Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Báo cáo Số: ACS5919

Socialist Republic of Vietnam
ASSESSMENT OF FINANCING FRAMEWORK FOR MUNICIPAL INFRASTRUCTURE

Đánh giá Khung Tài trợ cho Cơ sở Hạ tầng Địa phương ở Việt Nam

Báo cáo cuối cùng

Tháng 9, 2013

EASVS
EAST ASIA AND PACIFIC

Document of the World Bank

Standard Disclaimer:

This volume is a product of the staff of the International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Copyright Statement:

The material in this publication is copyrighted. Copying and/or transmitting portions or all of this work without permission may be a violation of applicable law. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank encourages dissemination of its work and will normally grant permission to reproduce portions of the work promptly.

For permission to photocopy or reprint any part of this work, please send a request with complete information to the Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470, http://www.copyright.com/.

All other queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

ĐÁNH GIÁ KHUNG TÀI TRỢ CHO CƠ SỞ HẠ TẦNG ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

BÁO CÁO CUỐI CÙNG

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

Australian Aid

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

Đánh giá Khung Tài trợ cho Cơ sở Hạ tầng Địa phương ở Việt Nam

Báo cáo Cuối cùng

Tháng 9 năm 2013

Copyright © 2013
Ngân hàng Quốc Tế cho Tái thiết và Phát triển
Nhóm Ngân hàng Thế giới
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, USA

Tác giả giữ bản quyền
Ấn bản lần đầu: Tháng 10 năm 2013

Báo cáo này là một tác phẩm nghiên cứu của nhân viên của Nhóm Ngân hàng Thế giới.
Các phát hiện, giải thích, và kết luận được trình bày trong báo cáo này là ý kiến của các tác giả và không phải là ý kiến của Ngân hàng Thế giới, các tổ chức liên kết, hay thành viên của Ban Giám đốc điều hành hoặc các quốc gia mà Ngân hàng Thế giới đại diện. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của dữ liệu trong ấn phẩm này và không chịu bất cứ trách nhiệm nào về hậu quả của việc sử dụng ấn phẩm này. Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên các bản đồ trong tập sách này không hàm ý bất kỳ nhận định nào của Ngân hàng Thế giới về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng về những đường biên giới đó.

Quan điểm được đưa ra trong ấn phẩm này là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Cơ quan Phát triển Quốc Tế Úc (Chính phủ Úc).

Mục lục

Mục lục **3**

Lời cảm ơn **7**

Từ viết tắt **9**

Tóm tắt tổng quan **11**

I. Bối cảnh Cơ sở hạ tầng Địa phương: Những nhận định vĩ mô 17

A. Mục tiêu và Cấu trúc của Báo cáo 18

B. Bối cảnh - Quá độ và Biến chuyển 18

C. Đầu tư vào Cơ sở Hạ tầng - Những quan ngại về tình trạng thiếu hiệu quả và phân tán nguồn lực 20

D. Phân tích toàn diện - quản trị, tài chính, và thực hiện 22

II. Khung Tài trợ Cơ sở hạ tầng Địa phương Hiện tại 23

A. Môi trường không ngừng thay đổi 24

B. Các công cụ tài trợ hiện có: Hiệu quả và Hạn chế 25

C. Những bất cập chủ yếu về thể chế 33

III. Tài trợ cơ sở hạ tầng tại cấp địa phương 35

A. Tổng quan 36

B. Cầu thực tế và thiếu hụt hỗ trợ tài chính trong bối cảnh hiện tại 37

C. Tài trợ trong giai đoạn vận hành và bảo dưỡng: Thách thức khôi phục chi phí 45

D. Sử dụng các công cụ tài trợ hiện tại: Câu chuyện biến động 46

E. Thực hiện ở cấp địa phương: Nhu cầu cải thiện năng lực 48

IV. Khả năng Áp dụng Kinh nghiệm Quốc tế 49

A. Tổng quan 50

B. Tài trợ vốn/Vay nợ 50

C. Tài trợ dựa vào đất đai 51

D. Công cụ /Cơ quan chuyên biệt đáp ứng nhu cầu cụ thể 52

E. Hợp tác công tư tại cấp địa phương 56

V. Con đường hướng tới phía trước 57

A. Xem xét lại cách tiếp cận toàn diện đối với tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương 58

B. Các công cụ tài trợ mới cho cơ sở hạ tầng địa phương 59
C. Những thay đổi cụ thể về thể chế và chính sách cần thực hiện 68
D. Lộ trình Thực hiện 70

Phụ lục I - Đánh giá Tổng quan 73
Phụ lục II - Đánh giá Kinh nghiệm Quốc tế 113
Tài liệu tham khảo 147

HỘP

Hộp 1: Tập đoàn Nam Cường trả lại dự án cơ sở hạ tầng 48
Hộp 2: Phương án khả thi cho một MDF cấp nhà nước theo kiểu CPSCL ở Việt Nam 53
Hộp 3: Điều chỉnh mô hình FINDETER phù hợp với hoàn cảnh của Việt Nam 54
Hộp 4: Cần những điều kiện gì để thực hiện Huy động vốn chung ở Việt Nam? 55
Hộp 5: Điều chỉnh Mô hình Công ty Bảo lãnh của Phi-lip-pin cho phù hợp với Việt Nam 56

HÌNH

Hình 1: Kể từ năm 1990, Việt Nam đã có tăng trưởng mạnh mẽ về GDP theo đầu người và Tỷ trọng dân số đô thị 19
Hình 2: Tăng trưởng gần đây ở Việt Nam là dựa trên tích lũy nhân tố chứ không phải nhờ năng suất 20
Hình 3: Tăng trưởng GDP giảm tốc độ từ 2006, Thậm chí khi Đầu tư Tiếp tục Tăng 21
Hình 4: Cách tiếp cận toàn diện - quản trị, tài chính, và thực hiện 22
Hình 5: Giai đoạn kỳ hạn ngắn dưới 5 năm chiếm lĩnh thị trường trái phiếu Việt Nam 27
Hình 6: FDI được cấp phép có chênh lệch lớn giữa các năm, ở cả ba tỉnh 37
Hình 7: Lĩnh vực giao thông và vệ sinh môi trường chiếm hơn 80% tổng cầu đầu tư cơ sở hạ tầng của TPHCM cho giai đoạn 2011-2015 38
Hình 8: TPHCM đối mặt với thiếu hụt tài trợ đáng kể, ở mức 59% cầu thực tế 39
Hình 9: Lĩnh vực Giao thông và Cấp nước chiếm 75% Nhu cầu Đầu tư Cơ sở Hạ tầng theo kế hoạch ở Quảng Nam 40
Hình 10: Quảng Nam đối mặt với thiếu hụt tài trợ đáng kể, ở mức 34% cầu thực tế 41
Hình 11: Lĩnh vực Giao thông chiếm 92% Nhu cầu Đầu tư Cơ sở Hạ tầng theo kế hoạch ở Quảng Ninh 43

Hình 12: Quảng Ninh đối mặt với thiếu hụt tài trợ đáng kể, ở mức 90% cầu thực tế 43
Hình 13: Mô hình MDF 63
Hình 14: Cơ chế truy đòi nợ cho phương án MDF 64

BẢNG

Bảng 1: TPHCM, Quảng Nam, và Quảng Ninh đại diện cho một bộ phận đa dạng của các tỉnh Việt Nam 36
Bảng 2: Mức Đầu tư Hiện tại, Nhu cầu vốn thực, Tài trợ Sẵn có, và Thiếu hụt Tài trợ trong Lĩnh vực Cơ sở hạ tầng địa phương của TPHCM, giai đoạn 2011-2015 39
Bảng 3: Mức Đầu tư Hiện tại, Nhu cầu Tài trợ thực, Tài trợ Sẵn có, và Thiếu hụt Tài trợ cho Lĩnh vực Cơ sở hạ tầng địa phương của Quảng Nam 41
Bảng 4: Mức Đầu tư Hiện tại, Nhu cầu vốn thực, Tài trợ Sẵn có, và Thiếu hụt Tài trợ của Lĩnh vực Cơ sở hạ tầng địa phương của Quảng Ninh 44
Bảng 5: Lập luận ủng hộ và phản đối các phương án tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương 60
Bảng 6: Các phương án cho một MDF và cải thiện trái phiếu địa phương, cách tiếp cận từng bước 62
Bảng 7: Lợi ích và rủi ro của cơ chế truy đòi nợ, và các biện pháp giảm nhẹ rủi ro 64
Bảng 8: Mô hình MDF giải quyết nhiều vấn đề trong tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam 66
Bảng 9: Tóm tắt những thay đổi pháp lý và quy định cần thiết 69
Bảng 10: Các Hạng mục cần thiết để thực hiện Khuyến nghị MDF 70
Bảng 11: Lộ trình thực hiện khuyến nghị về MDF 71
Bảng 12: Các Hạng mục cần thiết để thực hiện Khuyến nghị Trái phiếu địa phương 71
Bảng 13: Lộ trình thực hiện khuyến nghị về trái phiếu địa phương 72

Lời cảm ơn

Ấn phẩm này là báo cáo cuối cùng của một chương trình cố vấn kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới (Đánh giá về Khung Tài chính Cơ sở Hạ tầng Chính quyền Địa phương) được thực hiện trong giai đoạn 2012-2013 cho Chính phủ Việt Nam. Chương trình này được sự hỗ trợ tài chính của Cơ quan Phát triển Quốc Tế Úc (Chính phủ Úc) thông qua Quan hệ Đối tác Chiến lược cho Việt Nam của Ngân hàng Thế Giới và Chính phủ Úc (ABP) và Quỹ Tín thác Cơ sở hạ tầng cho Tăng trưởng ở Đông Á-Thái Bình Dương của Chính phủ Úc (EAAIG). Nhóm nghiên cứu chung của Ngân hàng Thế giới và Bộ Tài Chính đã phối hợp chặt chẽ với nhau trong suốt quá trình thực hiện nghiên cứu này để xây dựng những khuyến nghị khả thi. Bộ Tài Chính đã chính thức thành lập một nhóm nghiên cứu bao gồm cán bộ của nhiều cục/vụ, do Vụ Tài chính Các ngân hàng và Tổ chức Tài chính chủ trì, và bao gồm Vụ Ngân sách Nhà nước, Vụ Đầu tư, Cục Quản lý Nợ và Tài chính Đối ngoại, Cục Quản lý công sản, và Vụ Hợp tác quốc tế. Nhóm nghiên cứu cũng tiến hành tham vấn ý kiến Ủy ban Nhân dân của ba tỉnh nơi thực hiện nghiên cứu tình huống, bao gồm Thành phố Hồ Chí Minh, Quảng Nam, và Quảng Ninh.

Báo cáo này được thực hiện dưới sự chỉ đạo bao quát của bà Victoria Kwakwa (Giám đốc Quốc gia, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam), bà Jennifer Sara (Giám đốc phụ trách Phát triển Bền Vững của NHTG tại Việt Nam), ông Abhas Jha (Giám đốc phụ trách về Cơ sở hạ tầng của NHTG), ông Parameswaran Iyer (Trưởng nhóm Đô thị và Nước của NHTG tại Việt Nam). Một nhóm công tác đa ngành của Ngân hàng Thế giới bao gồm các cán bộ tại Hà Nội và Oa-sinh-tơn DC đã tham gia vào quá trình soạn thảo báo cáo. Thành viên của nhóm bao gồm Trưởng nhóm ông Đặng Đức Cường (Chuyên gia cao cấp về Phát triển đô thị), ông Đoàn Hồng Quang (Chuyên gia kinh tế cao cấp), ông Phạm Văn Cung (Chuyên gia quản lý tài chính cao cấp, và ông Trần Trung Kiên (Chuyên gia đấu thầu cao cấp). Ông Cledan Mandri-Perrott (Chuyên gia trưởng về tài chính) và Daniel Pulido (Thuộc chương trình Chuyên viên trẻ) đã có đóng góp trong giai đoạn đầu thực hiện phân tích. Ông Marcus Lee (Chuyên gia kinh tế Đô thị) và Nozomi Tokiwa (Cán bộ thuộc chương trình Chuyên viên trẻ của PPIAF) là những tác giả chính của báo cáo cuối cùng, cùng với sự hỗ trợ của Phoram Shah (FEUCA). Các công ty tư vấn, Vision Associates và Vietbid, đã có đóng góp cho ba nghiên cứu tình huống và báo cáo Chẩn đoán và Kế hoạch Hành động. Chúng tôi cũng nhận được những nhận xét quý giá từ các cộng sự, Aldo Baietti (Chuyên gia Trưởng về Cơ sở Hạ tầng của EASWE), Vickram Cuttaree (Chuyên gia Kinh tế cao cấp về Cơ sở hạ tầng của ECSTR), Peter Ellis (Chuyên gia kinh tế trưởng về Cơ sở hạ tầng của SASDU), và Deepak Mishra (Chuyên gia kinh tế trưởng). Bà Nguyễn Thị Hương Giang (Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam EASVF) đã hỗ trợ hậu cần cho nhóm công tác.

Từ viết tắt

AFD	Agence Française de Développement (Cơ quan Phát triển Pháp)
AMC	Tổng Công ty Đô thị Ahmedabad (Ấn Độ)
BOO	Xây dựng – Kinh doanh – Sở hữu
BOT	Xây dựng – Kinh doanh – Chuyển giao
BT	Xây dựng – Kinh doanh
BTO	Xây dựng – Chuyển giao – Kinh doanh
BKHĐT	Bộ Kế hoạch – Đầu tư
CPSCL	Caisse de Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (Tuy-ni-di)
EAAIG	Quỹ Tín thác Tăng trưởng Hạ tầng Vùng Đông Á và Thái Bình Dương của Chính phủ Úc
FDI	Đầu tư Trực tiếp Nước ngoài
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial (Công ty Tài chính Phát triển Chính quyền Địa phương)
GDP	Tổng Sản phẩm Quốc nội
GNI	Tổng Thu nhập Quốc gia
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
HFIC	Công ty Đầu tư Tài chính Nhà nước Thành phố Hồ Chí Minh
HIFU	Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị Thành phố Hồ Chí Minh
IDB	Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ
IIGF	Quỹ Bảo lãnh Cơ sở hạ tầng In-đô-nê-xi-a
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
KCN	Khu Công nghiệp
KHPTKTXH	Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội
LDIF	Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương

LGUGC	Công ty Bảo lãnh đơn vị hành chính địa phương
LPDM	Luật Quản lý Nợ công
MDF	Quỹ phát triển địa phương
MDG	Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ
MUFIS	Công ty Tài trợ Cơ sở hạ tầng Địa phương (Cộng hòa Séc)
NPL	Nợ xấu
ODA	Hỗ trợ Phát triển Nước ngoài
QNIF	Quỹ Đầu tư và Phát triển Quảng Nam
NHNN	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
TPHCM	Thành phố Hồ Chí Minh
UBND Tỉnh	Ủy ban Nhân dân Tỉnh
PPP	Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân
TNUDF	Quỹ Phát triển Đô thị Tamil Nadu (Ấn Độ)
UN	Liên Hiệp quốc
USD	Đô-la Mỹ
VAMC	Công ty Quản lý Tài sản Việt Nam
VAT	Thuế Giá trị Gia tăng
NHPTVN	Ngân hàng Phát triển Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam
NHTG	Ngân hàng Thế giới

Tóm tắt Tổng quan

Tổng quan

Mục tiêu của bản báo cáo nhằm cung cấp đánh giá nghiên cứu cho Chính phủ, qua đó đưa ra các khuyến nghị góp phần củng cố khung tài trợ cho cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam. Báo cáo được xây dựng dựa trên đánh giá về những hạn chế và cơ hội mà các chính quyền địa phương gặp phải trong việc tiếp cận nguồn tài trợ cho cơ sở hạ tầng. Báo cáo cũng dựa vào các bài học thực tiễn cũng như nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế trong lĩnh vực này, qua đó áp dụng cho phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam. Báo cáo cũng đề xuất một loạt các khuyến nghị chính sách hướng đến mục tiêu đổi mới của Chính phủ đã đặt ra, trong đó tập trung vào các nhóm chính sách sau: cải cách thể chế, chính sách ưu đãi, và minh bạch hóa thông tin.

Việt Nam đã trải qua những thay đổi mạnh mẽ, mang lại chuyển đổi to lớn cho đất nước trong hai thập kỷ vừa qua. Giai đoạn quá độ của quốc gia để chuyển sang nền kinh tế thị trường gắn liền với tốc độ tăng trưởng kinh tế 7,3% từ năm 1990 đến 2010, nhờ đó thu nhập bình quân theo đầu người tăng gần gấp năm lần. Quá trình quá độ của nền kinh tế được minh chứng bởi giai đoạn đô thị hóa nhanh chóng tại các tỉnh, thành phố, mang lại những cơ hội phát triển cho đất nước. Việt Nam đang theo đuổi con đường phân cấp tài khóa. Theo đó, quyền tự chủ lớn hơn cho chính quyền địa phương đồng nghĩa với việc các tổ chức này có thẩm quyền ra quyết định đối với nội dung liên quan đến vấn đề tài chính công và phát triển cơ sở hạ tầng. Những thách thức mà hệ thống phân quyền của Việt Nam phải đối mặt bao gồm sự khác biệt ngày càng tăng giữa các tỉnh, chênh lệch về năng lực hành chính ở cấp địa phương, trách nhiệm giải trình chưa đầy đủ, và đầu tư phân tán và chưa hiệu quả.

Thách thức chủ yếu đối với Việt Nam là cải thiện khả năng đáp ứng nghĩa vụ trả nợ và hiệu quả đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Sự phân tán trong đầu tư vào cơ sở hạ tầng công dẫn đến sự trùng lặp và lãng phí, và là nguyên nhân sâu xa của tình trạng đầu tư thiếu hiệu quả. Nguồn vốn cần thiết để đáp ứng nhu cầu cơ sở hạ tầng trong tương lai đã vượt quá khả năng của Ngân sách Nhà nước. Một trong những nguyên nhân chính được nhắc đến là sự quan tâm của các cơ quan nhà nước và đơn vị chủ quản mới chỉ tập trung vào số lượng dự án đầu tư mà chưa quản lý hiệu quả của các dự án này. Trong cơ cấu hành chính phân quyền của Việt Nam, từng tỉnh lựa chọn và thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng riêng, và cạnh tranh với nhau. Trong khi đó, nguồn vốn ngân sách được sử dụng trong đầu tư cơ sở hạ tầng chưa có cơ chế lập kế hoạch và dự báo. Những vấn đề này dẫn đến tình trạng thiếu hiệu quả phân bổ trong khi lựa chọn dự án và lĩnh vực để đầu tư. Các quyết định đầu tư được thúc đẩy chủ yếu bởi các cân nhắc hành chính và mong muốn xây dựng các dự án có khả năng tạo ra doanh thu, với những liên kết yếu ớt tới các ưu tiên chiến lược của quốc gia và cơ chế thị trường cho việc phân bổ các nguồn lực khan hiếm. Tuy nhiên, thách thức này cũng lại là một cơ hội cho Việt Nam, bởi vì một phần đáng kể của nhu cầu đầu tư có khả năng sẽ được đáp ứng bằng cách sử dụng nguồn lực sẵn có một cách hiệu quả hơn nữa.

Tài chính cho Cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam hiện nay

Phát hành trái phiếu là hình thức tài trợ nổi bật nhất ở cấp địa phương, mặc dù Luật Ngân sách Nhà nước không chỉ rõ việc phát hành trái phiếu là cách duy nhất để huy động vốn. Thị trường trái phiếu ở Việt Nam hầu như chưa phát triển, và trên thị trường hầu như chỉ có trái phiếu Chính phủ. Cho tới nay, những chính quyền địa phương duy nhất tiếp cận được với tài trợ trên thị trường vốn thông qua phát hành trái phiếu là Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh (TPHCM), Đà Nẵng, và Đồng Nai. Trong số này, TPHCM là chính quyền đầu tiên phát hành trái phiếu, và là chính quyền duy nhất đã làm được điều đó nhiều hơn một lần: TPHCM đã hoàn thành thành công kế hoạch phát hành trái phiếu lên tới tổng số 10.000 tỷ VNĐ trong giai đoạn 2003-2007.

Trong lĩnh vực ngân hàng thương mại, việc cho chính quyền địa phương vay vẫn còn rất hạn chế. Các ngân hàng miễn cưỡng cấp vốn cho các chính quyền địa phương, và coi việc cho vay cho cơ sở hạ tầng là quá rủi ro. Những chính sách trước đây về việc "cho vay theo chỉ đạo" cho cơ sở hạ tầng và những ngành khác đồng nghĩa với việc các ngân hàng hầu như không tiến hành đánh giá kỹ thuật và rủi ro, và cũng ít có động lực để xây dựng năng lực đánh giá và giám sát các dự án theo các nguyên tắc thương mại. Năng lực trả nợ của các dự án và bên vay hiếm khi được xem xét, do giả định về bảo lãnh ngầm của chính quyền địa phương hoặc trung ương. Các khoản vay hầu như không được bảo đảm bằng tài sản thế chấp phù hợp, và những khoản vay có tài sản bảo đảm trên thực tế cũng tương đương với tài trợ dự án không được Chính phủ bảo lãnh.

Các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (LDIF) đã phát triển đáng kể ở Việt Nam trong thập kỷ qua, huy động được một lượng vốn đáng kể để đầu tư vào cơ sở hạ tầng. LDIF là những định chế tài chính đặc biệt được thành lập ở cấp tỉnh để huy động vốn và đầu tư vào cơ sở hạ tầng địa phương. Sau kinh nghiệm thành công của Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị Thành phố Hồ Chí Minh (HIFU), ít nhất 28 chính quyền cấp tỉnh đã thành lập LDIF. Vào năm 2011, tổng vốn điều lệ của các LDIF ở Việt Nam ước tính xấp xỉ 450 triệu USD. Bảy LDIF hàng đầu hiện đầu tư xấp xỉ 100 triệu USD/năm, tương đương với mức tăng 118% của những quỹ này so với mức độ của năm 2002.

Một số yếu tố, liên quan đến tài trợ và quản lý rủi ro, khiến khu vực tư nhân không hào hứng tham gia vào các dự án cơ sở hạ tầng ở Việt Nam. Trước tiên, phần lớn các dự án cần có trợ cấp Chính phủ mới có thể hoàn vốn cho chủ đầu tư. Tuy nhiên, hiện nay chưa có hệ thống rõ ràng và minh bạch để xác định mức độ hỗ trợ tài chính của Chính phủ đối với các dự án này. Thứ hai, hầu hết các dự án chưa được chuẩn bị đầy đủ trước khi được đem ra đấu thầu. Kết quả là các nhà dự thầu tư nhân thường thiếu thông tin quan trọng về những rủi ro gắn liền với dự án, và các khía cạnh tài chính như cơ cấu thuế và hỗ trợ của Chính phủ, những thông tin có thể hỗ trợ họ chuẩn bị các đề xuất chi tiết. Chính điều này lại gây khó khăn cho chính quyền trong việc xác định liệu một dự án sẽ đem lại giá trị tốt hơn, nếu được thực hiện theo hình thức Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân (PPP), hay là dự án do nhà nước tài trợ hoàn toàn. Thứ ba, hầu hết các dự án hạ tầng có sự tham gia của khu vực tư nhân đều được tiến hành mà không thông qua đấu thầu cạnh tranh, làm tăng rủi ro về kết quả yếu kém và thiếu hiệu quả.

Quy định hiện tại cho phép việc sử dụng đất để tạo ra vốn đầu tư, bằng tiền hay hiện vật, để xây dựng cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, việc sử dụng công cụ "đổi đất lấy hạ tầng" gặp một số hạn chế: đất đai có hạn, và có nhiều nơi giá trị đất lại không đủ cao. Đất có thể được sử dụng để tài trợ cho đầu

tư cơ sở hạ tầng theo hai cách: đấu giá quyền sử dụng đất để tạo ra tiền mặt tài trợ trực tiếp công trình xây dựng, hoặc kết hợp đấu thầu xây dựng công trình gắn với quyền sử dụng đất như một phương thức để tạo vốn xây dựng công trình ("đổi đất lấy hạ tầng"). Hình thức đổi đất lấy hạ tầng suy giảm ở nhiều thành phố lớn do sự suy thoái của thị trường bất động sản, trong khi ở những thành phố nhỏ, giá trị đất lại không đủ hấp dẫn đối với các nhà đầu tư tư nhân. Phương thức này cũng dấy lên các mối quan ngại về mức độ minh bạch của quy trình định giá đất, cũng như mức độ mà các chính quyền địa phương thực sự hưởng lợi từ việc gia tăng giá trị đất do hạ tầng được cải thiện. Chi phí tái định cư cũng làm gia tăng đáng kể chi phí huy động nguồn lực đất đai nói chung.

Ở cấp tỉnh, tổng nhu cầu đầu tư vào cơ sở hạ tầng theo kế hoạch hầu như không có gắn kết với cầu thực tế của khoản đầu tư đó. Tình trạng thiếu gắn kết này là do hai lý do chính: Trước tiên, những yếu kém trong cấu trúc phân cấp của Việt Nam và quy trình lập kế hoạch đầu tư đã dẫn đến tình trạng thiếu hiệu quả một cách có hệ thống trong đầu tư vào cơ sở hạ tầng do tình trạng phân tán và trùng lặp không cần thiết. Nhiều khả năng là đối với bất kỳ tỉnh nào, mức độ hiệu quả của đầu tư sẽ thấp hơn những gì được thể hiện trong kế hoạch đầu tư. Thứ hai, nguồn vốn sẵn có là khó có thể dự đoán và thường thấp hơn nhiều so với nhu cầu tài trợ phát sinh từ kế hoạch đầu tư hiện hành. Điều này phản ánh cả tình trạng thiếu hiệu quả trong đầu tư, cũng như việc thiếu điều phối và gắn kết giữa các cơ quan chủ quản trong quá trình lập kế hoạch, dẫn đến các kế hoạch đầu tư phản ánh kỳ vọng của các cơ quan chủ quản chứ không phải là nguồn lực sẵn có thực tế.

Báo cáo này ước tính "nhu cầu thực" đối với đầu tư cơ sở hạ tầng - đầu tư thực tế thấp hơn so với kế hoạch đúng như ước tính, nhờ cải thiện trong hiệu quả đầu tư và những hạn chế hiện có trong tài trợ. Cầu thực tế của đầu tư cơ sở hạ tầng ở TPHCM cho giai đoạn 2011-2015 dự kiến là 314.981 tỷ VNĐ, với thiếu hụt tài trợ ở mức 59%. Nhu cầu thực của đầu tư cơ sở hạ tầng ở Quảng Nam, dựa trên những kế hoạch hiện tại, dự kiến là 6.970 tỷ VNĐ, với thiếu hụt tài trợ ở mức 34%. Nhu cầu thực cho đầu tư cơ sở hạ tầng ở Quảng Ninh dự kiến là 49.295 tỷ VNĐ và 842 triệu USD, với mức thiếu hụt tài trợ 88% cho phần nhu cầu bằng VNĐ - tương đương với 43.536 tỷ VNĐ - và 100% cho phần nhu cầu bằng USD.[1]

Con đường tiến lên phía trước

Thành công của bất kỳ sáng kiến nào để cải thiện tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam sẽ xoay quanh bối cảnh cải cách chính sách rộng lớn hơn như một phần chương trình phát triển dài hạn của quốc gia. Việc đáp ứng những thách thức này đòi hỏi cách tiếp cận toàn diện, giải quyết các vấn đề quản trị, tài chính, và triển khai thực hiện. Bất kỳ biện pháp nào được thực hiện để giải quyết các vấn đề tài trợ, kể cả các công cụ tài trợ mới, cũng phụ thuộc vào việc thực hiện hiệu quả các cải cách bổ sung trong các lĩnh vực quản trị và thực hiện. Ví dụ về những cải cách này bao gồm: xác định rõ và củng cố quyền tài sản; tạo ra các quy định công bằng cho các khu vực hạ tầng; cải thiện điều phối ở cấp vùng cho cơ sở hạ tầng; và củng cố chu kỳ quản lý đầu tư công.

Trên thực tế, nhiều giới hạn và điểm yếu mà Việt Nam phải đối mặt hiện nay có thể và nên được coi là cơ hội. Tình trạng thiếu hiệu quả hiện tại trong đầu tư cơ sở hạ tầng lại là cơ hội cho việc gia tăng hiệu quả - làm được nhiều hơn với cùng một nguồn lực. Điều này

1 Kế hoạch hiện tại cho đầu tư hạ tầng địa phương ở Quảng Ninh bao gồm số liệu ước tính về từng dự án đầu tư riêng bằng VNĐ hoặc USD. Trong báo cáo này, số tiền thể hiện bằng từng loại tiền đã được giữ nguyên chứ không áp dụng tỷ giá để chuyển đổi thành một đồng tiền chung.

đòi hỏi sử dụng cơ chế thị trường - không chỉ vì cơ chế này giúp tăng hiệu quả, mà còn thu hút sự quan tâm và tham gia của nhiều nhà đầu tư lớn hơn. Hiệu quả hoạt động sẽ đóng góp rất nhiều vào cải thiện việc cung cấp dịch vụ và điều kiện tài chính của các chính quyền địa phương. Nếu khu vực tư nhân có thể tham gia nhằm cải thiện hiệu quả hoạt động và cung cấp dịch vụ, khi đó nhu cầu đầu tư đối với cơ sở hạ tầng bổ sung có thể sẽ thấp hơn. Hơn nữa, mức độ vay nợ thấp của chính quyền địa phương hiện cũng là cơ hội để Việt Nam xây dựng một hệ thống mạnh và toàn diện cho quản lý nợ công ở địa phương - tầm quan trọng của hệ thống này được nhấn mạnh bởi kinh nghiệm của Trung Quốc, nơi mà các khoản vay nợ và nợ tiềm tàng của chính quyền địa phương đã trở thành vấn đề nghiêm trọng.

Tài trợ bền vững cho đầu tư cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam sẽ đòi hỏi có sự tham gia nhiều hơn của các thị trường vốn và khu vực tư nhân, và không thể chỉ phụ thuộc vào nguồn lực Ngân sách Nhà nước hay Hỗ trợ Phát triển Chính thức (ODA). Các nguồn ngân sách, hiện phần lớn được phân bổ cho chính quyền địa phương theo hình thức viện trợ không hoàn lại, sẽ phải được sử dụng có chiến lược hơn trong tương lai, với mục tiêu hiệu quả đầu tư tốt hơn, và tận dụng được cả các nguồn tài trợ khác. Việt Nam cũng cần có sự chuẩn bị cho giai đoạn quá độ để chuyển sang nhận ít tài trợ hơn cho cơ sở hạ tầng địa phương. Mặc dù thị trường vốn có thể cung cấp nguồn lực nhất định, nhiều khả năng phần lớn vốn đầu tư vẫn phải phụ thuộc vào thị trường nợ, thông qua nhiều loại trái phiếu hoặc khoản vay. Thị trường vốn của Việt Nam còn tương đối kém phát triển, và còn cần một thời gian dài trước khi thị trường vốn đóng vai trò quan trọng trong việc tài trợ cho cơ sở hạ tầng địa phương.

Báo cáo này đưa ra một số khuyến nghị khả thi để tiếp tục xây dựng cơ chế tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam. Những khuyến nghị trong báo cáo này đã được nhóm nghiên cứu chung của Ngân hàng Thế giới-Bộ Tài Chính xây dựng thông qua tham vấn rộng rãi và dựa trên đánh giá chiều sâu đối với một số chính quyền địa phương cụ thể và tình hình tài chính của những địa phương đó, cũng như đánh giá kinh nghiệm quốc tế liên quan. Nhóm cũng nêu bật một số cân nhắc quan trọng đối với cơ chế tài trợ địa phương được khuyến nghị áp dụng liên quan đến khung chính sách, phương thức vay, sắp xếp thể chế cho chính quyền địa phương, và lộ trình thực hiện. Những khuyến nghị này được đưa ra dựa trên nhận thức về các chương trình khác đang được Ngân hàng và các nhà tài trợ khác hỗ trợ về PPP và phân cấp tài khóa, và cũng rất kịp thời, do hiện nay Chính phủ cũng đang thực hiện một số sáng kiến tài trợ dựa vào đất đai, phát triển cơ sở hạ tầng, và cải thiện hiệu quả đầu tư, và dự kiến sẽ ban hành sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước vào năm 2014. Ví dụ, việc củng cố các LDIF, đang diễn ra theo một dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ[2] là hoạt động phù hợp với và là một phần của các cơ chế được khuyến nghị chi tiết.

Do vậy, những khuyến nghị cụ thể về các công cụ mới bao gồm: (a) từng bước xây dựng quỹ phát triển địa phương (MDF) đóng vai trò bên cho vay thứ cấp; và (b) cải thiện môi trường thuận lợi cho trái phiếu địa phương. Khuyến nghị cho cả hai phương án này đã được điều chỉnh phù hợp với nhu cầu của Việt Nam, và đã được xây dựng dựa trên hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam. Những khuyến nghị này cũng nhận thức được rằng cần có thời gian để thực hiện những thay đổi này, và do vậy cách tiếp cận từng bước đã được áp dụng. Khuyến nghị đầu tiên về việc phát triển một MDF đã cân nhắc đến những bước đi cần thiết nhằm thành lập và đưa một quỹ như vậy vào hoạt động, bao gồm luật pháp và quy định liên quan, nguồn vốn, sắp xếp thể chế, quản lý nợ và cải thiện tín

2 Dự án Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (phê duyệt: 2009, tình trạng: đang thực hiện)

dụng. Khuyến nghị thứ hai về trái phiếu địa phương đã cân nhắc đến những điều kiện cho phép phát hành trái phiếu như sửa đổi quy định, đơn giản hóa quy trình đánh giá và phê duyệt, cơ chế cải thiện tín dụng và các yêu cầu về minh bạch và công khai.

Khuyến nghị về MDF được đưa ra dựa trên thành công của Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) ở Cô-lôm-bia và Công ty Tài trợ Cơ sở hạ tầng Địa phương (MUFIS) ở Cộng hòa Séc, nơi MDF đóng vai trò bên cho vay thứ cấp để khuyến khích bên cho vay cấp một (ngân hàng thương mại) cho chính quyền địa phương vay theo cơ chế thị trường. Việc thực hiện mô hình MDF cần được tiến hành một cách chậm rãi, có kế hoạch thực hiện trong ngắn, trung và dài hạn, nhận thức được bối cảnh quá độ chung của Việt Nam. MDF sẽ bắt đầu từ một công cụ cho vay thứ cấp thí điểm do Bộ Tài Chính quản lý trong ngắn hạn, khoảng hai tới bốn năm đầu. Giai đoạn thí điểm này sẽ cung cấp cho Chính phủ Việt Nam kinh nghiệm có giá trị và bài học thực tế, dẫn tới việc chính thức thành lập một MDF đủ lông đủ cánh sau này. Cũng cần xây dựng các quy định pháp lý và quy trình hoạt động phù hợp, bao gồm điều lệ của MDF, quy trình tài trợ, các tiêu chí cho bên cho vay cấp một và khoản vay hợp lệ, và một cơ chế truy đòi nợ rõ ràng. Tương tự như vậy, cần tập trung hỗ trợ các chính quyền địa phương được chọn trong việc xác định và chuẩn bị các dự án cơ sở hạ tầng có khả năng sinh lời, cũng như từng bước xây dựng quy trình lập kế hoạch và thẩm định đầu tư và năng lực quản lý nợ.

Mô hình MDF rất phù hợp với Việt Nam, đem đến lợi thế trên nhiều mặt. Mô hình này đề cập đến những nhu cầu và thiếu hụt trong cơ sở hạ tầng địa phương, việc xây dựng thể chế và củng cố các cấp chính quyền địa phương, và chương trình cải cách chính sách và quá độ chung của Việt Nam. Lợi ích trực tiếp quan trọng nhất là mở rộng và xây dựng thị trường cho các khoản cho vay của ngân hàng thương mại cấp cho chính quyền địa phương, như một kênh và công cụ lâu dài để tài trợ cho các khoản đầu tư vào cơ sở hạ tầng địa phương. Khi tìm cách có được những khoản vay này từ các ngân hàng thương mại, chính quyền địa phương cũng đồng thời cải thiện khả năng lập kế hoạch và chuẩn bị các dự án cơ sở hạ tầng. Chính quyền địa phương sẽ phải chứng minh được khả năng sinh lời và khả năng tồn tại về tài chính của những dự án đề xuất, đặc biệt về doanh thu trực tiếp và gián tiếp dự kiến, kế hoạch bù đắp chi phí, chi phí vận hành và bảo dưỡng, và năng lực trả nợ. Với việc chính quyền địa phương cũng phải chịu trách nhiệm trả nợ vay, mô hình MDF sẽ giúp cải thiện năng lực quản lý nợ của chính quyền địa phương, nhờ vậy cũng giúp Chính phủ Việt Nam cải thiện công tác quản lý nợ tiềm tàng nói chung. Khi Việt Nam hướng đến việc xây dựng một khu vực ngân hàng nơi các ngân hàng thương mại có thể hoạt động một cách cạnh tranh và đưa ra quyết định cho vay dựa trên các cân nhắc thương mại, MDF sẽ tạo điều kiện thuận lợi để những ngân hàng này có thể hoạt động theo cơ chế thị trường, bao gồm cả khả năng phân tích rủi ro tín dụng gắn với cho vay cho chính quyền địa phương để phát triển cơ sở hạ tầng. Nhìn rộng ra, kinh nghiệm triển khai MDF cũng sẽ đem lại kinh nghiệm hữu ích cho Chính phủ Việt Nam trong củng cố khung pháp lý và chính sách trong lập kế hoạch và quản lý đầu tư công.

Một cơ chế truy đòi nợ sẽ là đặc điểm chính của khuyến nghị về MDF, nhưng cũng sẽ được sử dụng trong hệ thống cân đối ngân sách địa phương và các công cụ tài trợ khác. Khái niệm cơ bản về cơ chế truy đòi nợ từ mô hình MDF là khoản vay từ bên cho vay cấp một (một ngân hàng thương mại) cho chính quyền địa phương sẽ được bảo đảm bằng bổ sung ngân sách theo quy định từ chính quyền trung ương và/hoặc nguồn thu của chính quyền địa phương trong trường hợp địa phương

có đóng góp ngân sách trung ương. Cơ chế truy đòi nợ này sẽ có tác dụng cải thiện tín dụng một cách đáng kể cho cả bên cho vay cấp một và MDF. Đặc biệt, cơ chế này có thể cung cấp cho bên cho vay cấp một đảm bảo cần thiết hiện còn chưa sẵn có trên thị trường Việt Nam.

Môi trường thuận lợi để phát hành trái phiếu địa phương ở Việt Nam sẽ được cải thiện thông qua việc cải thiện khung quy định nói chung, và thử nghiệm xếp hạng tín dụng và đánh giá quản lý tài chính đối với chính quyền địa phương. Quy định của nhà nước về trái phiếu địa phương cần được sửa đổi, nhằm đơn giản hóa quy trình thẩm định, hiện đòi hỏi Bộ Tài Chính phê duyệt đối với toàn bộ kế hoạch huy động vốn của chính quyền địa phương. Điều này sẽ gia tăng sự tự chủ và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương khi phát hành trái phiếu địa phương của chính mình. Việc một cơ quan xếp hạng tín dụng tiến hành xếp hạng tín dụng và đánh giá quản lý tài chính của một số chính quyền địa phương được chọn sau này sẽ dẫn tới việc những chính quyền địa phương này phát hành thử nghiệm trái phiếu địa phương.

Nhằm thực hiện những khuyến nghị trên đây về MDF và trái phiếu địa phương, cần thực hiện một vài sửa đổi đối với một số luật và nghị định cụ thể. Để thí điểm và thành lập một MDF quy mô đầy đủ sau đó, cần có một Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và/hoặc sửa đổi Nghị định 11. Để thực hiện được cơ chế truy đòi nợ, cần sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước, Nghị định 60, và Nghị định 79. Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát hành trái phiếu địa phương, có thể thay đổi Luật Quản lý Nợ Công để loại bỏ yêu cầu phải được Chính phủ chấp thuận, trong khi vẫn bảo đảm có đủ hướng dẫn và quy định.

Tái cấu trúc hạn mức vay của chính quyền địa phương cũng cần được thực hiện để thúc đẩy MDF hoạt động, và tạo điều kiện cho việc phát hành trái phiếu địa phương. Hạn mức vay có thể tăng lên và được điều chỉnh dựa trên năng lực trả nợ của mỗi chính quyền địa phương bằng cách áp dụng các chỉ số như hệ số khả năng trả nợ. Điều này sẽ giúp gia tăng khả năng tiếp cận tài chính và cải thiện năng lực quản lý nợ của chính quyền địa phương vì chính quyền địa phương sẽ được khuyến khích nhờ có nhiều cơ hội tài trợ hơn. Ngoài ra, chính quyền địa phương và các bên cho vay thương mại cũng sẽ được hưởng lợi, vì quy trình thẩm định sẽ được đơn giản hóa bằng cách áp dụng bộ chỉ số thống nhất để đánh giá liệu một chính quyền địa phương có đủ tiêu chuẩn vay hay không.

1

Bối cảnh Cơ sở hạ tầng Địa phương: Những nhận định vĩ mô

A. Mục tiêu và Cấu trúc của Báo cáo

1. Mục đích của báo cáo là nhằm cung cấp thông tin cho Chính phủ Việt Nam về những cách thức củng cố khung tài trợ cho cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam. Báo cáo được xây dựng dựa trên đánh giá về những hạn chế và cơ hội mà các chính quyền địa phương thường gặp trong việc tiếp cận nguồn tài trợ cho cơ sở hạ tầng. Báo cáo cũng dựa trên những bài học kinh nghiệm và thông lệ quốc tế tốt trong lĩnh vực này, có cân nhắc đến sự phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam. Báo cáo đưa ra một số khuyến nghị và chương trình hành động khả thi, có tính đến bối cảnh những cải cách cần thiết về thể chế, chính sách khuyến khích, và sự sẵn có của thông tin đang diễn ra hiện nay.

2. Báo cáo bao gồm năm phần chính, và một số phụ lục bổ sung. Phần đầu xem xét bối cảnh chung của Việt Nam bao gồm cả những vấn đề vĩ mô có ảnh hưởng lớn tới việc vận hành cơ sở hạ tầng địa phương. Phần này cũng trình bày cách tiếp cận toàn diện cho phát triển cơ sở hạ tầng, định hướng cho thảo luận trong những phần sau. Phần hai phân tích điểm mạnh và điểm yếu của khuôn khổ hiện tại cho tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam, rà soát các khía cạnh quản trị - kể cả thể chế, luật và quy định - cũng như các công cụ tài trợ cụ thể. Phần ba đánh giá thực tiễn và kinh nghiệm ở cấp địa phương thông qua các nghiên cứu tình huống được thực hiện ở Thành phố Hồ Chí Minh (TPHCM), Quảng Nam, và Quảng Ninh. Tiếp đó, phần bốn thảo luận khả năng áp dụng và sự phù hợp của các công cụ tài trợ được chọn, dựa trên đánh giá quốc tế về các ví dụ và kinh nghiệm của các quốc gia khác. Phần cuối cùng đề xuất phương hướng cho Việt Nam, nhấn mạnh con đường bền vững và hiệu quả không chỉ bao gồm các công cụ tài trợ cụ thể, mà còn cần có những cải cách có ý nghĩa tạo môi trường thuận lợi cho phát triển cơ sở hạ tầng địa phương. Các phụ lục của báo cáo này cung cấp thông tin chi tiết của các nghiên cứu nền tảng của hoạt động này, và các phát hiện chính của các nghiên cứu này được trình bày ở nhiều phần khác nhau của báo cáo này.

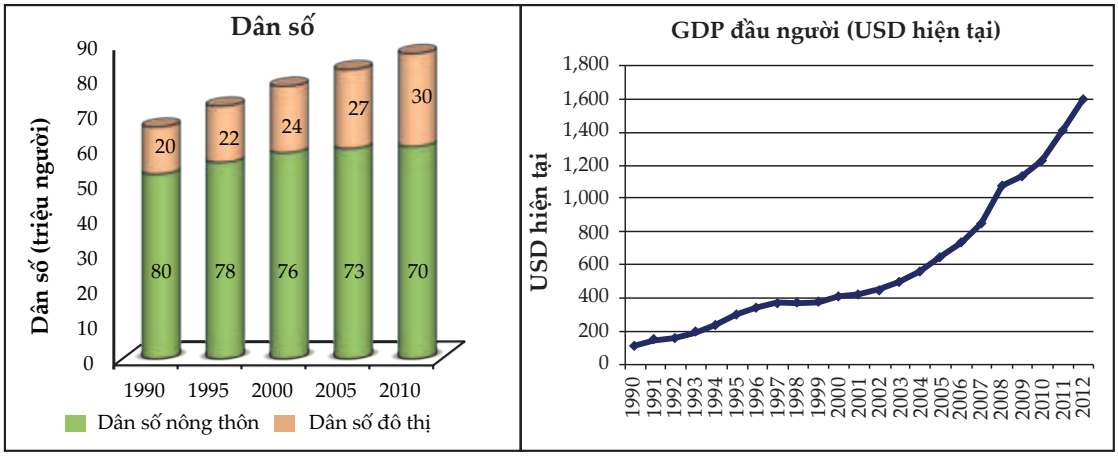
B. Bối cảnh Việt Nam - Quá độ và Chuyển đổi

3. Việt Nam đã và đang trải qua những thay đổi mạnh mẽ, đã chuyển đổi cả đất nước trong hai thập kỷ vừa qua. Như đã được Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012 nhận định, giai đoạn quá độ của quốc gia để chuyển sang nền kinh tế thị trường gắn liền với tốc độ tăng trưởng kinh tế 7,3% từ năm 1990 đến 2010, nhờ đó thu nhập bình quân theo đầu người tăng gần gấp năm lần. Sản xuất công nghiệp ngày càng chiếm tỷ trọng cao hơn trong cả sản phẩm đầu ra và việc làm. Từng là một trong những quốc gia nghèo nhất trên thế giới, Việt Nam hiện là quốc gia có thu nhập trung bình thấp với mức độ tiếp cận rất cao đối với giáo dục tiểu học, y tế và dịch vụ cơ sở hạ tầng cơ bản như đường có vỉa hè và điện (Báo cáo phát triển Việt Nam 2012). Tỷ lệ dân số sống dưới chuẩn nghèo quốc gia của Việt Nam đã giảm đáng kể, xuống còn chưa tới 10%, và quốc gia có khả năng đạt được phần lớn các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG).

4. Quá trình chuyển đổi của Việt Nam cũng được đánh dấu bởi sự chuyển dịch về trung tâm kinh tế quốc gia, đánh dấu bằng giai đoạn đô thị hóa nhanh chóng, mang đến những cơ hội to lớn cho sự phát triển của quốc gia. Như đã được Cơ quan Phát triển Pháp (Agence Française de Développement, hay AFD) ghi nhận, các thành phố là "động lực chính cho thay đổi" ở Việt Nam ngày nay, ảnh hưởng đến tổ chức xã hội và nền kinh tế kể từ những năm 1990 (AFD 2010). Đánh giá Đô thị hóa Việt Nam của Ngân hàng Thế giới mô tả năm chuyển dịch lớn trên toàn bộ hệ thống đô thị của Việt Nam, về mặt hành chính, vật chất, kinh tế, nhân khẩu học, và sự thịnh vượng. Đánh giá Đô thị hóa cũng ghi nhận hội tụ mạnh mẽ về sự thịnh vượng của các tỉnh, được củng cố về mặt kinh tế nhờ tăng trưởng mạnh mẽ ở những thành phố nòng cốt và lan tỏa tích cực sang những khu

vực xung quanh. Tăng trưởng dân số trong thập kỷ vừa qua có tốc độ nhanh nhất ở hai thành phố lớn, Hà Nội và TPHCM và khu vực lân cận. Dân số đô thị của quốc gia hiện ở mức trên 27 triệu - hay hơn 30% dân số quốc gia, và dự kiến sẽ lên tới 35,5 triệu vào năm 2020, và gần 44 triệu vào năm 2030 khi 43% của tổng dân số dự kiến sẽ sống ở đô thị (UN 2012). Mức tăng dân số đô thị mạnh mẽ cùng với việc người dân nông thôn đổ ra thành phố để tìm kiếm cơ hội, và tốc độ tăng trưởng kinh tế cao cùng với thu nhập gia tăng đã gây áp lực lớn cho các dịch vụ căn bản. Hình 1 minh họa tốc độ tăng trưởng của dân số Việt Nam và thu nhập theo đầu người cho giai đoạn 1990 tới 2010.

Hình 1. Kể từ năm 1990, Việt Nam đã có tăng trưởng mạnh mẽ về GDP theo đầu người và tỷ trọng dân số đô thị

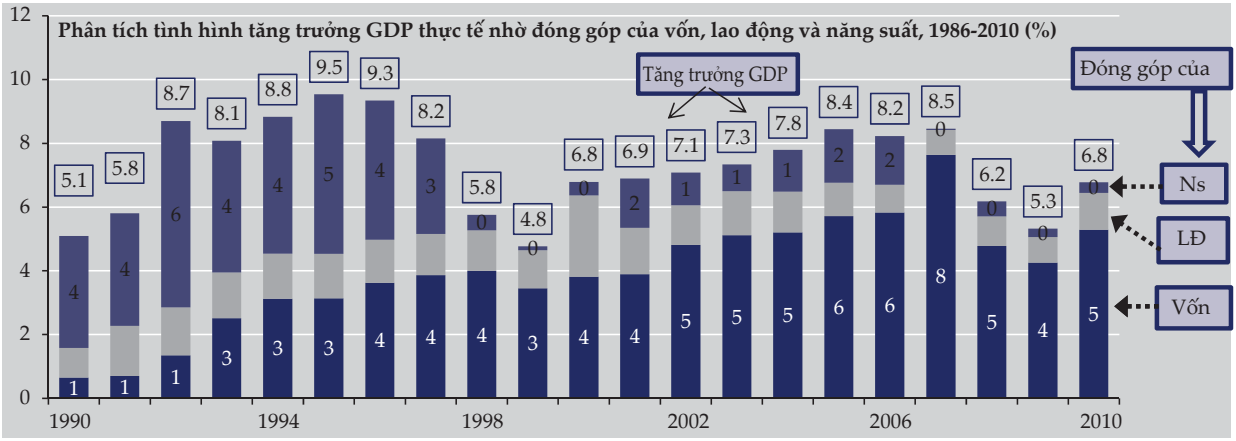


Nguồn: Chỉ số Phát triển Thế giới, Ngân hàng Thế giới

5. Việt Nam vẫn đang trong thời kỳ quá độ để trở thành một nền kinh tế thị trường, công nghiệp hóa và hiện đại, với nhiều thách thức cần được giải quyết. Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội của Việt Nam giai đoạn 2011-2020 đặt mục tiêu thu nhập theo đầu người 3.000 USD (tính bằng giá trị hiện tại của đồng đô-la) vào năm 2020, và xác định các ưu tiên bao gồm ổn định kinh tế, phát triển cơ sở hạ tầng, lực lượng lao động có kỹ năng, và các thể chế dựa vào thị trường. Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012 ghi nhận năng suất lao động hiện đang có xu hướng giảm trong những năm gần đây, điều này cho thấy xu hướng tăng trưởng của nền kinh tế là không bền vững (xem Hình 2). Theo đó, cần thiết phải có biện pháp nâng cao năng suất ở Việt Nam, tập trung vào các nội dung sau: (i) tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước (DNNN); (ii) cải thiện hiệu quả của đầu tư công; (iii) cải cách khu vực tài chính (Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012). Đa số những mục tiêu cải cách nêu trên đã được đề cập, tuy nhiên các nội dung này đã ngày càng trở nên thúc bách theo thời gian: một báo cáo từ năm 1999 về sự tham gia của khu vực tư nhân vào cơ sở hạ tầng ở Việt Nam nêu bật những điểm yếu trong hiệu quả tài chính của DNNN và hạn chế vai trò của khu vực tư nhân trong cơ sở hạ tầng. Ví dụ này cho thấy cách thức khu vực tư nhân có thể giúp bổ sung cho những thiếu hụt tài trợ, và tăng hiệu quả của đầu tư cơ sở hạ tầng và vận hành (Ngân hàng Thế giới 1999). Tuy nhiên, cho tới nay tiến độ cải cách DNNN vẫn còn hạn chế, và việc tái cơ cấu thành công DNNN sẽ đòi hỏi có sự phối hợp mạnh mẽ giữa các cơ quan và tăng cường sự minh bạch. Đồng thời, khu vực tài chính của Việt Nam vẫn còn yếu, mặc dù rủi ro trực tiếp là khủng hoảng hệ thống đã được giảm nhẹ và sự ổn định kinh tế vĩ mô giảm đi, một phần thông qua biện pháp thắt chặt tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước (SBV) và sự ra đời của Công ty Quản lý Tài sản Việt Nam (VAMC) để giúp giải quyết các khoản nợ xấu (NPL).

6. Việt Nam cũng theo đuổi con đường phân cấp tài khóa, có tác động đáng kể đến tài chính cho cơ sở hạ tầng địa phương. Mục tiêu chung của phân cấp là thúc đẩy bình đẳng giữa các tỉnh, hiệu quả trong cung cấp dịch vụ, và cải thiện sự minh bạch và trách nhiệm giải trình. Chịu sự chi phối lớn của Luật Ngân sách Nhà nước 1996 và luật sửa đổi năm 2002, phân cấp tài khóa đã ảnh hưởng đến việc huy động và phân bổ nguồn lực cho toàn bộ các ngành và các cấp chính quyền. Đồng thời, những thách thức đối với hệ thống phân quyền của Việt Nam bao gồm chênh lệch ngày càng lớn giữa các tỉnh, khác biệt về năng lực hành chính ở cấp địa phương, trách nhiệm giải trình còn chưa đầy đủ, và đầu tư phân tán và kém hiệu quả. Hiện Luật Ngân sách Nhà nước và Luật Quy hoạch, và Luật Đầu tư công đang được cân nhắc để tiếp tục được sửa đổi. Do vậy, phát hiện của báo cáo này cũng sẽ gắn với các hoạt động của Ngân hàng Thế giới liên quan đến phân cấp tài khóa, là một phần của đánh giá tài chính công theo chương trình nhiều năm cho Việt Nam. Phần II.A của báo cáo này thảo luận khuôn khổ phân cấp của Việt Nam một cách chi tiết hơn.

Hình 2. Tăng trưởng gần đây ở Việt Nam là dựa trên tích lũy nhân tố chứ không phải nhờ năng suất



Nguồn: CIEM (Viện nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương) (2010), theo trích dẫn trong Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012 (hình cho năm 2009 và 2010 là ước tính của Ngân hàng Thế giới).

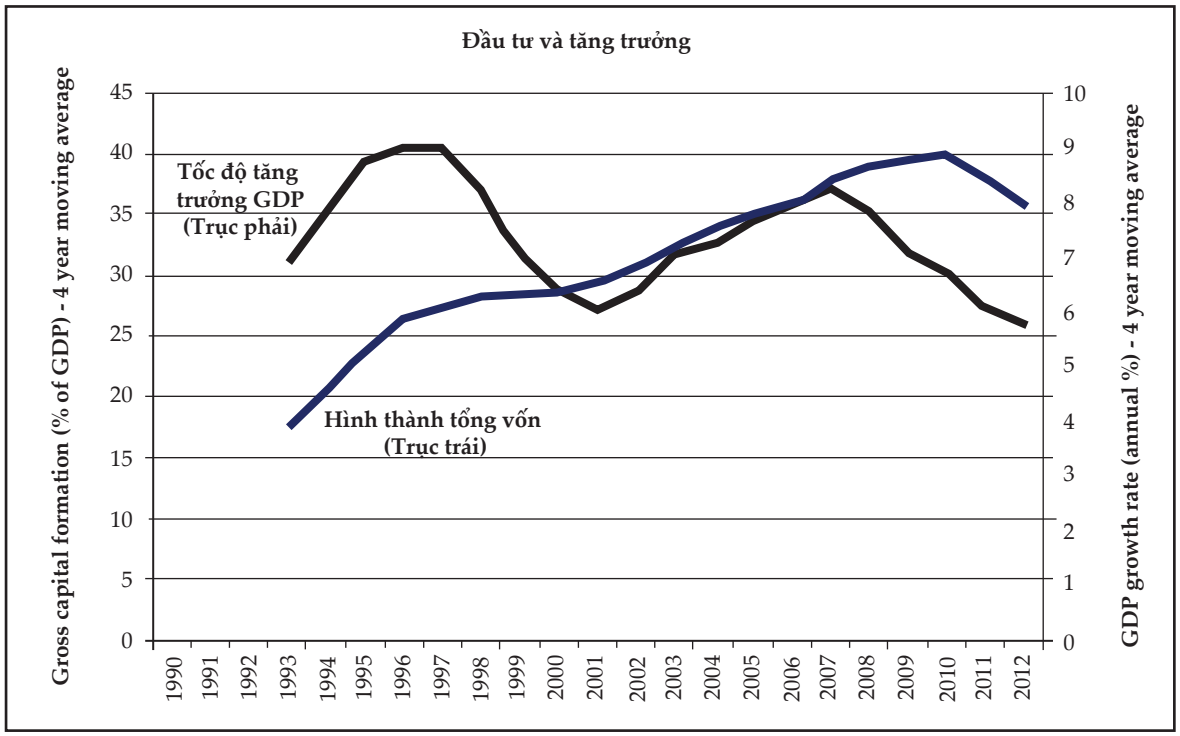
C. Đầu tư vào Cơ sở Hạ tầng - Những quan ngại về tình trạng thiếu hiệu quả và vấn đề phân tán

7. Thách thức nền tảng của Việt Nam là cải thiện khả năng đảm bảo nghĩa vụ trả nợ và hiệu quả đầu tư, đặc biệt là đầu tư công. Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012 cho thấy nguồn vốn cần thiết để đáp ứng nhu cầu cơ sở hạ tầng trong tương lai của Việt Nam đã vượt quá khả năng chi trả của ngân sách nhà nước. Một trong những nguyên nhân dẫn đến vấn đề này là sự thiếu quan tâm của cơ quan nhà nước trong việc quản lý hiệu quả đầu tư. Theo ước tính của Thanh và Dapice (2009), mức thiếu hụt tài trợ hàng năm là 9 tỷ USD, với nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng 25 tỷ USD hàng năm (hơn 20% GDP), trong khi lượng vốn tài trợ sẵn có hàng năm từ cả khu vực nhà nước và tư nhân chưa đạt tới 16 tỷ USD. Gần một thập kỷ trước, mức thiếu hụt hàng năm dự kiến chỉ ở mức 2,1 tỷ USD (Ngân hàng Thế giới 1999) - cho thấy xu hướng không bền vững rõ ràng thể hiện ở mức tăng hơn mười lần trong thiếu hụt đầu tư chỉ trong vòng một thập kỷ. Tình trạng nghiêm trọng của đầu tư thiếu hiệu quả được thể hiện trong Hình 3- tăng trưởng GDP giảm trong giai đoạn 2006 đến 2010, thậm chí kể

cả khi tỷ lệ đầu tư tăng đều đặn trong giai đoạn đó. Với tình trạng đầu tư công chiếm tới 40% tổng đầu tư ở Việt Nam, thực tế là tăng trưởng trở nên kém đáp ứng với đầu tư là một vấn đề gây quan ngại lớn (Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012). Tuy nhiên, thách thức này cũng lại là một cơ hội cho Việt Nam, ở chỗ một phần đáng kể của nhu cầu đầu tư có khả năng sẽ được đáp ứng bằng cách sử dụng nguồn lực sẵn có một cách hiệu quả hơn.

8. Sự phân tán trong đầu tư vào cơ sở hạ tầng mang lại sự trùng lặp và lãng phí, và là nguyên nhân sâu xa của tình trạng đầu tư thiếu hiệu quả. Trong cơ cấu hành chính phân quyền cao ở Việt Nam, chính quyền trung ương chịu trách nhiệm đối với các dự án cơ sở hạ tầng cấp nhà nước (như các dự án quốc lộ), trong khi chính quyền địa phương cũng có vai trò lớn trong phát triển cơ sở hạ tầng (xem thêm Phần II.A dưới đây về môi trường thuận lợi). Tuy nhiên, tác động thực tế của những điểm yếu này cả ở cấp trung ương và địa phương là tình trạng thiếu hiệu quả phân bổ trong lựa chọn dự án và lĩnh vực để đầu tư. Từng tỉnh lựa chọn và thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng riêng, và cạnh tranh với nhau. Các quyết định đầu tư được thúc đẩy chủ yếu bởi các cân nhắc hành chính và mong muốn xây dựng các dự án có khả năng tạo ra doanh thu, chỉ có liên kết yếu ớt với các ưu tiên chiến lược của quốc gia và cơ chế thị trường cho việc phân bổ các nguồn lực khan hiếm. Theo Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012, Việt Nam có gần 260 khu công nghiệp (KCN) đang được xây dựng hoặc sắp hoàn thành, 18 đặc khu kinh tế (ĐKKT), 24 cảng biển sâu và nhiều cảng biển khác dự kiến được xây dựng, và 20 cảng hàng không đang hoạt động cùng một số khác trên kế hoạch - những con số này là quá cao so với quy mô của nền kinh tế Việt Nam. Tương ứng với tình trạng này, tỷ lệ lấp đầy bình quân của các KCN chỉ ở mức 46%, nhiều ĐKKT chỉ có tỷ lệ lấp đầy cao hơn một chút, và tỷ lệ sử dụng cảng Cái Mép - Thị Vải chỉ chưa tới 30%. (Báo cáo Phát triển Việt Nam).

Hình 3. Tăng trưởng GDP giảm từ 2006, thậm chí khi đầu tư tiếp tục tăng (trung bình động bốn năm)



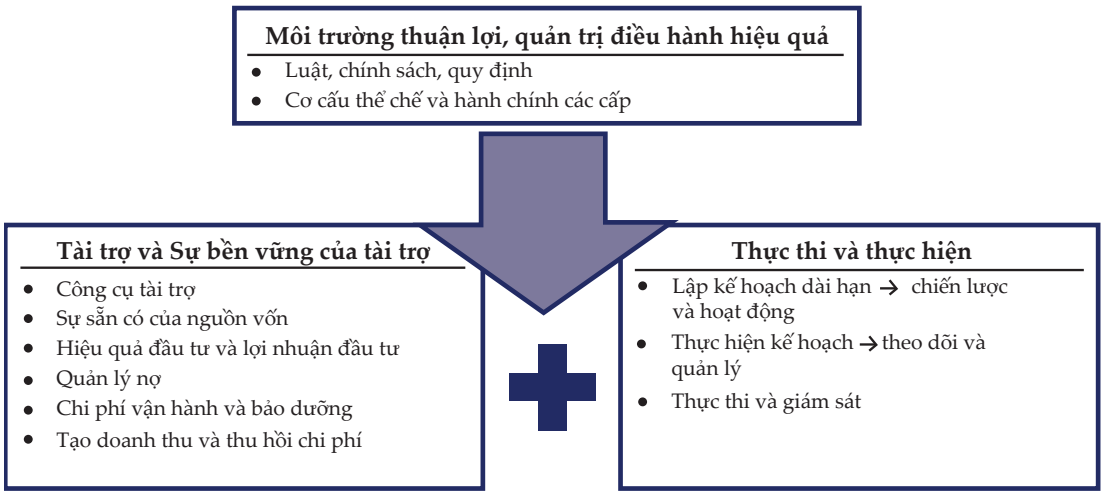
Nguồn: Chỉ số Phát triển Thế giới, Ngân hàng Thế giới theo trích dẫn trong Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012

D. Phân tích toàn diện - quản trị, tài chính, và thực hiện

9. Đáp ứng những thách thức về cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam đòi hỏi cách tiếp cận toàn diện, giải quyết các vấn đề quản trị và điều hành, tài chính, và thực hiện. Mặc dù báo cáo tập trung vào các vấn đề tài chính, sự thành công và bền vững của phát triển cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam cũng đòi hỏi tiến hành cải cách trong các lĩnh vực quản trị điều hành và thực hiện. Thảo luận trong các phần tiếp theo của báo cáo đi theo cách tiếp cận này, được minh họa trong Hình 4. Phù hợp với cách tiếp cận toàn diện, những công việc được thực hiện trong hoạt động này bao gồm đánh giá từ trên xuống dưới về khung quốc gia và kinh nghiệm quốc tế, và các nghiên cứu tình huống từ cơ sở đi lên, cung cấp tầm nhìn từ phía các tỉnh - chi tiết về các nghiên cứu này nằm trong các phụ lục của báo cáo.

- Quản trị và điều hành hiệu quả, trong bối cảnh này, nói đến khuôn khổ luật pháp hiện hành, chính sách, và quy định trong một loạt các lĩnh vực liên quan đến cơ sở hạ tầng địa phương - bao gồm vai trò và trách nhiệm của chính quyền địa phương, tài trợ và đi vay của chính quyền địa phương và quy hoạch đô thị và sử dụng đất, cung cấp dịch vụ ở nhiều ngành, và sự tham gia của khu vực tư nhân. Quản trị và điều hành cũng bao gồm các cấu trúc thể chế và hành chính ở cấp trung ương và địa phương, và việc vận hành hiệu quả của các cấp chính quyền này. Một cách tổng thể, những khía cạnh này cấu thành môi trường thuận lợi trong đó các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng có thể được thực hiện.
- Tài trợ cho cơ sở hạ tầng, theo cách tiếp cận chính thống, không chỉ là về lượng vốn sẵn có cho đầu tư. Việc tài trợ còn bao gồm các công cụ tài trợ phù hợp thông qua đó nguồn vốn cần thiết có thể được huy động, và có cân nhắc sự bền vững tài chính tổng thể theo các khía cạnh như chi phí vận hành và bảo dưỡng và hiệu quả, tạo ra doanh thu và thu hồi chi phí, và quản lý khoản vay và các khoản nợ khác, cũng như hiệu quả và lợi nhuận của đầu tư.
- Công tác triển khai thực hiện cần đảm bảo hiệu quả bền vững nói đến khả năng trước tiên là lập kế hoạch một cách chiến lược và hoạt động với một tầm nhìn dài hạn, sau đó thực hiện hiệu quả các hoạt động và khoản đầu tư đã lên kế hoạch, và giám sát trong toàn bộ quá trình cũng như quản lý xuyên suốt. Việc thực hiện, liên quan đến quản trị điều hành và môi trường thuận lợi, cũng gắn với những chức năng về mặt hành chính và lập pháp lý như thực thi và giám sát. Những cách tiếp cận mạnh mẽ dựa trên kết quả có thể khuyến khích việc thực hiện một cách kịp thời và hiệu quả.

Hình 4. Cách tiếp cận toàn diện - quản trị điều hành, tài chính, và thực hiện



2

Khung Tài trợ Cơ sở Hạ tầng địa phương hiện nay

A. Môi trường không ngừng thay đổi

10. Các tỉnh (kể cả thành phố cấp tỉnh) là cấp chính quyền địa phương quan trọng nhất ở Việt Nam cho phần lớn các cơ sở hạ tầng và dịch vụ ở địa phương. Việt Nam có ba cấp chính quyền địa phương khác nhau, mỗi cấp có quyền tự xác định ngân sách của mình. Cấp chính quyền địa phương cao nhất và tự chủ nhất bao gồm 57 tỉnh và năm thành phố cấp tỉnh (Cần Thơ, Đà Nẵng, Hà Nội, Hải Phòng, và TPHCM). Các thành phố và tỉnh lại được chia thành các quận, huyện, hoặc thị trấn (hiện số lượng là 690). Những đơn vị hành chính này lại bao gồm các phường hoặc xã (hiện số lượng là hơn 10.000). Quốc hội phê duyệt Ngân sách chung hàng năm, bao gồm tổng thu và tổng chi ngân sách, và các khoản bổ sung ngân sách giữa các cấp chính quyền. Ở cấp tỉnh, Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh (cơ quan lập pháp ở cấp này) rà soát và phê duyệt đề xuất ngân sách do Uỷ ban Nhân dân cấp tỉnh chuẩn bị (cơ quan hành pháp) - bao gồm các cấp chính quyền địa phương cấp dưới thuộc phạm vi quản lý của tỉnh.

11. Trong những năm gần đây, có xu hướng rõ ràng hướng đến quyền tự chủ lớn hơn cho chính quyền địa phương, với việc phân cấp thẩm quyền ra quyết định về tài chính công và phát triển cơ sở hạ tầng. Như đã nhận định trong AFD 2010, các bước để hướng đến quyền tự chủ hơn bao gồm Nghị định 12/2009 về đầu tư công, chỉ quy định những trường hợp quan trọng nhất mới cần được Chính phủ phê duyệt; Luật 30/2009/QUỐC HỘI12 về quy hoạch đô thị cho phép chính quyền địa phương có phạm vi rộng lớn hơn về các quy định phân khu và xây dựng; và các luật và nghị định khác nhau năm 2007 về các lĩnh vực cấp nước, nước thải, và vệ sinh. Nói chung, nền tảng pháp lý và quy định quản lý đối với tài chính cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam được điều chỉnh bởi nhiều Luật và Nghị định. Không kể những văn bản khác, các văn bản pháp luật này bao gồm:

- Luật Ngân sách Nhà nước (2002) và Nghị định 60/2003/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện Nghị định này (2003);
- Luật Quản lý nợ Công (2009);
- Nghị định về phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu địa phương (2011);
- Luật Đầu tư (2005);
- Nghị định về Đầu tư và Cơ sở của Hợp đồng BOT, BTO, và BT (2009); và
- Quyết định Thí điểm Quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân (PPP) (2010);

12. Về phía nguồn thu, hệ thống các khoản cấp phát ngân sách giữa các cấp chính quyền và kết quả chia sẻ nguồn thu ở phần lớn các tỉnh là tỉnh nhận ngân sách trung ương. Luật cho phép ngân sách địa phương có những khoản thu nhất định nhưng thẩm quyền quy định mức thuế vẫn thuộc Chính phủ. Các khoản thu của ngân sách địa phương bao gồm các khoản thu thuế là các khoản thu được giao hoàn toàn cho chính quyền cấp tỉnh/thành phố, các khoản thu thuế mà tỉnh và thành phố phải chia sẻ với chính quyền trung ương, các khoản thu khác mà chính quyền trung ương cấp bổ sung cho chính quyền địa phương, và vay trong nước. Tỷ trọng ngày càng tăng nguồn thu của chính quyền là ở địa phương, tăng từ 30% năm 2002 lên 35% năm 2012. Hơn nữa, hệ thống phân cấp tài khóa có định hướng vì người nghèo, và các tỉnh nghèo được cấp phát ngân sách theo đầu người cao hơn, vì vậy chỉ mười ba tỉnh là tỉnh có đóng góp ngân sách, trong khi 50 tỉnh là các tỉnh nhận ngân sách.

13. Liên quan đến chi ngân sách, các tỉnh quản lý tỷ trọng chi tiêu Chính phủ ngày càng tăng, với hai hạng mục lớn là chi đầu tư và chi thường xuyên. Tỷ lệ chi tiêu của Chính phủ được thực hiện

ở cấp địa phương đã tăng từ 36% năm 1996 lên ước tính 45% năm 2012. Các tỉnh có quyền phân cấp cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách chính quyền quận/huyện và xã/phường, dẫn tới việc các tỉnh quản lý chi tiêu theo các cách khác nhau. Theo Luật, chi đầu tư phát triển bao gồm đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước.

14. Việc lập kế hoạch và triển khai đầu tư cơ sở hạ tầng phản ánh xu hướng chung hướng đến khả năng tự chủ lớn hơn của các địa phương, nhưng cần giải quyết những điểm yếu trong khâu lập kế hoạch. Những điểm yếu này bao gồm tình trạng chưa có ngân sách/khung tài khóa dài hạn, điều phối kém, và mức độ minh bạch thấp. Như đã nói trong Phần I.C trên đây, một kết quả của những điểm yếu này là tình trạng phân tán và trùng lặp của đầu tư cơ sở hạ tầng. Một cách chính thức, các dự án đầu tư công phải dựa trên Kế hoạch Phát triển kinh tế - Xã hội (KHPT KTXH) 5 năm, cũng như kế hoạch của ngành và quy hoạch tổng thể về sử dụng đất. Trên thực tế, AFD 2010 nhận thấy các KHPT KTXH chủ yếu chỉ mang "tính hình thức", trong khi vấn đề quan trọng nhất là cần tuân thủ kế hoạch này một cách chính thức. Vấn đề này được củng cố theo cách thức trình bày ngân sách của tỉnh, khi mọi khoản chi đầu tư được gộp lại thành một mục. Điều này cho phép các tỉnh có sự linh hoạt đáng kể về chi tiết, trong khi vẫn chỉ ra những kết quả của tổng số các đầu tư đã được chấp thuận. Để giải quyết tình trạng phân tán và thiếu hiệu quả này, Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012 đề xuất củng cố một số giai đoạn đầu của chu kỳ quản lý đầu tư công (QLĐTC), đặc biệt là hướng dẫn và sàng lọc về chiến lược, thẩm định và rà soát dự án, và lựa chọn dự án và lập ngân sách.

B. Các Công cụ Tài trợ Hiện có: Hiệu quả và Hạn chế

i. Vay nợ/nợ của chính quyền địa phương

15. Về nguyên tắc, luật pháp quy định ngân sách địa phương nên cân bằng, nhưng lại cũng tính đến trường hợp đi vay trong nước (hay "huy động vốn") để đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng. Theo Luật, nợ của chính quyền địa phương có thể dưới hình thức trái phiếu, hay khoản vay từ các nguồn hợp pháp khác (kể cả từ Kho bạc Nhà nước). Điều kiện để đi vay trong nước bao gồm các tiêu chí về dự án hợp lệ, phê duyệt của Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh, và Bộ Tài Chính, và tuân thủ hạn mức vay do Luật Ngân sách Nhà nước quy định (30% tổng chi đầu tư xây dựng cơ bản hàng năm từ ngân sách, hoặc 100% với trường hợp Hà Nội và TPHCM). Đối với việc tài trợ các dự án có tạo doanh thu, có các yêu cầu bổ sung, bao gồm việc xác định rõ dự án có năng lực thu hồi vốn đã đầu tư và được Bộ Tài Chính phê duyệt. Tất cả các dự án được tài trợ bằng vốn vay phải được đưa vào ngân sách cấp tỉnh, và là một phần của kế hoạch năm năm của Hội đồng Nhân dân Tỉnh. Uỷ ban Nhân dân chuẩn bị phương án huy động vốn để Hội đồng Nhân dân phê duyệt; những phương án kế hoạch này phải bao gồm các dự án đầu tư cụ thể được tài trợ bằng khoản nợ, tổng vốn đầu tư sẽ được huy động, hình thức và chi phí vốn (lãi suất) và nguồn trả nợ vay dự kiến.

16. Nghị định 79/2010/NĐ-CP (Nghị định 79) quy định nhiều khía cạnh khác nhau của quản lý nợ vay và thiết lập nguyên tắc cho chính quyền địa phương trả nợ vay. Các khía cạnh được Nghị định này đề cập bao gồm: các công cụ quản lý nợ công; quản lý huy động, sử dụng, trả nợ và quản lý rủi ro, cơ cấu lại nợ; hạch toán kế toán, thống kê nợ và kiểm toán; tổ chức thông tin, báo cáo và công khai về nợ công. Nghị định này bao gồm khuôn khổ quản lý nợ công trong trung hạn và dài hạn, và đòi hỏi có các kế hoạch vay và trả nợ chi tiết hàng năm. Ngoài ra, Nghị định này cũng đưa ra chuẩn mực để đo lường và giám sát nợ công và xây dựng cơ chế báo cáo và kiểm toán cho tất cả

các đơn vị Nhà nước. Đối với các khoản vay trong ngân sách, việc hoàn trả nợ phải từ vốn ngân sách cấp tỉnh. Đối với những khoản vay cho các chương trình và dự án, nguồn thu tạo ra từ các chương trình và dự án này được dùng để hoàn trả khoản vay trước. Khi các nguồn thu đó không đủ để hoàn trả nợ, vốn ngân sách cấp tỉnh phải được phân bổ để hoàn trả dư nợ đến hạn.

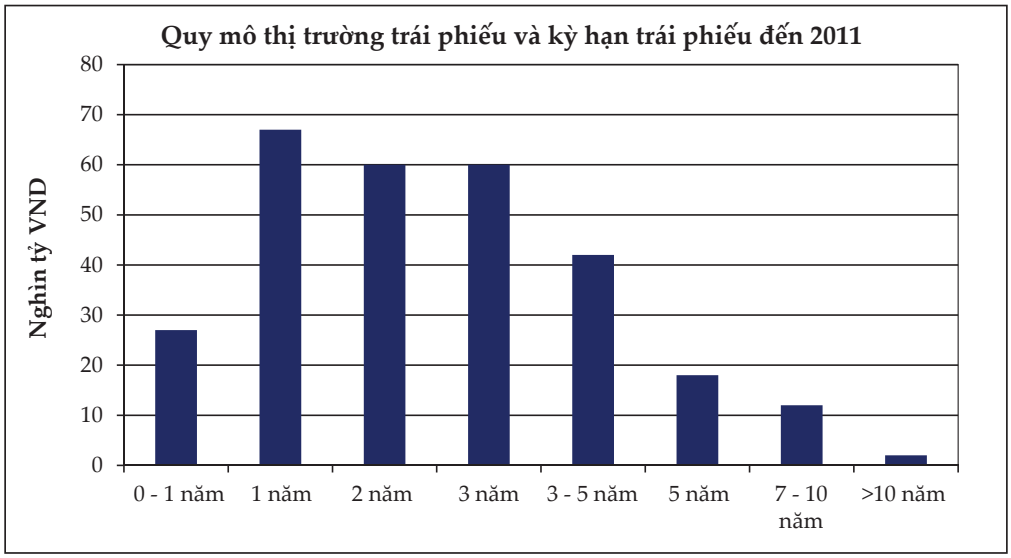
17. Phát hành trái phiếu là hình thức vay nợ phổ biến nhất ở cấp địa phương, mặc dù Luật Ngân sách Nhà nước không chỉ rõ việc phát hành trái phiếu là cách duy nhất để huy động vốn. Nghị định 01/2011/NĐ-CP kết hợp quy định cả việc phát hành trái phiếu Chính phủ ở trong nước và nước ngoài và thay thế các quy định trong Nghị định 141/2003/NĐ-CP và Nghị định 53/2009/NĐ-CP. Nghị định này cho phép sử dụng trái phiếu linh hoạt hơn và kết nối hoạt động phát hành trái phiếu Chính phủ với mục tiêu quản lý nợ công. Nghị định quy định Trái phiếu địa phương có thể được phát hành để huy động vốn cho đầu tư vào: (1) dự án phát triển kinh tế - xã hội thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước; và trong danh mục dự án đầu tư thuộc kế hoạch năm năm do Hội đồng Nhân dân thông qua; hoặc (2) "các dự án có khả năng hoàn vốn tại địa phương" do Hội đồng Nhân dân tỉnh xác định. Trái phiếu địa phương được phát hành theo các đề án phát hành trái phiếu do Ủy ban Nhân dân tỉnh lập, được Hội đồng Nhân dân Tỉnh chấp thuận và Bộ Tài Chính phê duyệt. Theo hướng dẫn của Luật Ngân sách Nhà nước, các đề án phát hành trái phiếu phải bao gồm mục tiêu phát hành, thông tin về dự án cần nguồn vốn huy động, kế hoạch hoàn trả nợ, và giá trị dự kiến, thời hạn và lãi suất trái phiếu. Trái phiếu địa phương được phát hành theo phương thức đấu thầu, bảo lãnh phát hành hoặc đại lý phát hành trái phiếu và phải được phát hành với thời hạn dài hơn một năm. Trái phiếu địa phương phải được đăng ký và lưu ký tại Trung tâm Lưu ký Chứng khoán, và niêm yết và giao dịch trên sở giao dịch chứng khoán theo hướng dẫn của Bộ Tài Chính. Ủy ban Nhân dân Tỉnh có trách nhiệm thu xếp việc thanh toán lãi và gốc của trái phiếu khi đến hạn.

18. Thị trường trái phiếu ở Việt Nam hầu như chưa phát triển, và trên thị trường hầu như chỉ có trái phiếu Chính phủ. Trái phiếu Chính phủ chiếm 18% GDP, so với con số 3% của trái phiếu công ty được chào bán công khai và 0,3% của trái phiếu địa phương trong năm 2007. Bên mua trái phiếu chủ yếu là các ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN) và các công ty bảo hiểm. Cả hai loại hình tổ chức này đều đầu tư vào trái phiếu theo chỉ thị của Chính phủ do Chính phủ muốn bán hết toàn bộ trái phiếu. Đồng thời, nhu cầu mua trái phiếu còn hạn chế do số lượng các nhà đầu tư ít, đặc biệt các nhà đầu tư tổ chức như quỹ lương hưu và quỹ tương hỗ. Những yếu kém trong cơ sở hạ tầng thị trường, bao gồm việc thiếu vắng những nhà tạo lập thị trường đối với trái phiếu Chính phủ và hệ thống xếp hạng tín dụng đáng tin cậy, cũng như hệ thống thanh toán phân tán và không ổn định cũng là các điểm yếu của thị trường. Hình 5 tóm tắt quy mô và cấu trúc kỳ hạn của thị trường trái phiếu Việt Nam năm 2011

19. Cho tới nay, những chính quyền địa phương duy nhất tiếp cận được với tài trợ trên thị trường vốn thông qua phát hành trái phiếu là Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, và Đồng Nai. Trong số này, TPHCM là chính quyền đầu tiên phát hành trái phiếu, và là chính quyền duy nhất đã làm được điều đó nhiều hơn một lần: TPHCM đã hoàn thành thành công kế hoạch phát hành trái phiếu với tổng số 10.000 tỷ VNĐ trong giai đoạn 2003-2007. (2.000 tỷ VNĐ mỗi năm). Cho tới cuối năm 2012, dư nợ trái phiếu của TPHCM vẫn ở mức khoảng 7.000 tỷ VNĐ. Do không có thị trường trái phiếu địa phương phát triển tốt và nhu cầu hạn chế của các nhà đầu tư, cũng như năng lực hạn chế ở cấp tỉnh và quy trình phê duyệt kéo dài ở cấp trung ương, tất cả các loại trái phiếu địa phương đã được phát hành đều có kỳ hạn ít hơn 5 năm. Những thiếu hụt về thể chế và quy định có ảnh hưởng đến việc phát hành trái phiếu được thảo luận chi tiết hơn trong Phần II.C.

20. Trong khu vực ngân hàng thương mại, việc cho chính quyền địa phương vay vẫn còn rất hạn chế. Các ngân hàng miễn cưỡng cấp vốn cho các chính quyền địa phương, và coi việc cho vay vốn cho cơ sở hạ tầng là quá rủi ro, đặc biệt khi thiếu vắng cơ chế truy đòi nợ rõ ràng. Những chính sách trước đây về việc "cho vay theo chỉ đạo" cho cơ sở hạ tầng và những ngành khác đồng nghĩa với việc các ngân hàng hầu như không tiến hành đánh giá kỹ thuật và rủi ro, và cũng ít có động lực để xây dựng năng lực đánh giá và giám sát các dự án theo các nguyên tắc thương mại. Năng lực trả nợ của các dự án và bên vay hiếm khi được xem xét, do giả định về bảo lãnh ngầm của chính quyền địa phương hoặc trung ương. Các khoản vay hầu như không được bảo đảm bằng tài sản thế chấp phù hợp, và những khoản vay có tài sản bảo đảm trên thực tế cũng tương đương với tài trợ dự án không được Chính phủ bảo lãnh. Kết quả đã dẫn đến việc tích tụ nợ xấu (NPL), và các khoản vay thường phải được tái cơ cấu và gia hạn. Hoạt động cho vay của ngân hàng thương mại cũng bị hạn chế do nguồn vốn hạn hẹp của các ngân hàng, và chênh lệch kỳ hạn giữa các khoản tiền gửi ngắn hạn và kỳ hạn cho vay dài cần thiết đối với các khoản cho vay cơ sở hạ tầng.

Hình 5. Giai đoạn kỳ hạn ngắn dưới 5 năm chiếm lĩnh thị trường trái phiếu Việt Nam.



Nguồn: Bộ Tài Chính

21. Ngân hàng Phát triển Việt Nam (NHPTVN) chào các điều khoản ưu đãi đối với các kỳ hạn vay dài cho chính quyền địa phương, nhưng những khoản vay đó vẫn còn hạn chế và rất khác nhau. NHPTVN, thuộc sở hữu của Chính phủ Việt Nam, chỉ có nguồn vốn hạn chế với các điều khoản ưu đãi và việc tiếp cận khoản vay ưu đãi này thường gặp khó khăn, thường phải thuộc các chương trình mục tiêu quốc gia do Chính phủ Việt Nam phê duyệt. Các khoản vay của NHPTVN cũng được ghi chép trong bảng cân đối kế toán của Chính phủ và do đó kém hấp dẫn hơn đối với Chính phủ so với các khoản vay qua hệ thống các NHTMNN. Trong giai đoạn 2005-2012, NHPTVN cung cấp tổng số 3.362 tỷ VNĐ cho TPHCM để tài trợ cho các dự án cơ sở hạ tầng địa phương, trong khi khoản tương ứng ở Quảng Nam là 68 tỷ VNĐ và 3,8 triệu USD. Chi tiết hơn về cho vay của NHPTVN cho ba tỉnh trong nghiên cứu tình huống được thảo luận trong Phần III.D dưới đây.

ii. Các Quỹ Phát triển

22. Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương là những định chế tài chính đặc biệt được thành lập ở cấp tỉnh để huy động vốn và đầu tư vào cơ sở hạ tầng địa phương. LDIF có tư cách pháp nhân của Định chế Tài chính Nhà nước ở cấp địa phương, được kỳ vọng sẽ vận hành như các đơn vị thương mại, huy động vốn trung và dài hạn từ các nguồn trong nước và nước ngoài, và đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng địa phương có thể tạo ra đủ tỷ suất sinh lợi trên đầu tư. Sau khi thành lập LDIF "thí điểm" ở TPHCM (HIFU) vào năm 1997, văn bản pháp luật đầu tiên về LDIFs được ban hành vào năm 2001, đã cho phép tất cả các chính quyền cấp tỉnh tự thành lập LDIF của tỉnh. Sau nhiều dự án thí điểm, định nghĩa rõ ràng về cơ chế hoạt động được đưa ra trong Nghị định 138/2007/NĐ-CP vào năm 2007 về tổ chức và quản lý LDIF, mở đường cho việc triển khai rộng mô hình LDIF hiện tại. LDIF có thể huy động tới gấp 6 lần vốn điều lệ bằng cách phát hành trái phiếu hoặc các khoản vay trong nước và nước ngoài (ODA). Sau đó, LDIF có thể đầu tư theo nhiều cách, kể cả cho vay lên tới kỳ hạn 15 năm, góp vốn cổ phần vào các công ty mới, hoặc ký kết hợp đồng với khu vực tư nhân. Gần đây, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Nghị định 37/2013/NĐ-CP vào tháng 4 năm 2013, sửa đổi và bổ sung Nghị định 138. Những cải thiện đáng kể đã được đưa ra trong nghị định mới nhất này liên quan đến việc xác định các lĩnh vực được khuyến khích đầu tư, trao nhiều thẩm quyền ra quyết định hơn cho Ủy ban Nhân dân tỉnh để thu hút nhiều đầu tư của khu vực tư nhân vào cơ sở hạ tầng, và cung cấp đồng tài trợ giữa các LDIF.

23. Mô hình LDIF đã phát triển đáng kể ở Việt Nam trong thập kỷ qua, huy động được một lượng vốn đáng kể để đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Sau kinh nghiệm thành công của HIFU, ít nhất 28 chính quyền cấp tỉnh đã thành lập LDIF khi được Chính phủ Việt Nam phê duyệt và hỗ trợ. Vào năm 2004, tổng vốn điều lệ của các LDIF ở Việt Nam ước tính xấp xỉ 200 triệu USD; vào năm 2011, con số này ước tính ở mức xấp xỉ 450 triệu USD. Tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm của vốn hoạt động của các LDIF là hơn 40% trong giai đoạn từ 2005 đến 2011. Bảy LDIF hàng đầu hiện đầu tư xấp xỉ 100 triệu USD/năm, tương đương với mức tăng 118% của những quỹ này so với năm 2002. HIFU vẫn là LDIF hoạt động thành công và bền vững nhất về tài chính tại Việt Nam. HIFU được ghi nhận như một LDIF kiểu mẫu về thủ tục và chính sách nội bộ, thẩm định dự án, an toàn xã hội và môi trường và có quan hệ hợp tác với khu vực tư nhân.

24. Sự phát triển hoạt động hiện nay của các LDIF ở Việt Nam tiếp tục được Bộ Tài Chính và các đối tác phát triển hỗ trợ. Bộ Tài Chính là đầu mối chịu trách nhiệm phối hợp giám sát LDIF. Một chương trình hỗ trợ kỹ thuật đang được triển khai để giải quyết những nhu cầu chính và giúp các LDIF có được kỹ năng cần thiết để thực hiện Nghị định 138. Đồng thời, cả AFD và Ngân hàng Thế giới đều đang cấp các khoản vay cho các LDIF. Các LDIF đủ điều kiện nhận vốn ODA có vị thế tài chính tốt, bao gồm tỷ lệ nợ xấu thấp, lãi và các chỉ số trong bảng cân đối kế toán và lợi nhuận ở mức chấp nhận được. Bộ Tài Chính tiến hành quy trình đánh giá tiêu chuẩn hàng năm để đảm bảo tính hiệu quả về tài chính, hoạt động và thể chế của các LDIF trước khi các LDIF nhận được vốn ODA. Các LDIF đủ điều kiện đã chứng minh được họ đạt kết quả tốt trong việc xây dựng hạ tầng quan trọng, và đang hoạt động đầy đủ. Các LDIF hoạt động theo quy chế tín dụng ràng buộc về mặt pháp lý của chính quyền tỉnh, ủy thác cho các LDIF nhiệm vụ phân tích đầu tư để đảm bảo thu hồi chi phí và hướng dẫn giám sát đầu tư và tìm giải pháp đầu tư khi cần thiết. LDIF cũng định giá các khoản vay theo lãi suất thị trường, duy trì báo cáo tài chính kiểm toán hàng năm dựa trên chuẩn mực kế toán được chấp nhận.

iii. Sự tham gia của Khu vực tư nhân và PPP

25. Khuôn khổ pháp lý và quản lý cho sự tham gia của khu vực tư nhân vào cơ sở hạ tầng được quy định trong một Nghị định quy định về các hợp đồng nhượng quyền (Nghị định 108/2009/NĐ-CP) và một Quyết định thí điểm hình thức Đối tác Công tư (71/2010/QĐ-TTg). Nghị định 108, còn gọi là Nghị định Khung Nhượng quyền, là văn bản pháp lý chung, xác định các lĩnh vực, điều kiện, quy trình và các ưu đãi áp dụng cho các dự án đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng theo các hình thức hợp đồng BOT (Xây dựng – Kinh doanh – Chuyển giao), BTO (Xây dựng – Chuyển giao – Kinh doanh) và BT (Xây dựng – Chuyển giao). Khuôn khổ pháp lý về nhượng quyền được áp dụng ở cấp trung ương và địa phương để xây dựng các dự án giao thông, điện, nước và các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác. Tháng 4/2011, Nghị định 24/2011/NĐ-CP (nghị định 24) điều chỉnh một số điều của Nghị định 108, và mở rộng phạm vi áp dụng của Khuôn khổ pháp lý về nhượng quyền sang các lĩnh vực khác như: các công trình kết cấu hạ tầng y tế, giáo dục, đào tạo, dạy nghề, văn hóa, thể thao và trụ sở làm việc của cơ quan nhà nước. Để triển khai một Dự án BOT, BTO hay BT, nhà đầu tư phải lập một dự án mới tuân theo các bước quy định trong Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư về thành lập công ty ở Việt Nam. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhà đầu tư và doanh nghiệp dự án ký một văn bản cho phép doanh nghiệp dự án có và thực thi các quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư. Về cấp vốn cho dự án, Nghị định 108 đưa ra tỷ lệ vốn góp tối thiểu. Đối với Dự án có tổng vốn đầu tư đến 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của Doanh nghiệp dự án không được thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư của Dự án; đối với Dự án có tổng vốn đầu tư trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của Doanh nghiệp dự án không được thấp hơn 15% của phần vốn đầu tư đến 1.500 tỷ đồng, và 10% cho phần vốn vượt trên ngưỡng này. Nghị định này cũng giới hạn vốn góp nhà nước ở mức 49% tổng vốn đầu tư. Tuy nhiên, vốn nhà nước sẽ không bị giới hạn ở tỷ lệ này nếu được sử dụng để hỗ trợ các dự án đáp ứng nhu cầu cấp bách thông qua xây dựng công trình phụ trợ, giải phóng mặt bằng và đền bù tái định cư.

26. Quyết định thí điểm PPP quy định việc cung cấp các loại hình dịch vụ cơ sở hạ tầng công cộng thông qua các dự án được cả Nhà nước và tư nhân cùng phối hợp thực hiện, với mục tiêu tổng thể là thu hút vốn tư nhân để đầu tư vào phát triển cơ sở hạ tầng. Quyết định này áp dụng cho các loại dự án thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định về khuôn khổ pháp lý nhượng quyền, cũng như các nội dung khác, như hình thức hợp đồng Xây dựng – Kinh doanh – Sở hữu (BOO). Quyết định cũng quy định các lĩnh vực cơ sở hạ tầng tương tự với khung pháp lý về nhượng quyền và có dẫn chiếu cụ thể tới các lĩnh vực khác sau này được đưa vào Nghị định 24. Ưu tiên được dành cho những dự án PPP có quy mô lớn cần thiết ngay cho phát triển kinh tế; những dự án cho phép thu hồi vốn thông qua doanh thu từ thu phí người sử dụng; các dự án có thể sử dụng hiệu quả vốn, công nghệ, và năng lực quản lý của tư nhân; và các tiêu chí khác do Thủ tướng Chính phủ quy định. Về mặt cấp vốn, Quyết định thí điểm PPP quy định rằng vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư phải chiếm tối thiểu 30% tổng vốn đầu tư tư nhân vào dự án. Nhà đầu tư có thể tiếp cận những nguồn vốn vay thương mại và các nguồn khác (không có bảo lãnh Chính phủ) để góp vốn lên tới 70% tổng vốn đầu tư của khu vực tư nhân trong dự án. Theo Thông tư 166, các nguồn vốn này phải được huy động theo tiến độ dự án và việc giải ngân phải được xác nhận của Chính phủ. Sự tham gia của Nhà nước vào PPP có thể bằng nhiều hình thức, bao gồm cấp vốn, ưu đãi đầu tư, và các chính sách khác nhằm tăng tính khả thi của dự án. Tổng giá trị phần tham gia của nhà nước vào dự án PPP không được vượt quá 30% tổng vốn đầu tư của dự án trừ trường hợp được phép của Thủ tướng Chính phủ. Vốn góp của Nhà nước vào dự án không thể xem là vốn chủ sở hữu của công ty dự án hay tạo ra quyền nhận cổ tức.

27. Khu vực tư nhân không hào hứng tham gia vào các dự án cơ sở hạ tầng ở Việt Nam do một số yếu tố, chủ yếu liên quan đến tài trợ và quản lý rủi ro.

- Trước tiên, phần lớn các dự án yêu cầu trợ cấp thì mới có thể có khả năng tồn tại về tài chính, nhưng chưa có hệ thống rõ ràng và minh bạch để xác định mức độ hỗ trợ tài chính của Chính phủ. Mặc dù Chính phủ trợ cấp cho các dự án BOT theo một số cách bao gồm cấp vốn, quyền sử dụng đất và các trợ cấp khác, những cách này đều không được cung cấp theo cơ chế công khai và minh bạch.
- Thứ hai, hầu hếu các dự án đều không có phần chuẩn bị đầy đủ trước khi được đem ra đấu thầu. Kết quả là các nhà dự thầu tư nhân thường thiếu thông tin quan trọng về những rủi ro gắn liền với dự án, và các khía cạnh tài chính như cơ cấu thuế và hỗ trợ của Chính phủ, những thông tin có thể hỗ trợ họ chuẩn bị các đề xuất chi tiết. Và chính điều này lại gây khó khăn cho chính quyền trong việc xác định xem liệu dự án sẽ đem lại giá trị tốt hơn nếu được thực hiện theo hình thức PPP, hay là dự án do nhà nước tài trợ hoàn toàn. Đồng thời, các khoản nợ tiềm tàng liên quan đến cơ sở hạ tầng của chính quyền, kể cả những khoản phát sinh từ PPP hoặc các hoạt động cơ sở hạ tầng khác của DNNN, cần được quản lý tốt hơn như một phần của hệ thống quản lý nợ hợp nhất.
- Thứ ba, hầu hết các dự án hạ tầng có sự tham gia của khu vực tư nhân đều được tiến hành mà không thông qua đấu thầu cạnh tranh, làm tăng rủi ro về kết quả yếu kém và thiếu hiệu quả.
- Cuối cùng, các nhà đầu tư nước ngoài đối mặt hạn chế trong chuyển đổi tiền tệ, càng làm tăng rủi ro biến động tỷ giá hối đoái.

iv. Đổi đất lấy hạ tầng

28. Quy định hiện tại cho phép việc sử dụng đất để tạo ra vốn đầu tư, bằng tiền hay hiện vật, để xây dựng cơ sở hạ tầng. Đất có thể được sử dụng để tài trợ cho đầu tư cơ sở hạ tầng theo hai cách: đấu giá quyền sử dụng đất để tạo ra tiền mặt tài trợ trực tiếp công trình xây dựng, hoặc kết hợp đấu thầu xây dựng công trình gắn với quyền sử dụng đất như một phương thức để tạo vốn xây dựng công trình ("đổi đất lấy hạ tầng"). Nghị định 181/2004/NĐ-CP ban hành tháng 10 năm 2004 thiết lập các nguyên tắc chung cho những quy trình này. Việc đấu giá quyền sử dụng đất để lấy tiền phải xác định rõ ràng mục đích và cơ cấu sử dụng đất đối với đất đưa ra đấu giá, cũng như tách bạch phù hợp giữa đấu giá quyền và đấu giá công trình xây dựng. Chương trình"đổi đất lấy hạ tầng" phải tuân theo những nguyên tắc sau: (a) Thang điểm để chấm thầu xây dựng công trình và thang điểm để chấm đấu giá quyền sử dụng đất được xây dựng riêng; (b) ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải xác định rõ mục đích và cơ cấu sử dụng đất đối với đất đưa ra đấu giá; và (c) người trúng đấu giá phải lập dự án và dự án phải được ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phê duyệt.

29. Khái quát hơn, Luật Đất đai 2003 điều chỉnh khuôn khổ pháp lý bao quát toàn bộ hoạt động quản lý và sử dụng đất ở Việt Nam, trong khi Nghị định 181 đưa ra phần hướng dẫn thực hiện. Luật quy định rằng đất đai thuộc sở hữu của toàn dân Việt nam, trong đó Nhà nước là đại diện sở hữu đất. Nhà nước cho thuê đất có nghĩa là việc Nhà nước cấp quyền sử dụng đất trên cơ sở hợp đồng cho một đơn vị có nhu cầu sử dụng đất đai. Nghị định 181 hướng dẫn các lĩnh vực khác nhau, bao gồm: lập kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, thay đổi mục đích sử dụng đất, phục hồi đất, trưng thu đất, đăng ký quyền sử dụng đất, quyền sử dụng đất ở thị trường bất động sản, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, quản lý đất và giải quyết tranh chấp và khiếu nại liên

quan tới đất. Nghị định này cũng quy định trách nhiệm của các cơ quan chính quyền trung ương và địa phương liên quan đến quản lý đất đai, và phân bổ thẩm quyền ra quyết định cuối cùng cho cấp trung ương. Ở cấp tỉnh, trách nhiệm quản lý đất thuộc về Sở Tài nguyên Môi trường Tỉnh (cơ quan quản lý đất đai địa phương). Các cơ quan quản lý đất cấp quận huyện sẽ có trách nhiệm quản lý đất trong quận huyện nội ngoại thành, các thành phố hay thị trấn thị xã thuộc địa bàn mình. Nghị định 181 cho phép việc sử dụng đất để thực hiện dự án BT và dự án BOT. Đối với dự án BT, nhà đầu tư không phải trả thuế sử dụng đất hay tiền thuê đất trong thời gian xây dựng công trình theo dự án đã được phê duyệt và phải bảo toàn diện tích đất được giao cho mục đích đã đăng ký theo dự án. Đồng thời, nhà đầu tư phải tuân thủ yêu cầu chuyển giao ghi trong dự án và nếu không tuân thủ, nhà đầu tư phải trả tiền thuê đất từ thời điểm dự kiến chuyển giao ban đầu tới thời điểm thực tế chuyển giao đất lại cho Chính phủ. Đối với dự án BOT Nhà nước có thể hoặc giao đất cho nhà đầu tư, là bên hưởng lợi từ việc miễn giảm thuế sử dụng đất hoặc tiền thuê đất.

30. "Đổi đất lấy hạ tầng" được sử dụng rộng rãi như một cơ chế tài chính tại các thành phố lớn, và có thể trở thành nguồn vốn chính cho đầu tư cơ sở hạ tầng tại những nơi này nhưng cũng gây ra một số quan ngại. Việc chuyển quyền sử dụng đất cho các dự án phát triển bất động sản cấu thành một nguồn lực quan trọng cho những tỉnh năng động nhất, với việc "đổi đất lấy hạ tầng" thường được thực hiện trên cơ sở đàm phán dưới hình thức hợp đồng BT. Ví dụ, ở TPHCM, tiền thu sử dụng đất tạo ra nguồn thu 6,28 nghìn tỷ VNĐ cho chính quyền thành phố - hơn 17% tổng nguồn thu của năm, mặc dù đã bị giảm so với mức của năm 2004 với tiền thu sử dụng đất ước tính chiếm 27% tổng nguồn thu. Nhìn chung, không có thông tin đáng tin cậy về lượng vốn mà Việt Nam thực sự huy động được thông qua "đổi đất lấy hạ tầng". Phương thức này cũng dấy lên các mối quan ngại về mức độ minh bạch của quy trình định giá đất, cũng như mức độ mà các chính quyền địa phương thực sự hưởng lợi từ việc gia tăng giá trị đất do hạ tầng được cải thiện, đặc biệt nếu đất được định giá theo mức giá thị trường "trước khi phát triển". Cả Luật Đất đai lẫn Nghị định 181 đều không quy định quy trình cụ thể để định giá đất theo chương trình "đổi đất lấy hạ tầng". Chi phí tái định cư lại là một mối quan ngại khác, vì những chi phí này phải do nhà nước chi trả, và làm tăng đáng kể tổng chi phí huy động nguồn lực đất đai. Lo ngại cuối cùng là chất lượng của hạ tầng do khu vực tư nhân thực hiện, đặc biệt với những dự án chiến lược là những dự án quy mô lớn, phức tạp, và có yêu cầu đầu tư lớn.

31. Việc sử dụng công cụ "đổi đất lấy hạ tầng" gặp một số hạn chế: đất đai có hạn, và có nhiều nơi giá trị đất lại không đủ cao, việc khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ hạ tầng còn bị hạn chế. Về lâu dài, nguồn thu từ tiền thu sử dụng đất được cho là sẽ giảm đi, do đất đai là nguồn lực có hạn, và các thành phố không thể cứ đem ra bán mãi. Từ đầu năm 2004, Sở Tài chính TPHCM đã dự tính rằng nguồn thu từ thuế sử dụng đất sẽ không còn tăng nữa kể từ sau 2010 (UNDP, 2005; 12). Mặt khác, trong trường hợp các thành phố nhỏ, giá trị đất và phát triển đất lại không hấp dẫn lắm đối với khu vực tư nhân. Các nhà đầu tư khu vực tư nhân thường khó huy động vốn cho đầu tư hạ tầng dài hạn trên thị trường trong nước khi doanh thu có được từ việc bán đất theo hợp đồng BT không được hiện thực hóa nếu thiếu hạ tầng cần thiết để phục vụ cho phần đất đó. Ngoài ra, "đổi đất lấy hạ tầng" không phải lúc nào cũng là công cụ áp dụng được: khu vực tư nhân thường miễn cưỡng, hoặc không được phép, cung cấp hạ tầng và dịch vụ công cộng do các cơ quan nhà nước quản lý, như dịch vụ cấp nước hoặc dịch vụ xử lý nước thải. Những thiếu hụt về thể chế và quy định có ảnh hưởng đến "đổi đất lấy hạ tầng" được thảo luận chi tiết hơn trong Phần II.C.

32. Hai ví dụ về chương trình "đổi đất lấy hạ tầng" gần đây bao gồm các dự án xây dựng đường và phát triển đô thị đã được thực hiện thông qua Hợp đồng BT. Những dự án này do POSCO và GS Consulting & Engineering Corporation (GSEC) đến từ Hàn Quốc thực hiện. Đường vành đai 1 của TPHCM (10 km) do GSEC thực hiện và một dự án phát triển đường nối Hà nội với khu vực phía bắc Sông Hồng do POSCO xây dựng. Trong hai dự án này, hai công ty được Chính phủ Việt Nam nhượng quyền để tiến hành công việc xây dựng và tài trợ cho tuyến đường, sau khi hoàn thành đường được chuyển giao lại cho Chính phủ. Những công ty này nhận được quyền phát triển đất đổi lại họ phải chi trả chi phí xây dựng đường, và xây dựng tòa nhà ở và tòa nhà thương mại. Doanh thu thu được từ việc bán những tài sản này lại được sử dụng để bù đắp chi phí xây dựng.

v. Các công cụ tài trợ khác

33. Chính quyền địa phương cũng có thể có được hình thức cấp vốn quốc tế gián tiếp thông qua chính quyền trung ương, khi chính quyền trung ương thực hiện cho vay lại vốn vay của nước ngoài (thương mại, ưu đãi hay ODA) theo hướng dẫn tại Nghị định 78/2010/NĐ-CP (Nghị định 78). Tuy nhiên, dòng vốn ODA dự kiến sẽ chậm lại khi Việt Nam trở thành một quốc gia thu nhập trung bình hoàn toàn. Theo Nghị định này, các tỉnh có lợi thế nhất định so với những bên vay ở cấp địa phương khác - khoản phí cho vay lại phát sinh trong hoạt động quản lý và thu hồi khoản cho vay lại của chính quyền trung ương sẽ không áp dụng đối với các UBND tỉnh. Để được hưởng khoản vay lại của chính quyền trung ương, thì các tỉnh phải có các dự án phát triển kinh tế xã hội tuân thủ các yêu cầu đầu tư đặt ra, và có ngân sách địa phương có đủ năng lực hoàn trả nợ vay. Bù lại, Ủy ban Nhân dân cấp Tỉnh có trách nhiệm hoàn trả đầy đủ đúng hạn nghĩa vụ nợ. Các nguồn hoàn trả nợ vay bao gồm nguồn tiền sẵn có trong ngân sách tỉnh và các khoản tiền thu hồi được từ các dự án đầu tư của địa phương có khả năng tạo doanh thu. Trước khi phê duyệt khoản vay, Bộ Tài Chính đánh giá kế hoạch ngân sách của UBND tỉnh đó cho năm mà hợp đồng vay nước ngoài được ký kết và kế hoạch sử dụng và hoàn trả khoản vay được UBND tỉnh phê duyệt. Các tỉnh có thể vay vốn bằng đồng ngoại tệ hoặc nội tệ, với mức lãi suất khác nhau phụ thuộc vào bản chất của khoản vay gốc. Đối với các khoản vay ưu đãi và thương mại, lãi suất cho vay lại bằng với lãi suất vay nước ngoài. Nếu khoản cho vay lại ODA được thực hiện bằng VNĐ, khi đó lãi suất cho vay lại bao gồm yếu tố rủi ro tỷ giá hối đoái cộng với lãi suất cho vay bằng ngoại tệ.

34. Nhiều tỉnh và thành phố cũng tài trợ và thực hiện các dự án hạ tầng công cộng ngoài ngân sách thông qua các công ty nhà nước quản lý và vận hành các dịch vụ công cộng, bao gồm hệ thống chiếu sáng công cộng, bảo trì đường xá, xử lý rác thải và vệ sinh môi trường. Chính quyền tỉnh chỉ định các giám đốc cấp cao, xác định phí người sử dụng và trợ cấp cho các hoạt động này nếu phí người sử dụng không đủ để trang trải. Các công ty nhà nước ở địa phương có thể nhận được các khoản vay từ các ngân hàng thương mại nhà nước và NHPTVN. Một số công ty nhà nước hoạt động trong các ngành kinh tế khác (công nghiệp, thương nghiệp và tài chính) để có thêm nguồn thu bổ sung tài trợ cho các hoạt động "lõi" nhưng lại không bền vững về tài chính. Các công ty nhà nước phát triển nhất tập trung ở các thành phố lớn và một vài công ty đã được cổ phần hóa một phần. Theo AFD (2010) năm 2009, Thành phố Hồ Chí Minh có 381 công ty nhà nước hoạt động trong nhiều lĩnh vực, bao gồm xây dựng, giao thông và du lịch. Cùng nghiên cứu trên cho biết ước tính 80% đầu tư công vào TPHCM được những công ty này thực hiện, trong khi 20% còn lại là do chính quyền thành phố trực tiếp thực hiện.

C. Những bất cập chính về thể chế:

35. Khuôn khổ pháp lý hiện hành cho đầu tư cơ sở hạ tầng địa phương còn thiếu cơ chế phân bổ tài chính minh bạch, rõ ràng và hiệu quả. Một cơ chế hiệu quả cần có liên kết chặt chẽ giữa quy trình lập kế hoạch đầu tư ở cấp trung ương và địa phương, qua đó giảm bớt cạnh tranh và phân tán không cần thiết giữa các tỉnh, với phân bổ vốn đầy đủ và tối ưu từ tất cả các nguồn sẵn có. Thậm chí ngay cả khi đã lập kế hoạch hiệu quả, nhiều dự án phát triển cơ sở hạ tầng địa phương có khả năng đã cần tới tài trợ bổ sung ngoài số ngân sách được cấp qua việc phân bổ ngân sách truyền thống như quy định hiện hành trong Luật Ngân sách Nhà nước. Vì vậy, cần xây dựng khuôn khổ phân bổ minh bạch để quản lý cả nguồn lực ngân sách Nhà nước, ngày càng được chuyển giao nhiều hơn cho các tỉnh nhận ngân sách ròng, cũng như các nguồn lực ODA, cho cơ sở hạ tầng địa phương. Chỉ thị 1792 năm 2011 về tăng cường Quản lý Đầu tư từ Vốn Ngân sách Nhà nước và Vốn Trái phiếu Chính phủ là một bước đi đúng hướng, nhấn mạnh việc sử dụng nguồn vốn sẵn có cho các dự án cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, và quy định rõ phương thức phân bổ số tiền thu được từ nguồn vốn trái phiếu hạn chế cho các dự án đầu tư theo một cách thức hiệu quả.

36. Còn chưa có cách tiếp cận phù hợp trong quản lý nợ địa phương phát sinh từ đầu tư cơ sở hạ tầng địa phương - bao gồm hạn mức vay phù hợp và cơ chế truy đòi nợ đầy đủ. Mặc dù Luật quản lý nợ công cho phép chính quyền trung ương cho chính quyền tỉnh vay, Luật ngân sách lại không quy định cụ thể về việc vay và trả nợ được quản lý như thế nào và kết hợp với quá trình lập ngân sách ra sao. Công thức hiện tại cho hạn mức vay cho các tỉnh không phản ánh năng lực vay thực tế, và biến động qua các năm – vấn đề này do hạn mức/tổng dư nợ cho một tỉnh được cố định ở mức 30% của chi phí vốn hàng năm theo ngân sách của tỉnh đó (là 100% trong trường hợp của Hà Nội và TPHCM). Hơn nữa, vẫn chưa có khung pháp lý rõ ràng cho cơ chế truy đòi nợ, để bảo vệ các chủ nợ trong trường hợp chính quyền địa phương không trả được nợ, và sẽ là một công cụ quan trọng để cải thiện tín dụng địa phương. Theo Luật quản lý nợ công, điều khoản duy nhất liên quan đến cơ chế truy đòi nợ là điều khoản về Bảo lãnh Chính phủ cấp cho những đối tượng và các dự án đủ điều kiện. Luật này hiện chưa quy định liệu chính quyền địa phương có thể cấp bảo lãnh hay không, và điều này được hiểu là rào cản chính thức của các bảo lãnh như vậy.

37. Chưa có một môi trường thuận lợi cho xây dựng thị trường trái phiếu địa phương. Ngoài một số hạn chế đã được nói đến trong Phần II.B trên đây Luật Ngân sách Nhà nước cho phép chính quyền địa phương phát hành trái phiếu địa phương; tuy nhiên quy trình thẩm định hiện hành chưa đủ để thúc đẩy và cải thiện phát hành trái phiếu địa phương. Quy trình này yêu cầu có phê duyệt của Bộ Tài Chính đối với toàn bộ kế hoạch huy động vốn của chính quyền địa phương, kéo dài quy trình phát hành trái phiếu. Đồng thời, phê duyệt tập trung đối với việc phát hành trái phiếu không thúc đẩy khả năng tự chủ, trách nhiệm giải trình và năng lực của chính quyền địa phương khi thực hiện phát hành trái phiếu của chính mình. Quy mô tương đối nhỏ và năng lực hạn chế của phần lớn các tỉnh cũng cho thấy rằng việc cho phép huy động vốn chung - thông qua phát hành trái phiếu chung bởi nhiều chính quyền địa phương - sẽ đem lại tính kinh tế nhờ quy mô khi phải đối diện với chi phí cố định trả trước tăng cao khi liên quan đến minh bạch, khung quy định cho phát hành trái phiếu hiện hành không đưa ra những yêu cầu chi tiết về công bố thông tin và không khuyến khích việc sử dụng các cơ quan xếp hạng tín dụng - việc công bố thông tin đầy đủ nhằm đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế sẽ làm gia tăng tính minh bạch của việc phát hành trái phiếu và tăng sự tin tưởng của nhà đầu tư.

38. Sắp xếp hiện tại đối với nhu cầu đổi đất lấy hạ tầng cần được cải thiện. Quy trình quy hoạch sử dụng đất được quy định trong Nghị định về Quản lý Đất đai rất dài, thường cần tới hai năm hoặc lâu hơn để hoàn thành việc chuẩn bị và đàm phán. Nhìn chung, Nghị định này có thể tạo ra những hạn chế nhất định trong việc triển khai các dự án. Trước tiên, quy trình chưa chuẩn hóa, tạo ra một số quan ngại về tính minh bạch. Thứ hai, giá quyền sử dụng đất được đặt ra trước khi dự án được phát triển, không cho phép chính quyền địa phương thu được giá trị gia tăng từ đất. Thứ ba, thiếu cơ chế hỗ trợ nhằm bù đắp chi phí lớn cho giải phóng mặt bằng và tái định cư. Một nghị định mới giải quyết tất cả những hạn chế này đang được soạn thảo.

39. Một số thất bại thị trường và thiếu hụt các quy định cho tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương phản ánh tình trạng thiếu một công cụ chuyên biệt ở cấp nhà nước để cải thiện tín dụng, dịch vụ bảo lãnh, và tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương. Một công cụ chuyên biệt như vậy có thể giải quyết những thiếu hụt cụ thể, cũng như việc thể hiện cam kết của chính quyền và nỗ lực chính sách về cơ sở hạ tầng địa phương. Một hoặc toàn bộ các chức năng mà công cụ này có thể thực hiện, bao gồm:

- Đóng vai trò như một quỹ phát triển địa phương đầu tư vào hạ tầng địa phương;
- Huy động vốn dài hạn và cung cấp các khoản vay có kỳ hạn dài (dự kiến với mức chi phí thấp hơn mức chi phí có thể có được với trái phiếu địa phương);
- Đồng tài trợ các dự án hạ tầng địa phương được phân bổ ngân sách để trang trải một phần vốn đầu tư, và thay mặt chính quyền trung ương giám sát toàn bộ dự án;
- Cung cấp bảo lãnh cho các dự án hạ tầng địa phương, hoặc là cho các tổ chức cấp vốn hoặc cho các nhà đầu tư thuộc khối tư nhân; và
- Nâng cao hiệu quả đầu tư thông qua việc sử dụng quy trình thẩm định đầu tư được chuẩn hóa.

3

Tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương tại cấp địa phương

A. Tổng quan

40. Phần này dựa trên các nghiên cứu tình huống chi tiết ở TPHCM, tỉnh Quảng Nam, và Quảng Ninh, tiêu biểu cho hoàn cảnh, tình hình khác nhau. Phương thức tiếp cận từ dưới lên được sử dụng để đánh giá tình hình ở địa phương nhằm xác định những hạn chế ở cơ sở, và đánh giá các công cụ tài trợ ở địa phương đã chứng tỏ được sự thành công hoặc có thể được cải thiện. Trong khi TPHCM là động lực kinh tế chính của Vùng Kinh tế Đặc thù phía Nam, và Quảng Ninh là một tỉnh đang tăng trưởng mạnh ở miền Bắc, Quảng Nam vẫn thuộc nhóm các tỉnh nghèo nhất ở Việt Nam. Kết hợp lại, ba địa điểm này mang tính đại diện cho một bộ phận tiêu biểu về địa lý và vị thế tài chính/tài khóa. Bảng 1 tóm tắt những đặc điểm kinh tế và xã hội chính của ba vùng này, thể hiện sự khác biệt của ba vùng. Ví dụ, TPHCM thu hút rất nhiều đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) được cấp phép, so với hai tỉnh còn lại. Đồng thời, FDI được cấp phép lại rất khác nhau qua các năm, như thể hiện trong Hình 6. Một báo cáo đầy đủ về các nghiên cứu tình huống này có sẵn khi được yêu cầu để sử dụng cho mục đích chính thức.

Bảng 1. TPHCM, Quảng Nam, và Quảng Ninh đại diện cho các một bộ phận tiêu biểu các tỉnh Việt Nam

	Thành phố Hồ Chí Minh	Tỉnh Quảng Nam	Tỉnh Quảng Ninh
Dân số năm 2011 (triệu)	7,52	1,44	1,16
Đóng góp kinh tế (% GDP quốc gia)	20,2	0,4	2,2
Thu nhập theo đầu người (triệu VND)	68,2	8,4	47,0
FDI được cấp phép năm 2011 (triệu USD)	2.800	164,8	51,8
Vị trí tài khóa trong Ngân sách Nhà nước	Đóng góp ngân sách	Nhận ngân sách	Đóng góp ngân sách

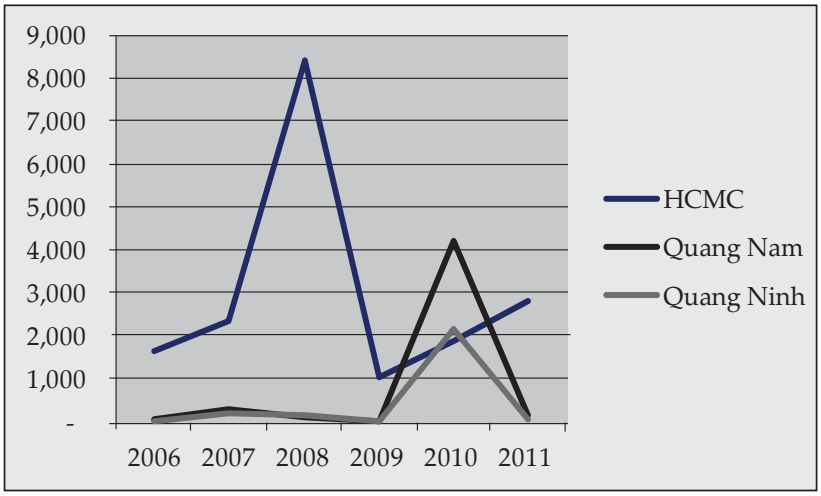
41. Thành phố Hồ Chí Minh, với dân số tăng trưởng nhanh chóng đạt 7,52 triệu năm 2011, và liên tục có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao trong hai thập kỷ qua, đối mặt với áp lực đáng kể trong phát triển cơ sở hạ tầng ở những lĩnh vực như giao thông, cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải, xử lý chất thải rắn, nhà ở, trường học và y tế. Dân số thực của TPHCM có thể còn cao hơn so với số liệu thống kê chính thức, với ước tính có 2 triệu người sống trong thành phố nhưng không khai báo tạm trú với chính quyền địa phương. Thoát nước cho cả nước thải và nước mưa - và nguy cơ ngập lụt - là những vấn đề nghiêm trọng, với hơn một nửa diện tích thành phố chỉ cao hơn mực nước biển có 2 mét.

42. Tỉnh Quảng Nam gần đây đã đạt được một số thành công trong phát triển kinh tế, nhưng vẫn thuộc một trong những tỉnh nghèo nhất ở Việt Nam, chiếm chưa tới 0,4% GDP năm 2011, và là tỉnh nhận ngân sách. Có vị trí ở miền trung Việt Nam với tổng diện tích 10.438 km^2 (trong số đó 41% là rừng) và dân số 1,44 triệu, Quảng Nam là một tỉnh duyên hải và thuộc Vùng Kinh tế Trọng điểm miền Trung. Địa hình của tỉnh bao gồm ba vùng sinh thái từ tây sang đông: khu vực cao nguyên, khu vực trung du, và khu vực đồng bằng và ven biển. Quảng Nam nằm ở giữa trục giao thông đường bộ, đường sắt, đường thủy, và đường hàng không bắc nam của quốc gia. Vào năm 1997, tỉnh được tách ra từ tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng trước đó, và lấy lại tên ban đầu. Hiện nay,

tỉnh có 14 huyện và hai thị xã (Tam Kỳ và Hội An). Động lực kinh tế chính của vùng là Khu Kinh tế Mở Chu Lai, và Khu công nghiệp cơ khí ô tô Chu Lai Trường Hải, Khu Công nghiệp Bắc Chu Lai, Khu Công nghiệp Điện Nam - Điện Ngọc, và Khu Công nghiệp Việt Nam – Xing-ga-po.

43. Tỉnh Quảng Ninh ghi nhận tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ trong những năm gần đây - 12,1% năm 2011, hơn gấp đôi tốc độ tăng trưởng quốc gia cùng năm - dựa trên nền tảng kinh tế đa dạng. Nằm ở vùng bờ biển đông bắc Việt Nam, Quảng Ninh là một tỉnh miền núi và ven biển, tiếp giáp với Trung Quốc ở phía bắc, với đường bờ biển dài 250km và hơn hai nghìn hòn đảo. Tỉnh được coi là có tầm quan trọng chiến lược cả về quốc phòng và phát triển kinh tế. Động lực phát triển kinh tế chính của Quảng Ninh bao gồm Khu Kinh tế Vân Đồn, với mục tiêu trở thành trung tâm thương mại quốc tế và trung tâm chất lượng cao du lịch biển và giải trí ở miền bắc Việt Nam (bao gồm Vịnh Hạ Long, một di sản văn hóa thế giới); và cũng bao gồm Vùng Biên giới Móng Cái. Đây là một tỉnh giàu tài nguyên khoáng sản, bao gồm than đá, cao lanh, đất sét, cát thủy tinh, và đá vôi. Trữ lượng than của tỉnh vào khoảng 3,6 tỷ tấn, phần lớn là than antraxit với hàm lượng năng lượng cao. Khai thác than là ngành công nghiệp xương sống của tỉnh, nơi khai mỏ đóng góp 32% GDP của tỉnh, và là một nguồn doanh thu quan trọng.

Hình 6. FDI được cấp phép có chênh lệch lớn giữa các năm, ở cả ba tỉnh



B. Cầu thực tế và Thiếu hụt hỗ trợ tài chính trong bối cảnh hiện nay:

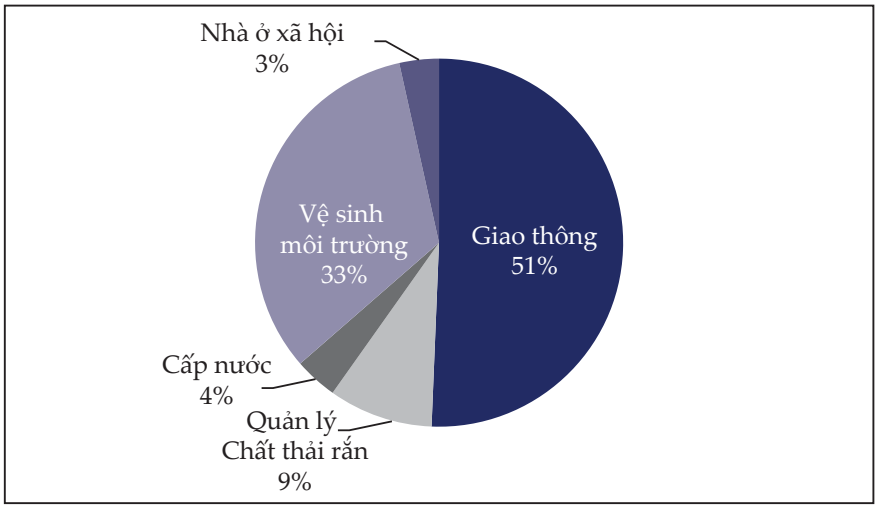
44. Ở cấp tỉnh, tổng nhu cầu đầu tư vào cơ sở hạ tầng theo kế hoạch hầu như không có gắn kết với cầu thực tế của khoản đầu tư đó. Tình trạng thiếu gắn kết này là do hai lý do chính: Trước tiên, như đã thảo luận trong phần I và II trên đây, những yếu kém trong cấu trúc phân cấp của Việt Nam và quy trình lập kế hoạch đầu tư đã dẫn đến tình trạng thiếu hiệu quả một cách có hệ thống trong đầu tư vào cơ sở hạ tầng do tình trạng phân tán và trùng lặp không cần thiết. Nhiều khả năng là đối với bất kỳ tỉnh nào, mức độ hiệu quả của đầu tư sẽ thấp hơn những gì được thể hiện trong kế hoạch đầu tư. Thứ hai, nguồn vốn sẵn có thường thấp hơn nhiều so với nhu cầu tài trợ phát sinh từ kế hoạch đầu tư hiện hành. Về phía cầu, điều này phản ánh cả tình trạng thiếu hiệu quả trong đầu tư, cũng như việc thiếu điều phối và gắn kết giữa các cơ quan chủ quản trong quá trình lập kế hoạch, dẫn đến các kế hoạch đầu tư phản ánh kỳ vọng của các cơ quan chủ quản chứ không phải là nguồn lực sẵn có thực tế. Về phía cung, nhiều hạn chế trong sử dụng các công cụ tài trợ được thảo

luận trong Phần II trên đây. Rõ ràng, từ phía các tỉnh, mức độ sẵn có của nguồn tài trợ cho đầu tư khác nhau rất nhiều qua các năm, và rất khó dự báo.

45. Vì những lý do trên đây, báo cáo này ước tính "nhu cầu thực" đối với đầu tư cơ sở hạ tầng ở ba địa điểm nghiên cứu tình huống - đầu tư thực tế thấp hơn so với kế hoạch đúng như ước tính, nhờ cải thiện trong hiệu quả đầu tư và những hạn chế hiện có trong tài trợ. Trong tổng nhu cầu đầu tư thể hiện trong kế hoạch đầu tư cơ sở hạ tầng ở địa phương, hiệu quả trong đầu tư sẽ đòi hỏi mỗi khoản đầu tư đề xuất phải vượt qua một thử nghiệm về hiệu quả đầu tư, có tính đến năng lực tài chính của chính quyền địa phương và khả năng tồn tại về tài chính của dự án dựa trên doanh thu dự kiến của dự án. Với mỗi nghiên cứu tình huống, các ước tính về cầu thực tế được tư vấn tính toán dựa trên thông tin sẵn có và thảo luận với cán bộ chính quyền địa phương và các chuyên gia. Với mỗi lĩnh vực hạ tầng và nguồn tài trợ, một "lãi suất thực" của cầu đầu tư được ước tính, dựa trên những cân nhắc trên đây, nhằm rút ra số lượng cầu thực tế về tài chính tương ứng với tổng mức độ đầu tư dự kiến.

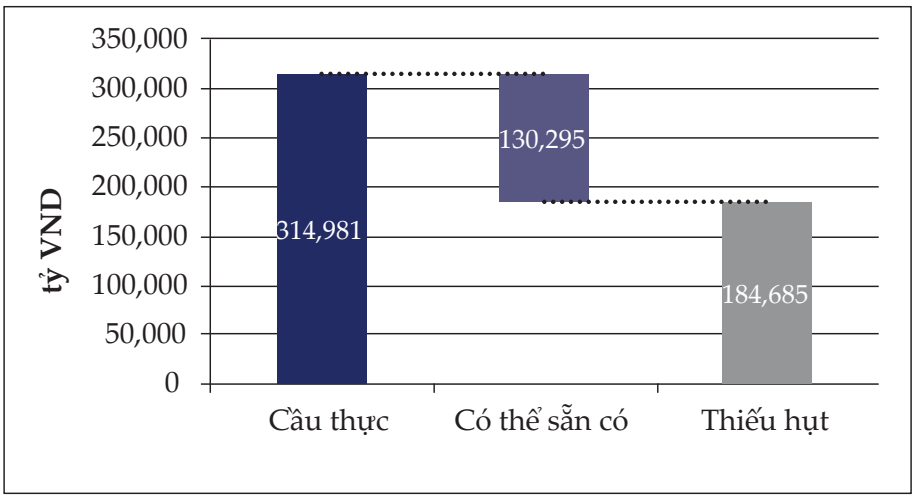
46. Cầu thực tế của đầu tư cơ sở hạ tầng TPHCM giai đoạn 2011-2015 dự kiến là 314.981 tỷ VNĐ, với thiếu hụt tài trợ ở mức 59%, hay 184.685 tỷ VNĐ. Trong khi nhu cầu tài trợ dự kiến cho toàn bộ các lĩnh vực hạ tầng địa phương trong giai đoạn này lên tới 397.817 tỷ VNĐ (không bao gồm khoản tiền chưa biết cho ba dự án chất thải rắn), nhu cầu tài trợ thực tế thấp hơn vào khoảng 20%. Mức tài trợ có thể sẵn có chỉ giới hạn ở mức 130.295 tỷ VNĐ, hay 41% cầu thực tế. Lĩnh vực giao thông và vệ sinh môi trường chiếm hơn 80% tổng cầu đầu tư cơ sở hạ tầng cho giai đoạn (xem Hình 7). Theo đó, phần lớn lượng vốn còn thiếu trong các lĩnh vực giao thông, vệ sinh môi trường, và chất thải rắn. Bảng 2 tóm tắt các mức độ đầu tư hiện tại, nhu cầu tài trợ thực, và thiếu hụt tài trợ cho các lĩnh vực cơ sở hạ tầng địa phương ở TPHCM. Hình 8 minh họa thiếu hụt tài trợ tương ứng với nhu cầu thực và tài trợ sẵn có. Chính quyền TPHCM đã nhận thức rõ ràng về những thiếu hụt tài trợ này, và đã đề xuất huy động vốn từ nhiều nguồn tài trợ khác nhau, chẳng hạn như khu vực tư nhân thông qua các chương trình BT/BOT/PPP, và cơ chế "đổi đất lấy hạ tầng". Tuy nhiên, một thách thức đối với TPHCM khi theo đuổi những loại kế hoạch này là nhu cầu có đủ đất "sạch", cũng như có nguồn vốn đáng kể để giải phóng mặt bằng, đền bù và tái định cư.

Hình 7. Lĩnh vực giao thông và vệ sinh môi trường chiếm hơn 80% tổng cầu đầu tư cơ sở hạ tầng của TPHCM cho giai đoạn 2011-2015



Nguồn: Báo cáo Đánh giá Tài chính Chính quyền Địa phương của Thành phố Hồ Chí Minh, và ước tính của tư vấn, công ty Vision Associates.

Hình 8. TPHCM đối mặt với thiếu hụt tài trợ đáng kể, ở mức 59% cầu thực tế



Nguồn: Báo cáo Đánh giá Tài chính Chính quyền Địa phương của Thành phố Hồ Chí Minh, và ước tính của tư vấn, công ty Vision Associates

Bảng 2. Mức Đầu tư Hiện tại, Nhu cầu Vốn Thực, Tài trợ Sẵn có, và Thiếu hụt Tài trợ trong Lĩnh vực Cơ sở hạ tầng địa phương của TPHCM, giai đoạn 2011-2015

(Đơn vị: tỷ VND, trừ trường hợp ghi khác)

Lĩnh vực cơ sở hạ tầng	Mức Đầu tư hiện tại[1]	Nhu cầu tài trợ	Lãi suất thực (%)	Nhu cầu vốn thực	Nguồn tài trợ tiềm năng	Thiếu hụt tài trợ
	A	B	C	D=BxC	E	F = D-E
Giao thông tài trợ bởi	**16.870**	**201.479**	**84**	**170.054**	**46.983**	**123.071**
- Ngân sách Địa phương		17.329	90	15.596	15.596	-
- ODA		56.387	70	39.471	31.387	8.084
- BT, BOT, v.v...		127.763	90	114.987	cần được xác định	114.987
Cấp nước	**5.243**	**15.000**	**80**	**12.000**	**8.000**	**4.000**
Vệ sinh môi trường tài trợ bởi	**335**	**130.978**	**72**	**94.481**	**70.328**	**24.153**
- Ngân sách Nhà nước và các khoản vay						
+ Hệ thống thoát nước thải		9.523	90	8.571	8.571	-
+ Thu gom và xử lý nước thải		52.717	90	47.445	47.445	-
+ Kiểm soát lũ lụt		15.065	95	14.312	14.312	-
- BT, BOT, v.v...		53.673	45	24.153	cần được xác định	24.153
Quản lý chất thải rắn		**36.514**	**80**	**29.211**	**-**	**29.211**

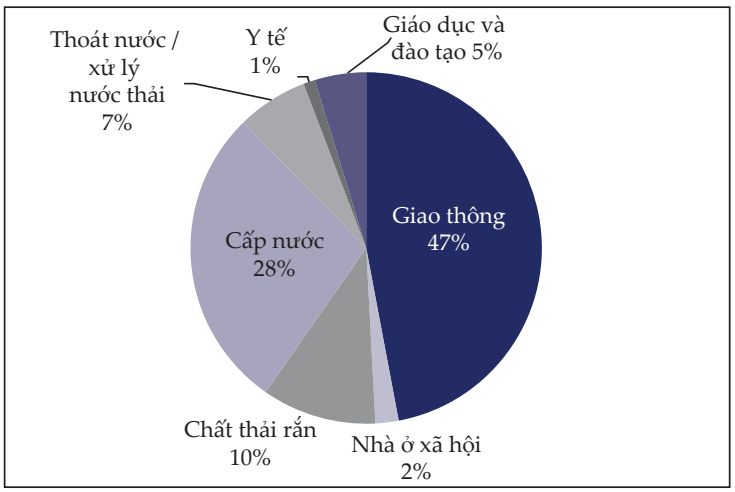
Lĩnh vực cơ sở hạ tầng	Mức Đầu tư hiện tại[1] A	Nhu cầu tài trợ B	Lãi suất thực (%) C	Nhu cầu vốn thực D=BxC	Nguồn tài trợ tiềm năng E	Thiếu hụt tài trợ F = D-E
Nhà ở xã hội tài trợ bởi	**1.153**	**13.846**	**67**	**9.235**	**4.985**	**4.251**
- Ngân sách địa phương và xã hội hóa		5.538	90	4.985	4.985	-
- ODA		6.369	50	3.185	cần được xác định	3.185
- Ngân sách trung ương		1.938	55	1.066	cần được xác định	1.066
TỔNG SỐ	**23.601**	**397.817**		**314.981**	**130.295**	**184.685**

Nguồn: Báo cáo Đánh giá Tài chính Chính quyền địa phương của Thành phố Hồ Chí Minh, và ước tính của chuyên gia tư vấn, công ty Vision Associates

Chú thích: 1. Do Ngân sách Nhà nước Tài trợ trong giai đoạn 2010-2012
2. Không bao gồm ba dự án chất thải rắn chưa rõ mức đầu tư

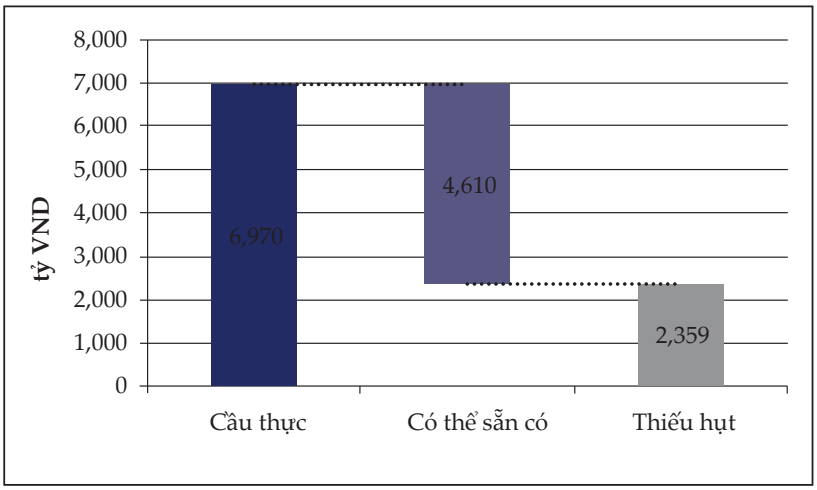
47. Cầu thực tế của đầu tư cơ sở hạ tầng ở Quảng Nam, dựa trên kế hoạch hiện tại, dự kiến là 6.970 tỷ VNĐ, với thiếu hụt tài trợ ở mức 34%, hay 2.359 tỷ VNĐ. Trong khi nhu cầu tài trợ dự kiến cho toàn bộ các lĩnh vực hạ tầng địa phương trong giai đoạn này lên tới 9.500 tỷ VNĐ, nhu cầu tài trợ thực tế thấp hơn vào khoảng 25%. Mức tài trợ có thể sẵn có chỉ giới hạn ở mức 4.610 tỷ VNĐ, hay 66% cầu thực tế. Lĩnh vực giao thông và cấp nước chiếm khoảng 3/4 tổng đầu tư cơ sở hạ tầng cho giai đoạn (xem Hình 9). Mặc dù nhu cầu đầu tư cho giao thông dường như được bù đắp đầy đủ, nhu cầu đầu tư cho cấp nước thì không, là lĩnh vực thiếu hụt tài trợ nhiều nhất. Bảng 3 tóm tắt các mức độ đầu tư hiện tại, nhu cầu tài trợ thực, và thiếu hụt tài trợ cho các lĩnh vực cơ sở hạ tầng địa phương ở TPHCM. Hình 10 minh họa thiếu hụt tài trợ tương ứng với nhu cầu thực và tài trợ sẵn có. Vì Quảng Nam là một tỉnh tương đối nghèo, việc xóa bỏ thiếu hụt tài trợ ở tỉnh này sẽ là một thách thức. Không như TPHCM, Quảng Nam có tỷ lệ đô thị hóa thấp, thị trường bất động sản kém phát triển, và điều kiện kinh tế - xã hội bất lợi. Do vậy, khó có thể thu hút các nhà đầu tư với đủ năng lực kỹ thuật và tài chính, và vì vậy "đổi đất lấy hạ tầng" hay các chương trình BOT/BT/PPP sẽ khó thực hiện hơn.

Hình 9. Lĩnh vực Giao thông và Cấp nước chiếm 75% Nhu cầu Đầu tư Cơ sở Hạ tầng theo kế hoạch ở Quảng Nam



Nguồn: Báo cáo Đánh giá Tài chính Chính quyền địa phương của Quảng Nam, và ước tính của chuyên gia tư vấn, công ty Vision Associates

Hình 10. Quảng Nam đối mặt với thiếu hụt tài trợ đáng kể, ở mức 34% cầu thực tế



Nguồn: Báo cáo Đánh giá Tài chính Chính quyền địa phương của Quảng Nam, và ước tính của chuyên gia tư vấn, công ty Vision Associates

Bảng 3. Mức Đầu tư Hiện tại, Nhu cầu Tài trợ thực, Tài trợ Sẵn có, và Thiếu hụt Tài trợ cho Lĩnh vực Cơ sở hạ tầng địa phương của Quảng Nam

(Đơn vị: tỷ VND, trừ trường hợp ghi khác)

Lĩnh vực cơ sở hạ tầng (giai đoạn)	Mức đầu tư hiện tại A	Nhu cầu tài trợ B	Lãi suất thực (%) C	Nhu cầu vốn thực D = BxC	Nguồn tài trợ tiềm năng E	Thiếu hụt tài trợ F = D-E
Giao thông (2012-2015) tài trợ bởi	**3.274**	**4.469**		**3.093**	**3.002**	**91**
- Ngân sách Nhà nước		4.288[1]	70	3.002	3.002	-
- BT		181	50	91	-	91
Cấp nước (2012-2020)	**63**	**2.657**	**80**	**2.126**	**365 (ngân sách địa phương)**	**1.761**
Thoát nước/xử lý nước thải (2011-2015)	**28**	**621**	**70**	**435**	**435 (ODA và đóng góp của địa phương)**	**-**
Chất thải rắn (2011-2015)		**1.001[2]**	**70**	**701**	**193 (ngân sách địa phương)**	**508**
Y tế (2012-2015)	**412**	**100**	**90**	**90**	**90 (Ngân sách Nhà nước, trái phiếu CP)**	**-**

Lĩnh vực cơ sở hạ tầng (giai đoạn)	Mức đầu tư hiện tại	Nhu cầu tài trợ	Lãi suất thực (%)	Nhu cầu vốn thực	Nguồn tài trợ tiềm năng	Thiếu hụt tài trợ
	A	B	C	D = BxC	E	F = D-E
Giáo dục và đào tạo (2012-2015)	657	450	90	405	405 (ngân sách trung ương, trái phiếu CP)	-
Nhà ở xã hội (2013-2015)	148	202	60	121	121 (vay, trái phiếu CP)	-
TỔNG SỐ	4.582	9.500		6.970	4.610	2.359

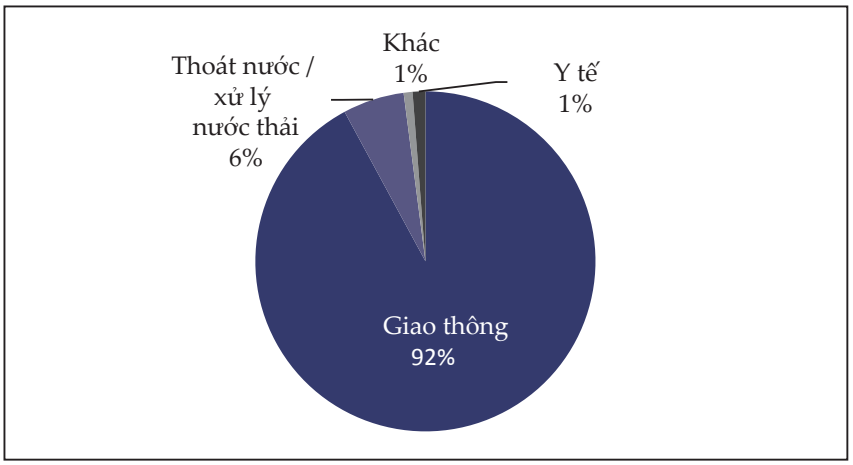
Nguồn: Báo cáo Đánh giá Tài chính Chính quyền địa phương của Tỉnh Quảng Nam, và ước tính của chuyên gia tư vấn, công ty Vision Associates.

Chú thích:

1. Để so sánh, tổng chi Ngân sách Nhà nước trong lĩnh vực giao thông vận tải cho giai đoạn 2007-2011 là 3.274 tỷ VNĐ, tương đương với mức chi hàng năm là 655 tỷ VNĐ.
2. Để so sánh, tổng chi Ngân sách Nhà nước trong lĩnh vực này cho giai đoạn 2007-2010 là 110,5 tỷ VNĐ, tương đương với mức chi hàng năm là 27,6 tỷ VNĐ.

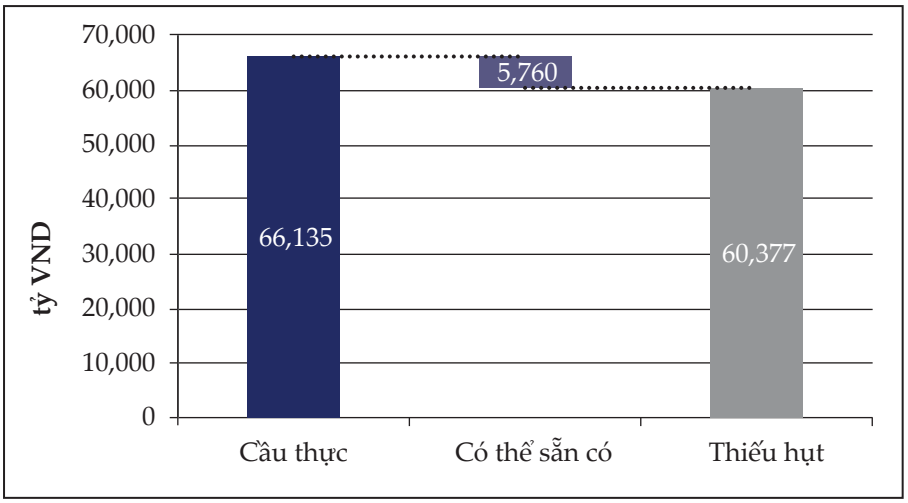
48. Nhu cầu thực cho đầu tư cơ sở hạ tầng ở Quảng Ninh, dựa trên các kế hoạch hiện tại, dự kiến là 49.295 tỷ VNĐ và 842 triệu USD, với mức thiếu hụt tài trợ 88% cho phần nhu cầu bằng VNĐ - tương đương với 43.536 tỷ VNĐ - và 100% cho phần nhu cầu bằng USD. Trong khi nhu cầu tài trợ dự kiến cho toàn bộ các lĩnh vực hạ tầng địa phương trong giai đoạn này lên tới 78.538 tỷ VNĐ, và 1.393 triệu USD, nhu cầu tài trợ thực tế thấp hơn vào khoảng 40%. Mức tài trợ có thể sẵn có chỉ giới hạn ở mức 5.760 tỷ VNĐ, hay 12% cầu thực tế. Lĩnh vực giao thông chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng trong giai đoạn này, ở mức 92% (xem Hình 11). Bảng 4 tóm tắt các mức độ đầu tư hiện tại, nhu cầu tài trợ thực, và thiếu hụt tài trợ cho các lĩnh vực cơ sở hạ tầng địa phương ở Quảng Ninh. Hình 12 minh họa thiếu hụt tài trợ tương ứng với nhu cầu thực và tài trợ sẵn có. Với thiếu hụt tài trợ rất lớn trong tỉnh, thậm chí sau khi cân nhắc nhu cầu thực, sẽ là quá tham vọng cho Quảng Ninh nếu huy động toàn bộ tài trợ cần thiết để xóa bỏ thiếu hụt này, đặc biệt so với mức đầu tư hiện tại từ Ngân sách Nhà nước. Tỉnh dự kiến thúc đẩy huy động vốn thông qua BT/BTO/PPP trong tương lai, nhưng tương tự với TPHCM, thách thức trong việc theo đuổi những kế hoạch này là việc phải có đất "sạch", cũng như nguồn vốn đáng kể để giải phóng mặt bằng, đền bù, và tái định cư. Hơn nữa, giá bất động sản ở Quảng Ninh thấp hơn nhiều ở TPHCM, vì vậy càng hạn chế cơ hội "đổi đất lấy hạ tầng" và các chương trình BT/BTO.

Hình 11. Lĩnh vực Giao thông chiếm 92% Nhu cầu Đầu tư Cơ sở Hạ tầng theo kế hoạch ở Quảng Ninh



Nguồn: Báo cáo Đánh giá Tài chính Chính quyền địa phương của Tỉnh Quảng Ninh, và ước tính của chuyên gia tư vấn, công ty Vision Associates.

Hình 12. Quảng Ninh đối mặt với thiếu hụt tài trợ đáng kể, ở mức 90% cầu thực tế



Nguồn: Báo cáo Đánh giá Tài chính Chính quyền địa phương của Tỉnh Quảng Ninh, và ước tính của chuyên gia tư vấn, công ty Vision Associates.

Bảng 4. Mức Đầu tư Hiện tại, Nhu cầu vốn Thực, Tài trợ Sẵn có, và Thiếu hụt Tài trợ của Lĩnh vực Cơ sở hạ tầng địa phương của Quảng Ninh

(Đơn vị: tỷ VNĐ/triệu USD, tùy từng trường hợp)

Lĩnh vực cơ sở hạ tầng (giai đoạn)	Mức Đầu tư Hiện tại A	Nhu cầu Tài trợ B	Lãi suất thực (%) C	Nhu cầu Vốn Thực D = BxC	Nguồn Tài trợ Tiềm năng E	Thiếu hụt tài trợ F = D-E
Giao thông tài trợ bởi		**VND 71.430 USD 1.329**	**61 60**	**VND 43.873 USD 798**	**VND 3.045**	**VND 40.828 USD 798**
- Ngân sách Nhà nước (2012-2015)	**VND 1.661**	VND 3.383	90	VND 3.045	VND 3.045 (Ngân sách Nhà nước, trái phiếu CP)	-
- ODA (2012-2016)		VND 8.604	60	VND 5.162	đang được huy động	VND 5.162
- BT, BOT, PPP		VND 59.444 USD 1.329	60	VND 35.666 USD 798	cần được xác định	VND 35.666 USD 798
Cấp nước (tới 2020)	**VND 1.617**	**VND 606**	**85**	**VND 515**	**VND 515**	**-**
Thoát nước/ xử lý nước thải	**VND 338**	**VND 6.202**	**75**	**VND 4.652**	**VND 1.945 (ngân sách địa phương)**	**VND 2.708**
Y tế (2011-2015)	**VND 946**	**USD 64**	**70**	**USD 45**	**cần được xác định**	**USD 45**
Nhà ở xã hội (2013-2015)	**-**	**VND 300**	**85**	**VND 255**	**VND 255 (ngân sách địa phương)**	**-**
TỔNG SỐ	**VND 4.563**	**VND 78.538 USD 1.393**		**VND 49.295 USD 842**	**VND 5.760**	**VND 43.536 USD 842**

Nguồn: Báo cáo Đánh giá Tài chính Chính quyền địa phương của Tỉnh Quảng Ninh, và ước tính của chuyên gia tư vấn, công ty Vision Associates

49. Với tình trạng thiếu hụt tài trợ rất thực tế này, các chính quyền địa phương Việt Nam phải đưa ra những quyết định thỏa hiệp đầy khó khăn khi lựa chọn các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng để tiến hành. Thỏa hiệp, tự thân nó, là đặc điểm của bất kỳ môi trường nào có hạn chế về nguồn lực. Tuy nhiên, cần phải nhắc lại rằng, trong bối cảnh đầu tư cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam, vấn đề này còn trở nên trầm trọng hơn do những yếu kém trong quá trình lập kế hoạch. Dường như rất phổ biến trong quá trình lập kế hoạch, chi phí của đề xuất cơ sở hạ tầng chỉ là thứ cấp, dẫn tới những ước tính thô sơ và không thực tế về tổng khoản tài trợ cần thiết. Trên thực tế, bài toán lại phải được giải ngược trở lại nhằm tính xem có thể làm được gì với nguồn vốn có sẵn. Vấn đề này sau đó đã trở thành việc thỏa hiệp giữa những gì có thể được khởi công, và những gì phải hoãn lại, và những nội dung bị trì hoãn sẽ được đẩy sang kỳ kế hoạch tiếp theo.

C. Tài trợ cho Vận hành và Bảo dưỡng: Thách thức khôi phục chi phí

50. Ở TPHCM, mức độ bù đắp chi phí vận hành và bảo dưỡng của dịch vụ cấp nước là tương đối cao, nhưng chưa đủ cho nước thải và chất thải rắn, là những lĩnh vực được trợ cấp của Chính phủ. Giá bán nước sạch được Uỷ ban Nhân dân TPHCM quy định, và được điều chỉnh hàng năm. Giá bán nước máy hiện tại[3] như sau: hộ gia đình: 5.300VNĐ-11.400VNĐ/m^3; sản xuất : 9.600VNĐ/m^3; tổ chức Chính phủ: 10.300VNĐ/m^3; thương mại và dịch vụ: 16.900VNĐ/m^3 (tất cả đều chưa bao gồm VAT). Do giá bán nước sạch tăng lên, một số công ty nước ở TPHCM đã thu được lợi nhuận trong những năm gần đây. Tuy nhiên, những kết quả này có thể chưa phản ánh đầy dủ tình hình tài chính thực tế của những công ty này, khi lĩnh vực này đã có thể bù đắp được chi phí vận hành và bảo dưỡng, nhưng chưa thực sự đạt được bù đắp chi phí đầy đủ bao gồm toàn bộ chi phí vốn. Đối với xử lý nước thải, TPHCM tính một phức phí 10% trên hóa đơn nước (chưa bao gồm VAT) theo Quyết định 88/2010/QĐ-UBND. Vào năm 2013, mức phí cho xử lý nước thải công nghiệp đã được tăng gấp mười lần theo Nghị định 25/2013/NĐ-CP. Cho tới nay, hiệu quả theo báo cáo của việc thu phí nước thải ở TPHCM còn nghèo nàn, chỉ đạt 20-30% so với mục tiêu hàng năm[4]. Trong lĩnh vực chất thải rắn, năm 2012 TPHCM chi 1.500 tỷ VNĐ cho thu gom và xử lý chất thải rắn, trong khi số tiền phí thu được chỉ là 170 tỷ VNĐ. Mức phí bình quân hiện tại cho chất thải rắn/hộ gia đình ở TPHCM là 20.000VNĐ/tháng, thấp hơn nhiều so với chi phí thực tế của việc cung cấp dịch vụ. Vì vậy, trên thực tế nhà nước trợ cấp một phần lớn toàn bộ chi phí cung cấp những dịch vụ này. Trong năm năm tiếp theo, TPHCM dự kiến sẽ tăng phí dịch vụ liên quan để đảm bảo hướng đến bù đắp toàn bộ chi phí trong lĩnh vực này.[5]

51. Ở Quảng Ninh, khả năng bù đắp chi phí cho các dịch vụ ở địa phương đang cải thiện từ mức rất thấp. Theo báo cáo của Công ty TNHH Một thành Viên Nước sạch Quảng Ninh (QUAWACO),[6] chi phí sản xuất nước sạch bình quân của công ty là 7.265VNĐ/m^3 năm 2012, trong khi giá bán bình quân là 6.110VNĐ/m^3, tương đương với mức lỗ 1.155VNĐ/m^3. Cũng tương tự như các tỉnh khác ở Việt Nam, giá bán nước sạch ở Quảng Ninh được Ủy ban Nhân dân quy định, và vào năm 2012 đã được điều chỉnh thành[7]: hộ gia đình: 6.200VNĐ-9.300VNĐ/m^3; tổ chức Chính phủ: 7.800VNĐm^3-9.300VNĐ/m^3; sản xuất: 10.100VNĐ/m^3; thương mại và dịch vụ: 14,000VNĐ/m^3-19.000VNĐ/m^3 (tất cả đều chưa bao gồm VAT). Cơ cấu giá nước sạch này dự kiến sẽ làm tăng giá bán nước sạch bình quân lên 7.800VNĐ/m^3, là mức có thể đủ để bù đắp chi phí vận hành và bảo dưỡng. Tuy nhiên, mặc dù cấp nước ở Quảng Ninh không còn được trợ cấp, việc bù đắp toàn bộ chi phí vẫn là một câu hỏi ngỏ, vì tài sản của các công ty nước tỉnh Quảng Ninh nhiều khả năng đang bị định giá thấp, như trong trường hợp của TPHCM. Đồng thời, tỷ lệ nước thất thoát của QUAWACO đã giảm từ 26,1% năm 2010 xuống còn 24,2 năm 2012, vẫn cao theo tiêu chuẩn quốc tế. QUAWACO dự kiến sẽ tiếp tục giảm tỷ lệ này xuống còn 22,5 vào năm 2015. Đối với xử lý nước thải, hiện Quảng Ninh áp dụng phí bảo vệ môi trường đối với nước thải đô thị ở mức 6% và 7% của giá trị hóa đơn nước, tương ứng

3 Dựa trên Quyết định 103/2009/QĐ-UBND ngày 24/12/2009 của UBND TPHCM về giá nước sạch cho giai đoạn 2010-2013.

4 http://www.vcci.com.vn/phap-luat/20130512065142959/nghi-dinh-252013ndcp-go-vuong-ve-thu-phi-nuoc-thai.htm

5 Saigon Times Trực tuyến (http://www.thesaigontimes.vn/Home/dothi/hatang/96101/)

6 http://www.baoquangninh.com.vn

7 Dựa trên Quyết định 1582/2012/QĐ-UBND ngày 27/6/2012 của UBND Tỉnh Quảng Ninh phê duyệt kế hoạch xác định giá bán nước sạch và giá nước sạch của Công Ty TNHH Một Thành Viên Nước sạch Quảng Ninh, có hiệu lực từ 1/7/2012.

cho các hộ gia đình và các đơn vị khác. Dựa trên Quyết định 3313/2010/QĐ-UBND. Từ năm 2013, mức phí bảo vệ môi trường cho xử lý nước thải công nghiệp đã được tăng gấp mười lần theo Nghị định 25/2013/NĐ-CP.

52. Ở Quảng Nam, bù đắp chi phí còn rất nhiều việc cần làm, thậm chí kể cả với mức độ bao phủ dịch vụ hiện tại đang rất thấp. Tình hình dự kiến còn có thể trở nên nghiêm trọng hơn, vì khối lượng dịch vụ cơ sở hạ tầng tăng lên, và chi phí vận hành và bảo dưỡng cần thiết cũng tăng lên tương ứng. Trên 19% dân số của tỉnh Quảng Nam được sử dụng nước máy từ các nguồn cấp nước tập trung vào cuối năm 2010, chủ yếu ở các huyện/thị xã Tam Kỳ, Thăng Bình, Điện Bàn, Núi Thành và Hội An. Việc thu phí gặp nhiều khó khăn do mức độ nhận thức của người dân về việc cần phải trả phí dịch vụ cấp nước sạch. Vì vậy, nguồn vốn cho vận hành và bảo dưỡng hàng năm còn thiếu, làm cho các công trình sản xuất nước ở trong tình trạng tồi tàn. Hơn nữa, những hệ thống cấp nước này sử dụng biện pháp lọc nước bằng cát, sỏi, và đá mạt nhằm đáp ứng các tiêu chuẩn nước hợp vệ sinh, chứ không phải tiêu chuẩn nước sạch theo TCVN:02/2009/BYT. Theo Quyết định 12/2012/QĐ-UBND tỉnh Quảng Nam, giá bán nước hiện nay là: hộ gia đình 4.700VNĐ-5.500VNĐ/m^3; tổ chức Chính phủ: 8.000VNĐ/m^3; sản xuất: 7.500VNĐ-8.500VNĐ/m^3; thương mại và dịch vụ: 8.500VNĐ-9.500VNĐ/m^3 (tất cả đã bao gồm VAT, phí bảo vệ môi trường). Giá bán nước này thấp hơn nhiều so với mức giá của TPHCM và tỉnh Quảng Ninh.

D. Sử dụng Các Công cụ Tài trợ Hiện tại: Câu chuyện về khả năng tồn tại

53. Cả ba chính quyền địa phương của TPHCM, tỉnh Quảng Nam, và tỉnh Quảng Ninh hầu như đều chưa vay từ ngân hàng thương mại. Lý do của tình trạng này đã được thảo luận trong Phần II.B ở trên, với những hạn chế về phía cầu liên quan đến việc chính quyền địa phương có thể vay thế nào, vay bao nhiêu, cũng như về phía cung do các ngân hàng thương mại không muốn cho vay. Cần lưu ý rằng, những kết luận này cũng đúng trong trường hợp của các chính quyền cấp tỉnh. Chẳng hạn, Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương ở TPHCM-HIFU/HFIC - đã có được một số khoản vay thương mại không dự tính trước của ngân hàng nước ngoài như Crédit Agricole và Société Générale, để tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương. Những khoản vay này được Chính phủ bảo lãnh, nhưng do số lượng và giá trị nhỏ của các khoản vay này mà không đưa đến một thị trường vay thương mại sôi động cho chính quyền địa phương. Hơn nữa, vay nợ của DNNN cho cơ sở hạ tầng địa phương là rất lớn - Ngân hàng Thế giới đã ước tính hơn nửa số tiền vay 55.559 tỷ VNĐ tài trợ cơ sở hạ tầng từ NHTMQD vào năm 2007 là dành cho DNNN, và hơn 1/4 là dành cho cơ sở hạ tầng địa phương (Ngân hàng Thế giới 2008: 22-23).

54. Ba chính quyền địa phương này đã từng vay của NHPTVN để đầu tư vào cơ sở hạ tầng địa phương, nhưng quy mô tài trợ khác nhau theo cấp độ. Theo NHPTVN, trong giai đoạn 2005-2012, 18 khoản tín dụng với tổng số 3.362 tỷ VNĐ đã được cấp cho TPHCM để tài trợ cho các dự án cơ sở hạ tầng địa phương, và dư nợ hiện nay là 1.336 tỷ VND. Ở Quảng Ninh, NHPTVN cấp tổng số tín dụng lên tới 620,4 tỷ VNĐ cho năm dự án cơ sở hạ tầng địa phương từ 1999 đến 2012. Đối với Quảng Nam, các khoản tín dụng 68 tỷ VNĐ và 3,8 triệu USD đã được cung cấp cho ba dự án cơ sở hạ tầng đô thị trong giai đoạn 1998-2010.

55. Một hình thức cho vay khác là trái phiếu địa phương cho tới nay mới chỉ được TPHCM phát hành, chứ Quảng Ninh hay Quảng Nam thì chưa. Như đã nói trong Phần II.B ở trên, TPHCM là

chính quyền địa phương duy nhất ở Việt Nam phát hành trái phiếu. Từ 2003 đến 2007, TPHCM hoàn thành thành công kế hoạch phát hành trái phiếu địa phương, huy động được tổng số 10.000 tỷ VNĐ hoặc 2.000 tỷ VNĐ mỗi năm. Là một cánh tay nối dài của TPHCM, HIFU là một cơ quan được ủy quyền thực hiện phát hành trái phiếu này thay mặt TPHCM. Ngoài ra, theo báo cáo, hiện Quảng Ninh đang trong quá trình chuẩn bị đợt phát hành trái phiếu đầu tiên.

56. Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương với vai trò là một công cụ tài trợ được thực hiện thành công nhất ở TPHCM với kết quả hoạt động tốt, trong khi LDIF của Quảng Nam gần đây mới học theo mô hình này. TPHCM là chính quyền địa phương đầu tiên ở Việt Nam thành lập một LDIF từ bài học kinh nghiệm thành công được ghi nhận của HIFU năm 1996 (xem thêm Phần II trên đây). HIFU được thừa nhận là một LDIF kiểu mẫu về thủ tục và chính sách nội bộ, thẩm định dự án, an toàn xã hội và môi trường và có quan hệ hợp tác với khu vực tư nhân. Với trọng tâm chiến lược là tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương và hướng đến một công cụ tài trợ hiệu quả hơn, mới đây HIFU đã được tái cơ cấu thành HFIC. Ở Quảng Nam, Quỹ Đầu tư và Phát triển Quảng Nam (QNIF) đã được thành lập năm 2009. Với vốn điều lệ là 128 tỷ VNĐ, QNIF đã đầu tư vào 24 dự án thuộc nhiều lĩnh vực như giao thông vận tải, cấp nước, thoát nước, y tế, giáo dục, cơ sở hạ tầng khu vực dân cư và đô thị, và khu công nghiệp, với tổng kinh phí đầu tư trên 383,5 tỷ VNĐ. Không có LDIF ở Quảng Ninh.

57. Sự tham gia của khu vực tư nhân trong tài trợ đầu tư cơ sở hạ tầng rất khác nhau ở ba địa phương, với TPHCM là thành phố dẫn đầu. TPHCM có kinh nghiệm xây dựng và triển khai các kế hoạch BOT/BT, với hơn 60 dự án đã được thực hiện hoặc đang trong giai đoạn chuẩn bị. Phần lớn những dự án này thuộc lĩnh vực giao thông. Những kế hoạch này được coi là hiệu quả để huy động tiền cho các dự án cơ sở hạ tầng địa phương khi các nguồn ngân sách bị hạn chế. Cũng có một dự án PPP thí điểm trong lĩnh vực giao thông ở khu vực TPHCM, Đường cao tốc Dầu Giây–Phan Thiết. Để quản lý và thực hiện dự án PPP thí điểm này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành một cơ chế cụ thể tạo điều kiện thuận lợi cho dự án, bao gồm một số chính sách khuyến khích như chi phí giải phóng mặt bằng, tái định cư, phá dỡ công trình tiện ích, và phá dỡ bom/mìn được Ngân sách Nhà nước chi trả. Cho tới nay, tỉnh Quảng Ninh chưa tham gia dự án BTO/BT nào, nhưng chín dự án sử dụng nguồn lực đất đai ("đổi đất lấy hạ tầng") với tổng giá trị đầu tư 656,2 tỷ VNĐ đã được phê duyệt trong giai đoạn 1998-2002. Tám trong số những dự án này là ở Thành phố Hạ Long, và một ở huyện Vân Đồn. Đến nay, Quảng Nam mới chỉ thực hiện một dự án BT, trong đó chính quyền địa phương chi trả cho nhà đầu tư bằng tiền mặt. Tỉnh Quảng Nam cũng đã nỗ lực thực hiện dự án theo cơ chế "đổi đất lấy hạ tầng" từ 2011, nhưng phần lớn các dự án đều không đáp ứng được kế hoạch thực hiện, và một số thậm chí phải trả lại đất đã được cấp (ví dụ: cầu Cửa Đại). Có nhiều lý do bao gồm chi phí cho đền bù và giải phóng mặt bằng vượt mức ngân sách trong khi giá bất động sản không tăng như dự kiến. Hộp 1 mô tả một ví dụ khác về dự án "đổi đất lấy hạ tầng" không thành công ở Hà Nội.

Hộp 1. Tập đoàn Nam Cường trả lại dự án cơ sở hạ tầng

Xây dựng đường trục bắc-nam ở tỉnh Hà Tây cũ, hiện đã sát nhập với Hà Nội, là một trong những dự án mà Tập đoàn Nam Cường đã nhận trong vai trò nhà phát triển cơ sở hạ tầng. Nam Cường bước vào dự án vào năm 2007, khi thị trường bất động sản còn sôi động. Dự án bao gồm việc xây dựng một con đường dài 63,3 km, rộng 42 m, với chi phí dự kiến 7.694 tỷ VNĐ. Để đổi lại, Nam Cường được Uỷ ban Nhân dân Tỉnh Hà Tây cũ giao cho 10.000 héc-ta đất dọc con đường để xây dựng bốn khu đô thị.

Theo báo cáo, Nam Cường đã bơm hơn 1 nghìn tỷ VNĐ để giải phóng mặt bằng, đền bù và xây dựng đường vượt qua Đại lộ Thăng Long. Sau đó, dự án bị chậm trễ vì phải chờ kết quả cơ quan có thẩm quyền rà soát lại các dự án thi công theo kế hoạch ở khu vực Hà Nội, và phê duyệt của Hà Nội đối với quy hoạch tổng thể mở rộng. Giữa năm 2012, Nam Cường trả lại dự án cho cơ quan có thẩm quyền của Hà Nội. Làm thế nào để con đường tiếp tục được hoàn thành vẫn còn chưa rõ ràng. Các nhà phát triển khác tin rằng một trong những lý do chính gây ra tình trạng Nam Cường trả lại dự án là do đợt suy thoái gần đây của thị trường bất động sản.

Nguồn: www.vietnamnet.vn

E. Thực thi ở cấp địa phương: cần cải thiện năng lực

58. Chính quyền địa phương ở Việt Nam có nguồn lực và năng lực hạn chế để đáp ứng nhu cầu hạ tầng địa phương. Nhằm đáp ứng thích hợp với nhu cầu cấp địa phương, cần tăng cường năng lực cho tất cả các giai đoạn của chu trình đầu tư: lập kế hoạch, quản lý dự án, và tài chính. Những điểm yếu trong quá trình lập kế hoạch đã được nêu ở phần trên của báo cáo này. Tóm lại, quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội rất phức tạp và trùng lặp, liên quan đến nhiều cấp chính quyền và gồm nhiều bước. Các kế hoạch chủ yếu được lập nên từ kỳ vọng chứ không phải là dựa vào nguồn lực thực tế hiện có. Những cải thiện mang tính hệ thống trong quá trình lập kế hoạch sẽ có tác động tích cực tới chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương còn cần có năng lực trong các giai đoạn khác nhau của chu trình dự án: xác định dự án, chuẩn bị, sàng lọc, lựa chọn và thẩm định. Đây là điều đặc biệt quan trọng trong những dự án có tham gia của khu vực tư nhân. Để nâng cao năng lực tài chính, cần củng cố nhiều lĩnh vực tài chính địa phương, như kỹ năng và kiến thức quản lý nợ công ở cấp địa phương, và hình thành bộ phận/đơn vị quản lý nợ trong bộ máy chính quyền địa phương. Rất cần có những kiến thức chuyên môn phù hợp với các công cụ tài trợ cụ thể - ví dụ chuyên môn về: lập kế hoạch và triển khai phát hành trái phiếu địa phương, và thiết kế và quản lý hợp đồng có sự tham gia của khu vực tư nhân(ví dụ: PPPs).

4

Khả năng Áp dụng Kinh nghiệm Quốc tế

A. Tổng quan

59. Phần này phân tích kinh nghiệm và bài học rút ra từ một số công cụ tài trợ cho hạ tầng địa phương trên thế giới, và thảo luận khả năng ứng dụng và sự phù hợp của những công cụ đó với bối cảnh Việt Nam. Phần này cũng đặc biệt chú trọng đến môi trường thuận lợi và thông lệ tốt nhất khiến những công cụ này thành công trong những hoàn cảnh tương ứng. Những mô hình thành công bao gồm quỹ phát triển địa phương: các tổ chức trung gian cấp vốn nhà nước ở Tuy-ni-di, các tổ chức trung gian tài chính theo định hướng thị trường ở Cô-lôm-bi-a, Cộng hòa Séc và Nam Phi, các Cơ quan Xúc tiến Tín dụng ở Phi-líp-pin và In-đô-nê-xia, các cơ chế đổi đất lấy hạ tầng ở Trung Quốc, Bra-xin và Cô-lôm-bi-a, và PPP ở Bra-xin. (Chi tiết đầy đủ về những mô hình này được cung cấp trong Phụ lục II của báo cáo này.) Để đáp ứng nhu cầu của Việt Nam, các bên đều đồng thuận một khung tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương hiệu quả cần:

- Cung cấp khả năng tiếp cận nguồn vốn dài hạn cho hạ tầng, đồng thời thiết lập được hệ thống giải trình rõ ràng cho chính quyền địa phương;
- Kết hợp tốt với việc sắp xếp ngân sách giữa các cấp chính quyền, do nguồn vốn và các nguyên tắc ngân sách luôn đóng một vai trò quan trọng; và
- Cải thiện năng lực quy hoạch và thẩm định đầu tư của chính quyền địa phương, cũng như năng lực quản lý rủi ro, thực hiện dự án, vận hành và bảo dưỡng, và quản lý tài sản.

B. Tài trợ vốn/Vay nợ

i. Quản lý Nợ Địa phương

60. Quản lý nợ địa phương thường được nhiều quốc gia triển khai nhằm quản lý hiệu quả và thúc đẩy vay nợ địa phương. Các quốc gia khác nhau có phương thức tiếp cận khác nhau trong công tác quản lý nợ địa phương, đặc biệt đối với số tiền của khoản nợ. Trong khi một số quốc gia cho chính quyền địa phương thẩm quyền vay không giới hạn theo quy định của các bộ luật liên quan, những quốc gia khác lại dùng các quy định để kiểm soát việc vay nợ địa phương bằng cách áp dụng các chỉ số về giới hạn nợ, ví dụ như hệ số thanh toán nợ và tỷ lệ nợ trên doanh thu. Hạn mức vay của chính quyền địa phương thường được thiết lập dựa trên năng lực trả nợ của mỗi địa phương thay vì tỷ lệ vay của chính quyền so với đầu tư xây dựng cơ bản, như trường hợp của Việt Nam hiện nay.

61. Trung Quốc đã gặp nhiều thách thức đáng kể trong việc quản lý nợ vay của chính quyền địa phương mà Việt Nam có thể rút ra nhiều bài học kinh nghiệm cho mình. Như IMF đã mô tả, các chính quyền địa phương của Trung Quốc có số lượng lớn các hoạt động gần như mang tính tài khóa nhưng lại ngoài ngân sách. (IMF 2013). Chính quyền địa phương ở Trung Quốc đối mặt với lệnh cấm vay chung, và vì vậy đã phải viện đến các hoạt động ngoài ngân sách, kể cả bán đất, để tài trợ cho đầu tư hạ tầng (xem thêm Phần IV.C dưới đây về tài trợ dựa vào đất đai đai ở Trung Quốc). IMF nhận thấy các tổ chức thuộc chính quyền địa phương đã gia tăng đáng kể hoạt động vay từ năm 2009, và tính toán rằng mức "nợ chính quyền" tăng lên - kể cả nợ của các đơn vị thuộc chính quyền địa phương và vốn ngoài ngân sách - ở Trung Quốc là 45% năm 2012 GDP (IMF, 2013). Một thách thức chính cho Trung Quốc là giảm nhẹ rủi ro trong tài chính chính quyền địa phương, và IMF đã khuyến nghị về vấn đề này như sau: (a) thiết lập và thực thi một khung thể chế giới hạn nợ chính

quyền, và vay ngoài ngân sách (như luật trách nhiệm tài khóa); (b) tích hợp chi tiêu cho đầu tư của các đơn vị thuộc chính quyền và chính quyền vào một chiến lược đầu tư công chung; và (c) cải thiện dữ liệu và minh bạch về hoạt động tài khóa ngoài ngân sách, rủi ro tài khóa, và trách nhiệm pháp lý tiềm ẩn. Không những tình hình ở Việt Nam cũng tương tự như vậy, với nhiều hoạt động và vay nợ của các công ty nhà nước ở địa phương (xem Phần II.B.v), mà còn rõ ràng là nhiều khuyến nghị đưa ra cho Trung Quốc trong lĩnh vực này dường như cũng khá phù hợp với Việt Nam hiện nay.

ii. Trái phiếu địa phương

62. Đợt phát hành trái phiếu địa phương đầu tiên ở Ấn Độ không có bảo lãnh của nhà nước là của Tổng Công ty Đô thị Ahmedabad (AMC) năm 1998. Một vài bài học chính rút ra từ kinh nghiệm của AMC, và đều có thể được các tỉnh ở Việt Nam áp dụng để phát hành trái phiếu. AMC, một cơ quan đô thị, phát hành 1.000 triệu ringgit (25 triệu USD) trái phiếu đô thị để tài trợ một phần cho một dự án cấp nước và thoát nước. Bài học đầu tiên liên quan đến cải cách tài khóa và quản lý cho phát hành trái phiếu. Kể từ năm 1994, AMC đã tiến hành cải cách đáng kể, bao gồm cải thiện thu thuế, hệ thống kế toán hoàn toàn được máy tính hóa, và củng cố lực lượng nhân sự và quản lý tài chính của AMC. AMC còn triển khai một chiến dịch lớn nhằm cải thiện công tác thu thuế nhập thị, một loại thuế đối với nhiều loại hàng hóa mang vào thành phố. Bài học thứ hai là cải thiện được xếp hạng tín dụng. Năm 1996, AMC được CRISIL, một cơ quan xếp hạng tín dụng độc lập, xếp hạng tín dụng ban đầu là "A+". Sau xếp hạng ban đầu này, AMC điều chỉnh lại cấu trúc tài chính của việc chào bán trái phiếu và bổ sung thêm một số đặc điểm cải thiện tín dụng bằng cách thiết lập tài khoản phong tỏa cho thuế nhập thị thu được ở mười trung tâm thu thuế và một quỹ thanh toán nợ nhằm phục vụ việc trả gốc vay. AMC cũng thế chấp toàn bộ thuế nhập thị và thu nhập khác cho người nắm giữ trái phiếu trong trường hợp khoản tiền thu được từ mười trung tâm thu thuế không đủ để trả nợ. Vì vậy, trên thực tế đây là đợt phát hành trái phiếu nghĩa vụ chung. Với những nỗ lực bổ sung này, AMC nhận được xếp hạng cải thiện "AA". Bài học thứ ba là cải thiện chứng từ giao dịch. Trong giao dịch trái phiếu đô thị, tài liệu công bố thông tin (bản cáo bạch) và giao kèo ủy thác là những tài liệu quan trọng. Ngoài tổng quan chung về điều kiện kinh tế, môi trường và tài chính của AMC, bản cáo bạch đã cung cấp đầy đủ chi tiết về những rủi ro nội tại và bên ngoài cho các nhà đầu tư theo đúng chuẩn mực quốc tế.

C. Tài trợ dựa vào đất đai

63. Ba mô hình tài trợ dựa vào đất đai đã được xem xét trong phần Đánh giá Kinh nghiệm Quốc tế: (a) Cho thuê đất ở Trung Quốc; (b) bán quyền phát triển đất (Bra-xin); và (c) thu thuế đầu tư, nâng cấp đất ở Cô-lôm-bi-a. Tại Trung Quốc, tất cả đất đô thị do chính quyền thành phố sở hữu. Người thuê đất mua quyền sử dụng đất trong một thời gian là 40 đến 70 năm. Rất nhiều thành phố đã tài trợ một nửa hoặc hơn trong mức đầu tư hạ tầng đô thị rất cao của họ trực tiếp từ việc cho thuê đất. Theo luật pháp Trung Quốc, từ năm 2002, toàn bộ việc cho thuê đất phải được tiến hành thông qua đấu giá. Minh họa cho mô hình này là việc xây dựng con đường vành đai bao quanh khu vực Trường Sa, thủ phủ tỉnh Hồ Nam ở Miền Trung Trung Quốc. Để cấp vốn cho dự án, chính quyền thành phố đã chuyển nhượng cho một cơ quan nhà nước - tư nhân, Công ty Đầu tư Đường Vành đai, quyền cho thuê các dải đất có chiều rộng 200m ở cả hai phía của đường quốc lộ được xây dựng.

64. Mô hình tài trợ dựa vào đất đai, tương tự như mô hình được sử dụng ở Trung Quốc, đã được sử dụng ở Việt Nam. Trong giai đoạn 1999-2004, trước khi Luật Đất đai 2003 có hiệu lực, tài trợ dựa vào

đất đai đai theo cơ chế "đổi đất lấy hạ tầng" đã được cho phép nhưng phải được sự phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ cho từng dự án. Kể từ ngày hiệu lực của Luật Đất đai 2003, (ngày 1/07/2004) tài trợ dựa vào đất đai dưới hình thức dự án BT cũng được phép thực hiện, trong khi việc sử dụng đất để tạo vốn đầu tư cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng có thể được thực hiện theo một trong hai hình thức sau: (a) đấu giá quyền sử dụng đất để huy động vốn cho đầu tư trực tiếp vào xây dựng cơ sở hạ tầng, và (b) đấu thầu xây dựng công trình và đấu giá quyền sử dụng đất để xây dựng những công trình đó trong cùng một gói thầu. Dự thảo hiện tại của Luật Đất đai sửa đổi,[8] ngày 28/01/2013, được công bố để lấy ý kiến góp ý của người dân Việt Nam, có điều khoản (tại Điều 60.3) cho phép rút các mảnh đất ở những khu vực xung quanh công trình cơ sở hạ tầng[9] sẽ được xây dựng.

65. Ở Bra-xin, việc bán quyền phát triển đất là một phương án thay thế cho việc bán đất nhằm thu về giá trị thặng dư của đất có được nhờ các dự án cơ sở hạ tầng. Trong mô hình này, chính quyền bán quyền phát triển đất, có thể là (a) quyền chuyển đổi đất nông thôn thành thành thị; hoặc (b) quyền xây dựng với mật độ lớn hơn mật độ được cho phép bởi các quy tắc của vùng hoặc các giới hạn cao nhất. Mô hình này chưa được áp dụng ở bất kỳ tỉnh nào ở Việt Nam. Mặc dù mô hình này dường như không trái với luật pháp hiện hành của Việt Nam, tuy nhiên để có thể thực hiện được thì nên có quy định rõ ràng về khả năng này trong Luật Đất đai sửa đổi, cùng với những hướng dẫn chi tiết trong các văn bản dưới luật để có thể dễ dàng áp dụng.

66. Ở Cô-lôm-bia, thuế đầu tư, nâng cấp đất là loại phí đánh trực tiếp vào việc tăng giá trị đất tạo ra do các công trình công cộng. Loại thuế này có thể được áp dụng một lần và thu ngay từ đầu. Trong mô hình ở Cô-lôm-bia, một mảnh đất trong khu vực quy hoạch đặc biệt cho chuyển đổi thành đô thị được chính quyền địa phương cho phép có thể bị đánh thuế đầu tư, nâng cấp đất từ 30 đến 50% theo quyết định của địa phương. Thuế đầu tư, nâng cấp đất sẽ đến hạn nộp vào thời điểm hiện thực hóa phần giá trị đất tăng lên tại thời điểm bán hoặc xây dựng. Thuế đầu tư, nâng cấp đất hiện chưa được áp dụng theo luật pháp hiện hành của Việt Nam, và do vậy sẽ khó có thể áp dụng trừ trường hợp có những thay đổi cần thiết về pháp luật và quy định.

D. Công cụ chuyên biệt/Cơ quan chuyên biệt đáp ứng nhu cầu cụ thể

i. Quỹ Phát triển Địa phương

67. Quỹ Phát triển Địa phương (MDF) được xác định trong Đánh giá Kinh nghiệm Quốc tế là các trung gian tài chính công, như ở Tuy-ni-di, hoặc trung gian tài chính theo định hướng thị trường, như ở Cô-lôm-bia và Cộng hòa Séc. MDF của Tuy-ni-di - Caisse de Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL) – là một tổ chức nhà nước chỉ cấp vốn cho chính quyền địa phương của Tuy-ni-di nằm trong kế hoạch phát triển 5 năm của Tuy-ni-di. Quỹ này cấp vốn với lãi suất thấp hơn thị trường, thường kết hợp các khoản vay trợ cấp và các khoản viện trợ không hoàn lại. CPSCL không phải là một ngân hàng, nên cơ quan này không phải tuân thủ các quy định về ngân hàng của Tuy-ni-di. Quỹ này đang cân nhắc thay đổi loại hình thành công ty trách nhiệm hữu hạn

8 Dự thảo hiện tại của Luật Đất đai sửa đổi dường như phù hợp với Nghị quyết 19/NQ-TW của Hội nghị 6 Trung ương Đảng Cộng sản Khóa 11 về đổi mới chính sách đất đai.

9 Theo dự thảo này, công trình cơ sở hạ tầng bao gồm công trình giao thông, điện, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, thu gom và xử lý chất thải, viễn thông, đường ống và kho chứa dầu khí, và những công trình khác theo các luật về đầu tư và xây dựng.

do nhà nước sở hữu toàn bộ nhằm có quyền tự chủ hơn trong hoạt động hàng ngày và xây dựng nền tảng khách hàng rộng hơn.

68. MDF của Cô-lôm-bia, FINDETER (Financiera de Desarrollo Territorial) đóng vai trò bên cho vay thứ cấp để khuyến khích bên cho vay cấp một (ngân hàng thương mại) cho chính quyền địa phương và các công ty thuộc quyền kiểm soát của các chính quyền địa phương dưới sự kiểm soát của chính quyền địa phương. FINDETER là một công ty tài chính phát triển thuộc chính quyền địa phương do Cộng hòa Cô-lôm-bia sở hữu, với phần sở hữu còn lại thuộc các chính quyền địa phương của Cô-lôm-bia. Công ty này có nguồn vốn từ Chính phủ và các nhà tài trợ (vd: khoản vay). FINDETER cho ngân hàng thương mại vay với lãi suất chiết khấu để bù đắp toàn bộ hoặc một phần của một khoản vay do ngân hàng cho chính quyền địa phương vay. Ngân hàng thương mại tiến hành đánh giá khoản vay dựa trên các hướng dẫn đánh giá tín dụng của FINDETER và chịu toàn bộ rủi ro tín dụng. Các khoản vay cho chính quyền địa phương chủ yếu được bảo đảm bởi các khoản bổ sung từ chính quyền trung ương theo hiến pháp.

Hộp 2. Phương án khả thi cho một MDF cấp nhà nước theo kiểu CPSCL ở Việt Nam

Có hai phương án để Việt Nam có thể theo đuổi mô hình kiểu CPSCL của một MDF cấp nhà nước cung cấp các khoản vay có trợ cấp cho chính quyền địa phương. Phương án đầu tiên bao gồm NHPTVN, vốn đã cung cấp các khoản tín dụng đầu tư phát triển (khoản vay mềm) cho Uỷ ban Nhân dân các tỉnh thành, theo một quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Ví dụ, NHPTVN cung cấp khoản tín dụng đầu tư phát triển cho các chính quyền địa phương để thực hiện các chương trình củng cố hệ thống thủy lợi trong giai đoạn 2009-2015 theo Quyết định số 13/2009/QĐ-TTg ngày 21/01/2009. Tuy nhiên, theo Nghị định 75/2011/NĐ-CP (Nghị định 75), các bên vay của NHPTVN là các nhà đầu tư trong các dự án đầu tư thuộc danh mục dự án hợp lệ được ban hành theo Nghị định 75, và các nhà đầu tư được xác định tại Điều 1.2 là doanh nghiệp hoặc đơn vị nhà nước có thu. Vì vậy, theo phương án này, có thể sửa đổi Nghị định 75, quy định chính quyền địa phương là các nhà đầu tư hợp lệ. Tuy nhiên, vẫn sẽ có khác biệt quan trọng với CPSCL, vì NHPTVN không phải là một đơn vị chỉ tài trợ riêng cho chính quyền địa phương. Một phương án khác cho Việt Nam có thể là ban hành một luật mới - có thể dưới hình thức nghị định hoặc quyết định của Thủ tướng Chính phủ - quy định việc thành lập quỹ phát triển địa phương ở cấp nhà nước, có chức năng cung cấp khoản vay/tín dụng cho chính quyền địa phương.

69. FINDETER đã thành công trong việc hoạt động như một định chế tài chính có khả năng tồn tại ở Cô-lôm-bia, và có tác động tích cực đối với sự phát triển của quốc gia này. Mặc dù ban đầu FINDETER phụ thuộc vào các định chế tài chính quốc tế để có nguồn vốn cho hoạt động, doanh thu của FINDETER từ các khoản vay hiện tại tài trợ cho phần lớn các hoạt động của mình. Năm 2010, FINDETER có tổng các khoản giải ngân là 1 tỷ USD, tổng doanh thu là 181 triệu USD, tổng lượng phát hành thị trường vốn là 1,1 tỷ USD và thu nhập ròng là 15 triệu USD. Từ 1990 đến 2003, FINDETER đã tài trợ khoảng 2 tỷ USD dưới hình thức các khoản vay cho hơn 700 địa phương, trong khi duy trì mức nợ xấu thấp (dưới 2% năm 2003). FINDETER đã khuyến khích các ngân hàng thương mại hoạt động trên thị trường nợ địa phương và cung cấp cho bên vay địa phương các khoản vay dài hạn với lãi suất hấp dẫn. Các khoản vay do FINDETER tài trợ có thể có thời hạn từ 8 đến 15 năm, trong khi các khoản vay cho địa phương mà không có hỗ trợ của FINDETER thường không quá 5 năm. Nếu phù hợp, có thể có giai đoạn ân hạn vốn lên đến 3 năm và ân hạn lãi lên đến 1 năm. FINDETER đã đạt được xếp hạng tín dụng trong nước AAA (của Duff & Phelps), giúp cho tổ chức này tiếp cận được nguồn tài trợ với chi phí rẻ hơn.

70. Ở Cộng hòa Séc, Công ty Tài chính Hạ tầng Địa phương (MUFIS) cung cấp cho các ngân hàng thương mại nguồn vốn dài hạn tại mức lãi suất thị trường để cho các chính quyền địa phương vay lại. Trong cơ cấu sở hữu của MUFIS, Bộ Tài Chính sở hữu 49 %, Ngân hàng Phát triển và Bảo lãnh Séc và Moravia sở hữu 49 %, và Liên hiệp các thị trấn và thành phố sở hữu 2% còn lại. Khi thị trường tín dụng địa phương của Séc phát triển chín muồi, các ngân hàng thương mại bắt đầu cho vay từ nguồn vốn của mình thay vì tiếp cận tín dụng tại MUFIS. MUFIS dừng việc cung cấp các khoản vay mới cho ngân hàng thương mại năm 2003, 10 năm sau khi thành lập. Hình thực hoạt động của MUFIS tương tự như của FINDETER, nhưng khác biệt lớn nằm ở lãi suất cho vay, với việc FINDETER cung cấp cho các ngân hàng thương mại khoản vay chiết khấu, còn MUFIS cung cấp khoản vay với lãi suất thị trường. Do vậy, mô hình này ít có khả năng áp dụng được ở Việt Nam, việc cung cấp các khoản vay thứ cấp với lãi suất thị trường sẽ không giải quyết được những hạn chế hiện nay của việc ngân hàng thương mại cho chính quyền địa phương vay.

Hộp 3. Điều chỉnh mô hình FINDETER phù hợp với hoàn cảnh của Việt Nam

Không nên đánh giá thấp sự phù hợp và hữu ích của mô hình FINDETER đối với Việt Nam. FINDETER bắt đầu hoạt động năm 1989, khi Cô-lôm-bia có mức thu nhập là 3.860 USD/đầu người (GNI ngang giá sức mua PPP bằng đồng đô-la quốc tế hiện tại), tương tự với mức thu nhập của Việt Nam là 3.440 USD vào năm 2012. Hơn nữa, hệ thống tài khóa phân cấp của Cô-lôm-bia không khác nhiều với hệ thống của Việt Nam. Tuy nhiên, để áp dụng được mô hình này cho Việt Nam, cần có khung pháp lý và quy định phù hợp, đặc biệt là cơ chế truy đòi nợ đầy đủ.

Đối với những thay đổi có thể phải thực hiện ở Việt Nam: trước tiên, một văn bản dưới luật (ví dụ: dưới hình thức nghị định hoặc quyết định của Thủ tướng Chính phủ) có thể quy định hoặc tạo ra cơ sở pháp lý cho việc thành lập và hoạt động của một quỹ phát triển địa phương ở cấp nhà nước theo mô hình tương tự với FINDETER. Thứ hai, cũng cần có một cơ chế truy đòi nợ rõ ràng, sao cho các ngân hàng thương mại nhận thấy việc cho chính quyền địa phương vay để đầu tư hạ tầng là kém rủi ro hơn. Cơ sở pháp lý cần thiết của cơ chế truy đòi nợ này sẽ giúp các ngân hàng thương mại đảm bảo khoản vay cho chính quyền địa phương. Một cơ chế như vậy có thể dưới hình thức chính quyền địa phương mở một tài khoản đặc biệt tại một ngân hàng thương mại để nhận nguồn thu ngân sách (ví dụ: bổ sung ngân sách từ chính quyền trung ương), và ngân hàng thương mại cho vay có quyền chặn nguồn thu này nếu chính quyền địa phương không trả được nợ (xem thêm Phần V). Chính quyền địa phương ở Việt Nam sẽ hoan nghênh loại hình MDF này, vì đây sẽ là một nguồn bổ sung cho tài trợ cơ sở hạ tầng.

ii. Huy động vốn chung:

71. Huy động vốn chung phù hợp có thể là công cụ tài trợ hiệu quả cho các thành phố nhỏ với yêu cầu vay vốn thấp và mức tín nhiệm thấp. Quỹ Phát triển Hạ tầng Đô thị Tamil Nadu (TNUDF) ở Ấn Độ huy động vốn tư nhân bằng cách hỗ trợ các cơ chế tài trợ sáng tạo, trong đó có huy động vốn chung. TNUDF là một đối tác nhà nước - tư nhân cung cấp tài chính dài hạn cho hạ tầng đô thị theo hình thức không có bảo lãnh. Quỹ cung cấp các khoản vay cho các dự án tạo ra thu nhập như đường giao thông có thu phí và hỗn hợp vay và viện trợ cho cơ sở hạ tầng môi trường. Các bên vay đủ điều kiện bao gồm các cơ quan chính quyền địa phương khu vực đô thị, các doanh nghiệp công ích và các nhà đầu tư tư nhân. TNUDF đã nhận được hỗ trợ từ một số nhà tài trợ gồm Ngân hàng Thế giới, Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA), Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID)

và Kreditanstalt fuer Wiederaufbau (KfW). Theo phương thức huy động vốn chung, chi phí vốn được giảm đi vì rủi ro không trả được nợ được chia cho tất cả các bên vay trong nhóm - nhóm càng lớn và đa dạng, rủi ro càng thấp. Với việc gộp trái phiếu, mỗi bên vay có thể tiếp cận được với vốn ở mức lãi suất thấp hơn nhiều nếu tự vay độc lập. Khi gộp trái phiếu, một tổ chức tài chính đặc thù tổng hợp nhu cầu của nhiều địa phương và phát hành một trái phiếu lớn. Số tiền thu được nhờ bán trái phiếu sẽ được cho vay lại cho các chính quyền trong nhóm. Tính kinh tế nhờ quy mô cũng góp phần giảm chi phí vốn vay bình quân (Vision Associates 2007).

Hộp 4. Cần những điều kiện gì để thực hiện Huy động vốn chung ở Việt Nam?

Nhiều tỉnh của Việt Nam hầu như không có triển vọng tự phát hành trái phiếu trong trung và dài hạn, vì các tỉnh này có nhu cầu vốn vay ít, năng lực tài chính và thể chế hạn chế, và không có đủ tín nhiệm. Mặt khác, việc phát hành trái phiếu đòi hỏi chi phí cố định ban đầu cao, và do đó thường không hiệu quả về mặt chi phí khi phát hành trái phiếu trừ khi quy mô của đợt phát hành đủ lớn để làm cho chi phí phải bỏ ra ban đầu sẽ là tỷ lệ nhỏ trong tổng chi phí.

Để huy động vốn chung có thể thực hiện được ở Việt Nam, cần có những thay đổi về pháp luật, ngoài nỗ lực liên tục ở cấp tỉnh. Luật quản lý nợ công hiện nay và các Nghị định liên quan chưa có các qui định pháp lý cụ thể cho việc gộp như vậy (phát hành trái phiếu chung bởi các chính quyền địa phương), vì vậy cần rà soát và sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật đó cho phép chính quyền địa phương hợp tác với nhau để huy động vốn thông qua phát hành trái phiếu chung cho mục đích đầu tư vào hạ tầng địa phương, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh thành tương ứng. Việc hợp tác giữa các địa phương nhỏ chưa được thử nghiệm ở Việt Nam, trong khi các tỉnh có năng lực chênh lệch đáng kể. Vì vậy, thậm chí khi đã thực hiện những thay đổi cần thiết về pháp lý và quy định, huy động vốn chung ở những tỉnh nhỏ (ví dụ: Quảng Nam) dường như cũng sẽ đòi hỏi nỗ lực đáng kể của chính quyền tỉnh và những người ủng hộ.

iii. Cơ quan Xúc tiến Tín dụng

72. Công ty Bảo lãnh Đơn vị Hành chính Địa phương (LGUGC) ở Phi-lip-pin là một công ty dịch vụ tài chính tư nhân, với mục tiêu phát triển thị trường trái phiếu địa phương ở quốc gia này. LGUGC bảo lãnh cho các khoản nợ của các đơn vị thuộc chính quyền địa phương, với bảo lãnh là bảo hiểm trực tiếp của việc thanh toán nợ vay định kỳ. Tất cả các hợp đồng bảo lãnh LGUGC cho đến nay vẫn bao gồm việc chuyển nhượng doanh thu của dự án, tài sản dự án và phân bổ doanh thu nội bộ. Đây là cơ chế truy đòi nợ cho việc chính quyền địa phương trả nợ trái phiếu, thông qua bên nhận ủy thác trái phiếu, là bên có quyền chặn giữ nguồn thu địa phương và chi trả cho LGUGC nếu chính quyền địa phương không trả được nợ.

73. Quỹ Bảo lãnh Cơ sở hạ tầng In-đô-nê-xi-a (IIGF) là cơ quan duy nhất của Chính phủ In-đô-nê-xia thực hiện thẩm định và xử lý/cơ cấu bảo lãnh rủi ro cho các dự án PPP. IIGF được Chính phủ In-đô-nê-xia thành lập với sự hỗ trợ từ Ngân hàng Thế giới. IIGF tham gia ký kết: (a) hợp đồng bảo lãnh với (các) nhà đầu tư PPP; và (b) hợp đồng bảo đảm với các cơ quan ký hợp đồng, là đại diện của chính quyền hoặc đối tác trong PPP (vd: một bộ thuộc Chính phủ hoặc chính quyền địa phương). Để mô hình IIGF hoạt động được ở Việt Nam, phải có một khung PPP hoàn thiện cũng như cơ chế truy đòi nợ rõ ràng như đã nói trên đây.

Hộp 5. Điều chỉnh Mô hình Công ty Bảo lãnh của Phi-lip-pin cho phù hợp với Việt Nam

Một công ty bảo lãnh tương tự như LGUGC của Phi-lip-pin chưa tồn tại ở Việt Nam, nhưng theo luật pháp hiện hành của Việt Nam thì có thể được phép thành lập. Tuy nhiên, vẫn cần sửa đổi các quy định cho phép tiến hành cơ chế bảo đảm. Ví dụ, theo Luật các Tổ chức tín dụng 2010, các định chế tài chính (kể cả ngân hàng và công ty tài chính) được phép cung cấp bảo lãnh cho đơn vị phát hành trái phiếu, bao gồm các đơn vị thuộc chính quyền địa phương (ví dụ : chính quyền cấp tỉnh và LDIF) và doanh nghiệp nhà nước hoặc tư nhân. Như đã lưu ý trong trường hợp mô hình FINDETER, những thay đổi về khung pháp lý và quy định ở Việt Nam là rất cần thiết để tạo điều kiện cho cơ chế bảo đảm rõ ràng hơn.

E. Hợp tác công tư tại địa phương:

74. Năm 2004, Chính phủ Bra-xin phê duyệt Luật PPP áp dụng cho tất cả các cấp chính quyền. Luật bao gồm quy định về an toàn tài chính công, hạn chế tổng cam kết tài chính công cho các dự án PPP là tối đa 1% tổng thu nhập ròng của chính quyền địa phương. Nếu một chính quyền địa phương vượt giới hạn này, Chính quyền Trung ương có quyền giữ lại số bổ sung tài khóa. Luật cũng quy định việc thành lập quỹ bảo lãnh và tài sản công được đóng góp vào quỹ này để hỗ trợ nghĩa vụ của Chính phủ trong dự án PPP. Mô hình PPP địa phương ở Bra-xin có thể là tham chiếu tốt khi soạn thảo Luật PPP ở Việt Nam. Theo khuôn khổ pháp lý hiện hành ở Việt Nam, có Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg[10] của Thủ tướng Chính phủ ban hành quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân (Quyết định 71). Vì quyết định này không bảo đảm một khuôn khổ pháp lý đầy đủ cho việc thực hiện mô hình PPP, một luật cụ thể về PPP sẽ cung cấp nền tảng pháp lý đầy đủ cho khu vực tư nhân tham gia vào phát triển cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP ở Việt Nam.

10 Hiện BKHĐT đang chịu trách nhiệm xây dựng dự thảo Nghị định mới kết hợp Quyết định 71 và Nghị định 108 (điều chỉnh hợp đồng BOT, BTO, và BT), có thể sẽ được ban hành năm 2015.

5

Con đường hướng tới phía trước

A. Xem xét lại cách tiếp cận toàn diện đối với tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương

75. Thành công của bất kỳ sáng kiến nào để cải thiện tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam sẽ xoay quanh bối cảnh cải cách chính sách rộng lớn hơn như một phần chương trình phát triển dài hạn của quốc gia. Bất kỳ biện pháp nào được thực hiện để giải quyết các vấn đề tài trợ, kể cả các công cụ tài trợ mới, cũng phụ thuộc chủ yếu vào việc thực hiện hiệu quả các cải cách bổ sung trong các lĩnh vực quản trị và thực thi. Như khuôn khổ đã trình bày trong Phần I minh họa, việc đáp ứng được những thách thức này đòi hỏi cách tiếp cận toàn diện đề cập đến những vấn đề quản trị, tài chính, và thực thi, đảm bảo môi trường thuận lợi phù hợp cho đầu tư hiệu quả. Ví dụ về những cải cách cụ thể bao gồm những cải cách được khuyến nghị trong Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012, như: xác định rõ và củng cố quyền tài sản; tạo ra các quy định công bằng cho các khu vực hạ tầng; cải thiện điều phối cấp vùng cho cơ sở hạ tầng; và củng cố chu kỳ quản lý đầu tư công. Cũng cần tăng cường năng lực đáng kể trong nhiều lĩnh vực thuộc chính quyền địa phương để đảm bảo việc thực thi sẽ diễn ra hiệu quả ở cấp địa phương, với trọng tâm là tạo ra kết quả.

76. Trên thực tế, rất nhiều những giới hạn và điểm yếu mà Việt Nam hiện đang phải đối mặt lại được coi như cơ hội. Tình trạng thiếu hiệu quả hiện tại trong đầu tư hạ tầng lại là cơ hội cho việc gia tăng hiệu quả - làm được nhiều hơn với cùng một nguồn lực. Nói cách khác, Việt Nam có khả năng có được nhiều hạ tầng hơn mà không phải tăng mức nguồn vốn sẵn có hiện tại, nếu có thể xác định và thực hiện được hiệu quả đầu tư. Điều này đòi hỏi sử dụng cơ chế thị trường - không chỉ vì cơ chế này giúp tăng hiệu quả, mà còn thu hút sự quan tâm và tham gia của nhiều nhà đầu tư lớn hơn. Hiệu quả hoạt động sẽ đóng góp rất nhiều vào cải thiện việc cung cấp dịch vụ và điều kiện tài chính của các chính quyền địa phương. Từ lâu, Việt Nam đã được lưu ý về việc không chỉ tập trung vào khu vực tư nhân để tìm cách lấp đầy những thiếu hụt về tài chính, mà thay vào đó cũng phải tìm cách có được lợi ích từ hiệu quả hoạt động rộng lớn hơn đi kèm với quản lý và sở hữu tư nhân. Nếu khu vực tư nhân có thể tham gia nhằm cải thiện hiệu quả hoạt động và cung cấp dịch vụ, khi đó nhu cầu đầu tư đối với cơ sở hạ tầng bổ sung có thể sẽ thấp hơn (Ngân hàng Thế giới 1999). Hơn nữa, mức độ vay nợ thấp của chính quyền địa phương hiện cũng là cơ hội để Việt Nam xây dựng một hệ thống quản lý nợ công ở địa phương vững mạnh và toàn diện - tầm quan trọng của hệ thống này được kinh nghiệm của Trung Quốc chứng minh, vì các khoản vay nợ và nợ tiềm tàng của chính quyền địa phương ở đây đã trở thành vấn đề nghiêm trọng (xem Phần IV.B.i).

77. Tài trợ bền vững cho đầu tư cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam sẽ đòi hỏi có sự tham gia nhiều hơn của các thị trường vốn và khu vực tư nhân, và không thể chỉ phụ thuộc vào nguồn lực Ngân sách Nhà nước hay ODA. Các nguồn ngân sách, hiện phần lớn được phân bổ cho chính quyền địa phương theo hình thức viện trợ không hoàn lại, sẽ phải được sử dụng có chiến lược hơn trong tương lai, với mục tiêu hiệu quả đầu tư tốt hơn, và tận dụng được cả các nguồn tài trợ khác. Việt Nam cũng cần có sự chuẩn bị cho giai đoạn quá độ để chuyển sang nhận ít tài trợ hơn cho cơ sở hạ tầng địa phương. Mặc dù thị trường vốn có thể cung cấp nguồn lực nhất định, nhiều khả năng phần lớn vốn đầu tư vẫn phải phụ thuộc vào thị trường nợ, thông qua nhiều loại trái phiếu hoặc khoản vay. Đồng thời, cũng cần lưu ý rằng thị trường vốn của Việt Nam còn tương đối kém phát triển, và quan điểm chung là thị trường vốn trong nước còn cần một khoảng thời gian dài trước khi có thể đóng vai trò quan trọng trong tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương.

78. Trong bối cảnh cần thực hiện cải cách chính sách rộng lớn hơn để có môi trường thuận lợi hơn, báo cáo này đưa ra những khuyến nghị khả thi để tiếp tục xây dựng cơ chế tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam. Những khuyến nghị trong báo cáo này đã được nhóm nghiên cứu

chung của Ngân hàng Thế giới-Bộ Tài Chính xây dựng thông qua tham vấn rộng rãi và dựa trên đánh giá chiều sâu đối với một số chính quyền địa phương cụ thể và tình hình tài chính của những địa phương đó, cũng như đánh giá kinh nghiệm quốc tế liên quan. Việc xác định những khuyến nghị cụ thể được thực hiện bằng cách xem xét một loạt các phương án có thể thực hiện, kể cả những điểm mạnh và điểm yếu của mỗi phương án (xem Bảng 5 dưới đây). Nhóm cũng nêu bật một số cân nhắc quan trọng đối với cơ chế tài trợ địa phương đối với khuyến nghị liên quan đến khung chính sách, phương thức vay, sắp xếp thể chế cho chính quyền địa phương, và một lộ trình có thể thực hiện được. Những khuyến nghị này được đưa ra trên cơ sở hiểu rõ các chương trình khác đang được Ngân hàng và các nhà tài trợ khác hỗ trợ về PPP và phân cấp tài khóa, và cũng rất kịp thời, do hiện nay Chính phủ cũng đang thực hiện một số sáng kiến tài trợ dựa vào đất đai, phát triển cơ sở hạ tầng, cải thiện hiệu quả đầu tư, và dự kiến sẽ ban hành sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước vào năm 2014. Ví dụ, công tác củng cố Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (LDIF) đang được thực hiện, thuộc một dự án hiện đang được Ngân hàng Thế giới tài trợ, cũng phù hợp và là một phần của cơ chế được khuyến nghị sử dụng (xem báo cáo tổng quan trong Phụ lục I và danh mục dự án hiện đang được Ngân hàng Thế giới tài trợ để biết thêm chi tiết về LDIF).

B. Các công cụ Tài trợ Mới cho Cơ sở hạ tầng Địa phương

79. Cần có cơ chế tài trợ mới cho cơ sở hạ tầng địa phương. Khả năng tiếp cận của cả Bộ Tài Chính và chính quyền địa phương đối với cơ hội đổi đất lấy hạ tầng còn hạn chế, do các chương trình nhượng quyền thu phí đường bộ, sử dụng tiền bán đất chưa xây dựng để phát triển cơ sở hạ tầng, cũng như những quan ngại về tính minh bạch và tình trạng suy thoái của thị trường bất động sản nói chung. Bộ Tài Chính cũng chỉ ra trái phiếu ít có khả năng sẽ trở thành nguồn tài trợ quan trọng trong giai đoạn cải cách đầu tiên, vì việc sử dụng trái phiếu hiện còn rất hạn chế, kể cả đối với chính quyền của các địa phương lớn. Trong quá trình xây dựng các khuyến nghị, những cơ chế khác nhau cũng được công nhận có tầm quan trọng khác nhau, có tính đến mức độ phát triển của các chính quyền địa phương. Rõ ràng, cho dù hệ thống ngân sách tập trung có tồn tại (như hiện tại) hay không, hoặc cho dù có một hệ thống phân quyền nhiều hơn (đang được cân nhắc nhưng ít có khả năng được chấp thuận), vẫn cần có công cụ tài trợ mới ở địa phương. Để làm được điều này, Bộ Tài Chính tập trung vào quỹ phát triển địa phương và các cơ chế cải thiện tín dụng như những can thiệp có thể được xây dựng trong ngắn hạn và trung hạn.

80. Tuy nhiên , do không có thị trường trái phiếu địa phương phát triển tốt, các trung gian tài chính thường đóng vai trò quan trọng nhằm huy động nguồn lực tài trợ cho cơ sở hạ tầng địa phương và bù đắp cho những yếu kém về quy định và năng lực. Như trình bày trong phần đánh giá kinh nghiệm quốc tế thành công (xem Phần IV trên đây, và Phụ lục II), những trung gian tài chính này thường được thành lập như những định chế tài chính phi ngân hàng quốc gia hoặc thuộc sở hữu nhà nước nhằm hướng luồng ngân sách Chính phủ tới nhiều địa phương để đầu tư cho cơ sở hạ tầng theo hình thức viện trợ không hoàn lại hoặc khoản vay, hoặc cả hai. FINDETER của Cô-lôm-bia và MUFIS của Cộng hòa Séc, trong vai trò những định chế tài chính thứ cấp, đã mở rộng các khoản vay từ ngân hàng thương mại cho các chính quyền địa phương bằng cách cung cấp các khoản vay đối ứng cho các ngân hàng thương mại. Cả hai trung gian này đều độc lập về pháp lý, được quản lý một cách chuyên nghiệp, và không chịu can thiệp chính trị. Những trung gian này cung cấp các khoản vay thị trường dựa trên các tiêu chí kỹ thuật và tài chính, tuân thủ quy trình và hướng dẫn thẩm định của mình. Bằng cách tạo ra lịch sử đáng tin cậy cho những khoản nợ của chính quyền địa phương, những trung gian tài chính này cũng thuyết phục được ngân hàng thương mại bắt đầu cho chính quyền địa phương vay vốn.

Bảng 5. Lập luận ủng hộ và phản đối các phương án tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương

Phương án	Luận điểm tán thành	Luận điểm phản đối
1. Tăng phân bổ từ Ngân sách Nhà nước cho đầu tư	• Chính quyền địa phương không cần huy động nợ hoặc tìm kiếm các kênh tài trợ khác. • Tiềm năng điều phối đầu tư tốt hơn, nếu quy trình lập kế hoạch đầu tư được cải thiện.	• Không phải là phương án bền vững trong dài hạn, do có những hạn chế rõ ràng về nguồn lực Ngân sách Nhà nước. • Không hỗ trợ cho chương trình cải cách chính sách rộng hơn nhằm phân quyền và cho phép khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn.
2. Khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn, kể cả PPP, đổi đất lấy hạ tầng.	• Cải thiện tiếp cận với tài trợ của khu vực tư nhân. • Ủng hộ chương trình cải cách chính sách rộng hơn trong bối cảnh nền kinh tế thị trường. • Tận dụng được chuyên môn và đổi mới của khu vực tư nhân để cải thiện hiệu quả hoạt động và hiệu suất sinh lời.	• Đây không phải là một phương án quan trọng trong ngắn tới trung hạn, do nhu cầu cải thiện sự hấp dẫn của môi trường đầu tư đối với nhà đầu tư, và việc này sẽ tốn nhiều thời gian. • Cho tới nay, cấp trung ương chỉ có kinh nghiệm và năng lực hạn chế với PPP, còn các địa phương hầu như không có. • Khung chính sách PPP hiện tại không toàn diện và còn thiếu quy trình hướng dẫn (Ngân hàng Thế giới đang hỗ trợ thực hiện giao dịch PPP thí điểm đầu tiên) • Thiếu các dự án có lãi ở cả cấp trung ương và địa phương. • Tài trợ dựa vào đất đai bị hạn chế bởi sự sẵn có của đất đai và giá trị bất động sản thấp, với quan ngại về minh bạch và quản trị. • Tài trợ dựa vào đất đai chỉ có hiệu quả ở một số ít thành phố lớn, chứ không thực hiện được ở những thành phố nhỏ, nơi giá trị đất thấp và thị trường đất đai chưa phát triển.
3. Mở rộng các LDIF	• Một kênh tài trợ đã chứng tỏ thành công và đã được nhân rộng ở nhiều tỉnh của Việt Nam. • Hỗ trợ đáng kể của các nhà tài trợ về nguồn vốn và hoạt động của các LDIF qua các dự án hiện tại.	• Khó mở rộng hơn nữa: phương án này đã được theo đuổi, do vậy tiềm năng của phương án này đã gần như được thực hiện hết. • Chưa tới một nửa số tỉnh có khả năng thành lập LDIF do nguồn lực hạn chế về vốn góp ban đầu. • Các LDIF bị giới hạn vì nguồn vốn hạn chế (chủ yếu sử dụng vốn góp từ ngân sách địa phương và thu nhập giữ lại), không thể huy động vốn từ thị trường trong nước, vì vậy chỉ có thể đầu tư vào cơ sở hạ tầng địa phương, quy mô nhỏ.

Phương án	Luận điểm tán thành	Luận điểm phản đối
4. Thí điểm và sau đó thành lập Quỹ Phát triển Địa phương	• Xúc tác cho cải thiện trong lập kế hoạch đầu tư ở địa phương. • Củng cố công tác chuẩn bị và thẩm định dự án, với trọng tâm là khả năng tồn tại về tài chính và khôi phục chi phí. • Trực tiếp thúc đẩy ngân hàng thương mại cho vay dài hạn cho chính quyền địa phương. • Xây dựng năng lực quản lý nợ của chính quyền địa phương. • Cơ chế truy đòi nợ sẽ cung cấp cho bên cho vay bảo đảm cần thiết. • Thúc đẩy các ngân hàng thương mại cho vay dựa trên thị trường.	• Một loạt các cải cách chính sách bổ sung rộng lớn hơn - về quản trị, thực thi, và môi trường thuận lợi - là cần thiết để thành công. • Cần có thời gian và nỗ lực đáng kể để xây dựng khuôn khổ pháp lý và quy định đầy đủ, kể cả cơ chế truy đòi nợ. Vì vậy, khuyến nghị áp dụng cách tiếp cận theo giai đoạn.
5. Củng cố môi trường cho trái phiếu địa phương	• Thúc đẩy nợ dài hạn như một nguồn tài trợ cơ sở hạ tầng cho chính quyền địa phương. • Xây dựng năng lực quản lý nợ của chính quyền địa phương. • Hỗ trợ xây dựng thị trường nợ dài hạn ở Việt Nam.	• Các chính quyền địa phương cho tới nay hầu như chưa phát hành được trái phiếu. • Đây không phải là phương án của nhiều chính quyền địa phương do năng lực hạn chế, vì chi phí giao dịch cao cho những đợt phát hành nhỏ, và nhu cầu/đầu tư không đáng kể của các dự án nhỏ ở địa phương • Không góp phần cải thiện hiệu quả đầu tư.

81. Do vậy, những khuyến nghị khả thi cụ thể về các công cụ mới bao gồm: (a) từng bước xây dựng quỹ phát triển địa phương đóng vai trò bên cho vay thứ cấp; và (b) cải thiện môi trường thuận lợi cho trái phiếu địa phương. Những khuyến nghị cho cả hai phương án này đều được điều chỉnh phù hợp cho nhu cầu của Việt Nam, và có tính đến hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam, bao gồm cả sự cần thiết liên quan tới những sáng kiến đang diễn ra như việc sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước dự kiến vào năm 2014. Những khuyến nghị này cũng được đưa ra với nhận thức rằng sẽ cần thời gian để tiến hành thay đổi, và do vậy được cơ cấu theo cách tiếp cận từng bước, chia thành nhiều giai đoạn. Khuyến nghị đầu tiên về việc phát triển một MDF đã cân nhắc đến những bước đi cần thiết nhằm thành lập và đưa một quỹ như vậy vào hoạt động, bao gồm luật pháp và quy định liên quan, nguồn vốn, sắp xếp thể chế, quản lý nợ và cải thiện tín dụng. Khuyến nghị thứ hai về trái phiếu địa phương đã cân nhắc đến những điều kiện cho phép phát hành trái phiếu như sửa đổi quy định, đơn giản hóa quy trình đánh giá và phê duyệt, cơ chế cải thiện tín dụng và các yêu cầu về minh bạch và công khai. Bảng 6 tóm tắt để thực hiện những khuyến nghị này, trong ngắn, trung, và dài hạn.

Bảng 6. Các phương án cho một MDF và cải thiện trái phiếu địa phương, cách tiếp cận từng bước

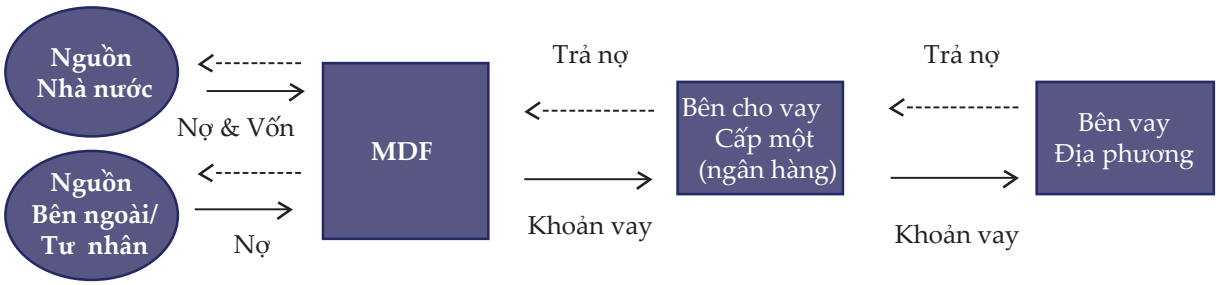
	Ngắn hạn (2-4 năm)	Trung hạn (4-6 năm)	Dài hạn (trên 6 năm)
1. Quỹ phát triển địa phương (MDF)	Thí điểm công cụ cho vay thứ cấp (như FINDETER ở Cô-lôm-bia và MUFIS ở Cộng hòa Séc), do Bộ Tài Chính quản lý.	MDF quy mô đầy đủ đi vào hoạt động.	MDF huy động nguồn lực từ thị trường bằng cách tự phát hành trái phiếu.
2. Trái phiếu địa phương	Cải thiện các quy định về trái phiếu địa phương Thí điểm xếp hạng tín dụng và đánh giá quản lý tài chính cho một số chính quyền địa phương lựa chọn.	Một chính quyền địa phương được chọn phát hành thí điểm trái phiếu địa phương. Thiết lập cơ chế cải thiện tín dụng.	Chính quyền địa phương phát hành trái phiếu địa phương theo quy định mới.

i. Quỹ Phát triển Địa phương

82. Khuyến nghị về MDF được đưa ra dựa trên thành công của FINDETER ở Cô-lôm-bia và MUFIS ở Cộng hòa Séc, nơi MDF đóng vai trò bên cho vay thứ cấp để khuyến khích bên cho vay cấp một (ngân hàng thương mại) cho chính quyền địa phương vay theo cơ chế thị trường. Trong mô hình này, một chính quyền địa phương nộp hồ sơ xin vay từ một ngân hàng thương mại, và ngân hàng sẽ tiến hành thẩm định khoản vay dựa trên hướng dẫn của MDF và chuẩn mực của ngành ngân hàng. Nếu việc thẩm định thành công, MDF ủy thác cho ngân hàng thương mại cho chính quyền địa phương vay để đầu tư cơ sở hạ tầng (trong những trường hợp nhất định, khoản vay này có thể được bổ sung bằng viện trợ không hoàn lại từ chính quyền trung ương). Sau đó MDF cho ngân hàng thương mại vay một khoản có cùng giá trị, với lãi suất chiết khấu và kỳ hạn trung tới dài hạn. Ngân hàng thương mại chịu trách nhiệm trả khoản vay chiết khấu cho MDF, độc lập với việc bên vay là chính quyền địa phương trả nợ, và do vậy ngân hàng thương mại chịu toàn bộ rủi ro tín dụng. Rủi ro tín dụng của chính MDF sẽ tùy thuộc vào rủi ro tín dụng của ngân hàng thương mại. Mô hình cơ bản này được tóm tắt trong Hình 13 dưới đây.

83. Việc thực hiện mô hình MDF cần theo hướng tiếp cận từng bước, có kế hoạch thực hiện trong ngắn, trung và dài hạn, nhận thức được bối cảnh quá độ chung của Việt Nam. MDF nên bắt đầu từ một công cụ cho vay thứ cấp thí điểm do Bộ Tài Chính quản lý trong ngắn hạn, khoảng hai tới bốn năm đầu. Thử nghiệm thị trường với ngành ngân hàng sẽ được thực hiện sau khi khuyến nghị được Chính phủ chính thức hỗ trợ. Tương tự như vậy, cần hỗ trợ tập trung cho chính quyền địa phương được lựa chọn để xác định và chuẩn bị các dự án cơ sở hạ tầng sinh lãi, cũng như từng bước xây dựng quy trình lập kế hoạch và thẩm định đầu tư và năng lực quản lý nợ. Giai đoạn thí điểm này sẽ cung cấp cho Chính phủ Việt Nam kinh nghiệm có giá trị và bài học thực tế, dẫn tới việc chính thức thành lập một MDF đủ lông đủ cánh sau này. Đồng thời, việc chuẩn bị cho hoạt động của MDF với quy mô đầy đủ cũng được thực hiện. Quy định pháp lý và quy trình hoạt động liên quan như điều lệ, quy trình tài trợ, tiêu chí cho bên cho vay cấp một và khoản vay hợp lệ, và cơ chế truy đòi nợ rõ ràng sẽ phải được xây dựng (xem phần dưới đây để biết thêm chi tiết về cơ chế truy đòi nợ). Cách tiếp cận theo giai đoạn này sẽ giúp giải quyết những hạn chế trong khung tài trợ hiện hành trong ngắn hạn, đồng thời cũng giúp Chính phủ Việt Nam có kinh nghiệm trực tiếp từ hoạt động thí điểm trước khi thành lập MDF quy mô đầy đủ. Trong trung hạn, MDF quy mô đầy đủ sẽ được thành lập trong vai trò một định chế cho vay thứ cấp độc lập, trong vòng sáu năm. Sau đó, trong dài hạn (ngoài sáu năm), MDF sẽ đặt mục tiêu huy động nguồn lực từ thị trường vốn bằng cách tự phát hành trái phiếu, và cũng có khả năng sẽ đảm nhiệm chức năng bảo lãnh rộng hơn cho các khoản vay địa phương.

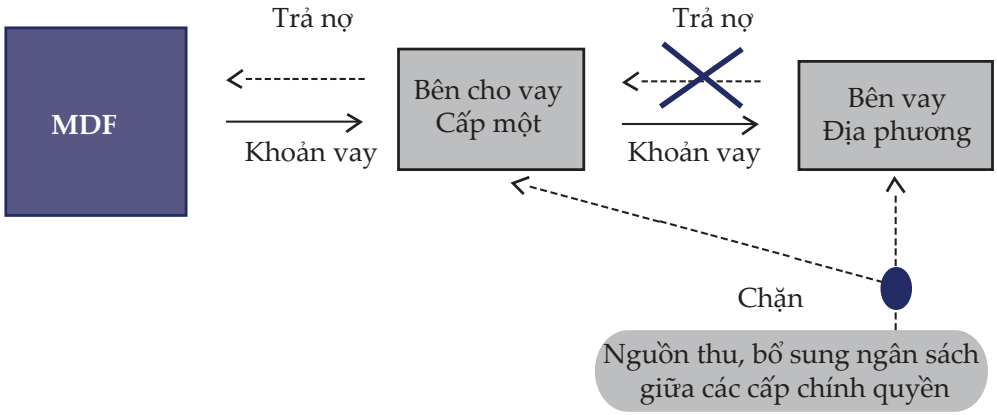
Hình 13. Mô hình MDF



84. Cơ chế truy đòi nợ theo đề xuất sẽ là đặc điểm chính của khuyến nghị về MDF, nhưng cũng sẽ được sử dụng trong hệ thống cân đối ngân sách địa phương và các công cụ tài trợ khác. Thiết kế và chi tiết của cơ chế này sẽ phải được điều chỉnh phù hợp cho trường hợp của Việt Nam. Khái niệm cơ bản về cơ chế truy đòi nợ là khoản vay từ bên cho vay cấp một (một ngân hàng thương mại) cho chính quyền địa phương sẽ được bảo đảm bằng các khoản bổ sung ngân sách theo đúng quy định từ chính quyền trung ương và/hoặc nguồn thu của chính quyền địa phương trong trường hợp địa phương có đóng góp ngân sách trung ương. Chính quyền địa phương thiết lập tài khoản (phong tỏa) đặc biệt để các khoản bổ sung ngân sách từ chính quyền trung ương được chuyển vào đó hoặc nguồn thu của chính quyền địa phương có thể được rút. Bên cho vay cấp một có quyền ưu tiên trong việc chặn những khoản bổ sung/nguồn thu này, nếu bên vay chính quyền địa phương không trả được nợ vay. Đến lượt mình, bên cho vay cấp một trao quyền nắm giữ thế chấp cho MDF, giúp cho MDF có thể khôi phục nguồn vốn của mình nếu bên cho vay cấp một mất khả năng chi trả. Kết quả của việc này là đưa ra sự bảo đảm cần thiết cho bên cho vay, hiện còn chưa có trên thị trường nợ. Theo dự kiến, cơ chế truy đòi nợ sẽ hoạt động hiệu quả trong hệ thống ngân sách đơn nhất ở Việt Nam nơi chính quyền trung ương kiểm soát mọi nguồn thu ngân sách, thậm chí ở cấp địa phương. Thay đổi về pháp lý theo đề xuất (được trình bày chi tiết trong Phụ đính 1 của Phụ lục 3) có thể theo hình thức điều chỉnh những quy định liên quan, hoặc một Quyết định của Thủ tướng

Chính phủ bao gồm toàn bộ những thay đổi theo đề xuất này. Quy trình chi tiết cho cơ chế truy đòi nợ sẽ được Bộ Tài Chính xây dựng thông qua tham vấn sát sao với chính quyền địa phương và các ngân hàng thương mại tham gia. Hình 14 dưới đây minh họa khái niệm cơ chế truy đòi nợ. Bảng 7 tóm tắt những lợi ích và rủi ro của cơ chế truy đòi nợ đối với các ngân hàng thương mại, chính quyền địa phương và Chính phủ, cũng như các biện pháp giảm nhẹ rủi ro.

Hình 14. Cơ chế truy đòi nợ cho phương án MDF



Bảng 7. Lợi ích và rủi ro của cơ chế truy đòi nợ, và các biện pháp giảm nhẹ rủi ro

	Lợi ích	Rủi ro	Biện pháp giảm nhẹ rủi ro
Đối với Chính phủ	• Hỗ trợ Chính phủ Việt Nam giám sát tốt hơn và điều tiết các khoản nợ tiềm tàng của chính quyền địa phương.	• Việc chính quyền địa phương không trả được nợ sẽ dẫn đến việc chủ nợ chặn các khoản bổ sung ngân sách từ chính quyền trung ương.	• Cơ chế truy đòi nợ sẽ được thiết lập theo khung pháp lý phù hợp, cho phép quản lý chặt chẽ và minh bạch các khoản nợ tiềm tàng của tất cả các cấp chính quyền.
Đối với chính quyền địa phương	• Là động lực khuyến khích chính quyền địa phương thực hiện chức năng quản lý nợ phù hợp, tích hợp trong quy trình ngân sách thường xuyên. • Khuyến khích chính quyền địa phương cân nhắc đầy đủ tính khả thi về tài chính của các dự án, nhằm đảm bảo khả năng trả nợ vay.	• Tình trạng quản lý tài chính yếu kém chung trong nội bộ các chính quyền địa phương, hoặc những cú sốc bên ngoài có tác động nghiêm trọng đến vị thế tài chính, có thể dẫn đến tình trạng không có năng lực trả nợ và việc chặn các khoản bổ sung ngân sách từ chính quyền trung ương thông qua cơ chế truy đòi nợ.	• Hướng dẫn và các tiêu chuẩn của MDF trong quy trình thẩm định khoản vay nhằm đảm bảo các dự án có khả năng sinh lời và khả thi về tài chính. • Những cải cách liên quan sẽ củng cố năng lực của chính quyền địa phương trong việc cải thiện hiệu quả đầu tư, hiệu quả hoạt động và giảm thiểu chi phí, và tối đa hóa doanh thu trực tiếp và gián tiếp. • Chức năng quản lý nợ trong nội bộ chính quyền địa phương sẽ giảm rủi ro không trả được nợ.

	Lợi ích	Rủi ro	Biện pháp giảm nhẹ rủi ro
Đối với ngân hàng thương mại	• Cung cấp cho các ngân hàng tham gia bảo đảm cần thiết để cho chính quyền địa phương vay. • Cung cấp các động cơ để ngân hàng mở rộng cho vay sang chính quyền địa phương.	• Nếu ngân hàng quá phụ thuộc vào bảo đảm do cơ chế truy đòi nợ đưa ra, các ngân hàng có thể không thực hiện thẩm định thận trọng nhằm đánh giá hợp lý rủi ro tín dụng của bên vay là chính quyền địa phương.	• Các ngân hàng có thể được yêu cầu sử dụng quy trình của MDF để đánh giá rủi ro tín dụng của bên vay là chính quyền địa phương khi khởi tạo khoản vay. • Trường hợp chính quyền địa phương không trả được nợ, nghĩa vụ trả nợ của ngân hàng đối với MDF vẫn còn nguyên. Mặc dù được phép chặn các khoản chuyển ngân sách bổ sung, các ngân hàng vẫn có rủi ro tín dụng của các bên vay chính quyền địa phương. Điều này sẽ khuyến khích các ngân hàng thực hiện đánh giá tín dụng phù hợp.

85. Mô hình MDF rất phù hợp với Việt Nam, mang lại lợi thế nhiều mặt. Mô hình này đề cập đến những nhu cầu và thiếu hụt trong cơ sở hạ tầng địa phương, và hỗ trợ xây dựng thể chế và củng cố các cấp chính quyền địa phương, đặc biệt trong lập kế hoạch và tiến hành đầu tư. Do những hạn chế cơ bản trong việc có được tài trợ, lợi ích trực tiếp quan trọng nhất là xây dựng và mở rộng thị trường cho các khoản vay của ngân hàng thương mại cấp cho chính quyền địa phương, như một kênh và công cụ lâu dài để tài trợ đầu tư cơ sở hạ tầng địa phương. Mô hình này không chỉ đem đến sự linh hoạt trong đáp ứng nhu cầu đầu tư của tất cả các chính quyền địa phương, mà đối với những tỉnh nghèo, mô hình này sẽ là cơ hội lớn, do những tỉnh này phụ thuộc nhiều vào Ngân sách Nhà nước và ODA, và không có khả năng phát hành trái phiếu hoặc sử dụng công cụ tài trợ đổi đất lấy hạ tầng. Khi tìm cách có được những khoản vay này từ các ngân hàng thương mại, chính quyền địa phương cũng đồng thời cải thiện khả năng lập kế hoạch và chuẩn bị các dự án cơ sở hạ tầng. Chính quyền địa phương sẽ phải chứng minh được khả năng sinh lời và khả năng tồn tại về tài chính của những dự án đề xuất, đặc biệt về doanh thu trực tiếp và gián tiếp dự kiến, kế hoạch bù đắp chi phí, chi phí vận hành và bảo dưỡng, và năng lực trả nợ. Với việc chính quyền địa phương cũng phải chịu trách nhiệm trả nợ vay, mô hình MDF sẽ giúp cải thiện năng lực quản lý nợ của chính quyền địa phương, nhờ vậy cũng giúp Chính phủ Việt Nam cải thiện công tác quản lý nợ tiềm tàng nói chung. Hướng dẫn và tiêu chuẩn của MDF trong công tác chuẩn bị và thẩm định dự án cũng sẽ là xúc tác cho những cải thiện này vì đây cũng đồng thời là những yêu cầu chuẩn mà chính quyền địa phương sẽ phải đáp ứng. Tham vấn với ba chính quyền cấp tỉnh khi thực hiện nghiên cứu tình huống (xem Phần III) cho thấy chính quyền địa phương coi mô hình MDF như những cơ hội để tiếp cận nhiều hơn với nguồn tài trợ, trong khi những yêu cầu của cơ chế truy đòi nợ có vẻ hợp lý và không quá nặng nề.

86. Mô hình MDF cũng đem đến những lợi ích bổ sung, vì mô hình này sẽ hỗ trợ chương trình cải cách chính sách và quá độ chung ở Việt Nam. Khi Việt Nam hướng đến việc xây dựng một khu vực ngân hàng nơi các ngân hàng thương mại có thể hoạt động một cách cạnh tranh và đưa ra quyết định cho vay dựa trên các cân nhắc thương mại, MDF sẽ tạo điều kiện thuận lợi để những

ngân hàng này có thể hoạt động theo cơ chế thị trường, bao gồm cả khả năng phân tích rủi ro tín dụng gắn với cho vay cho chính quyền địa phương để phát triển cơ sở hạ tầng. Khi làm như vậy, ngành ngân hàng sẽ được hỗ trợ để phát triển mạnh mẽ hơn, đồng thời cải thiện sự hấp dẫn của môi trường đầu tư. MDF cũng sẽ hỗ trợ giải quyết một trong những thiếu hụt chính trong môi trường cho vay cho chính quyền địa phương ở Việt Nam, đó là tình trạng chưa có cơ chế truy đòi nợ. Cơ chế truy đòi nợ này sẽ có tác dụng cải thiện tín dụng một cách đáng kể cho cả bên cho vay cấp một và MDF. Đặc biệt, cơ chế này có thể cung cấp cho bên cho vay cấp một đảm bảo cần thiết hiện còn chưa sẵn có trên thị trường Việt Nam. Do vậy, cơ chế truy đòi nợ sẽ khuyến khích nhiều nhà đầu tư mở rộng vào thị trường nợ còn chưa phát triển và cũng tạo điều kiện tăng trưởng thị trường. Điều này đặc biệt quan trọng do chính quyền địa phương có nhu cầu giảm sự phụ thuộc về đầu tư vào nguồn lực Ngân sách Nhà nước cũng như ODA, và hướng đến các khoản vay với ít các điều khoản ưu đãi hơn và hoàn toàn dựa trên thị trường. Nhìn rộng ra, kinh nghiệm triển khai MDF cũng sẽ đem lại kinh nghiệm hữu ích cho Chính phủ Việt Nam trong củng cố khung pháp lý và chính sách trong lập kế hoạch và quản lý đầu tư công. Bảng 8 tóm tắt những vấn đề và nhu cầu khác nhau được xác định trên nhiều lĩnh vực, và mô tả cách thức mô hình MDF giải quyết những vấn đề này.

Bảng 8. Mô hình MDF giải quyết nhiều vấn đề trong tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam

Lĩnh vực	Các vấn đề và Nhu cầu	MDF có thể đem đến điều gì
Lập kế hoạch đầu tư	• Năng lực lập kế hoạch hạn chế • Ít chú ý tới sự sẵn có của nguồn lực và giá trị thực sự • Hậu quả là phân tán, trùng lặp, và thiếu hiệu quả đầu tư.	• Giúp xúc tác cho những cải thiện trong năng lực và lập kế hoạch đầu tư ở cấp địa phương. • Chính quyền địa phương được yêu cầu, hướng dẫn, và khuyến khích quan tâm hơn tới tính khả thi về tài chính.
Chuẩn bị và thẩm định dự án	• Chất lượng và sự minh bạch trong chuẩn bị dự án còn kém.	• Để có được khoản vay thương mại, các dự án cần chứng minh được khả năng sinh lời và sự khả thi về tài chính, nhờ vậy cải thiện chất lượng công tác chuẩn bị dự án của chính quyền địa phương, và giảm nhẹ tác động của các quyết định hành chính. • Hướng dẫn và tiêu chuẩn của MDF để chuẩn bị và thẩm định dự án sẽ hỗ trợ xây dựng năng lực của các chính quyền địa phương và ngân hàng thương mại tham gia.
Tài trợ cho cơ sở hạ tầng địa phương	• Nguồn vốn hạn chế từ Ngân sách Nhà nước • Tài trợ ODA dự kiến sẽ giảm đi. • Thị trường nợ và vốn chưa phát triển, đặc biệt ở cấp địa phương.	• Thúc đẩy và hỗ trợ trực tiếp kênh tài trợ cho vay dài hạn bởi ngân hàng thương mại đối với chính quyền địa phương. • Đối với những tỉnh nghèo hơn không có khả năng phát hành trái phiếu hoặc sử dụng công cụ đổi đất lấy hạ tầng: có khả năng đây là nguồn tài trợ duy nhất, ngoài nguồn từ Ngân sách Nhà nước và ODA. • Giúp các chính quyền địa phương phản ứng linh hoạt hơn với những ưu tiên khác nhau.

Lĩnh vực	Các vấn đề và Nhu cầu	MDF có thể đem đến điều gì
Quản lý nợ ở địa phương	• Năng lực quản lý nợ còn hạn chế của chính quyền địa phương. • Mức độ nợ tiềm tàng của chính quyền địa phương còn chưa rõ ràng.	• Chính quyền địa phương chịu trách nhiệm trả nợ vay. • Cải cách chính sách đi kèm và xây dựng năng lực sẽ cải thiện năng lực quản lý nợ của chính quyền ở cả cấp địa phương và trung ương.
Cơ chế truy đòi nợ.	• Không có cơ chế truy đòi nợ • Bên Cho Vay lưỡng lự không muốn cho vay do rủi ro được coi là cao.	• Yêu cầu và là xúc tác cho việc phát triển một cơ chế truy đòi nợ đầy đủ, với khuôn khổ pháp lý và quy định phù hợp. • Cung cấp bảo đảm cần thiết cho bên cho vay, mà hiện thị trường nợ còn chưa có. • Hỗ trợ Chính phủ Việt Nam giám sát tốt hơn và điều tiết các khoản nợ tiềm tàng của chính quyền địa phương. • Yêu cầu và khuyến khích chính quyền địa phương thực hiện chức năng quản lý nợ phù hợp, tích hợp trong quy trình ngân sách thường xuyên.
Phát triển lĩnh vực ngân hàng	• Lĩnh vực ngân hàng chưa hoàn toàn tuân thủ nguyên tắc thị trường • Sự thống trị của các NHTM Quốc doanh và di sản của "cho vay trực tiếp".	• Thúc đẩy các ngân hàng thương mại cho vay dựa trên thị trường . • Các ngân hàng cải thiện năng lực đánh giá và chịu rủi ro tín dụng khi cho chính quyền địa phương vay, thông qua việc sử dụng quy trình thẩm định vốn và đầu tư của MDF.
Vận hành và bảo dưỡng / bù đắp chi phí	• Mức phí thu thấp của chính quyền địa phương - tình trạng tài chính yếu kém của các ngành dịch vụ công cộng không có khả năng tiếp cận thị trường vốn. • Chính quyền địa phương thiếu động lực tăng mức phí và bù đắp được toàn bộ chi phí.	• Bằng cách chịu trách nhiệm trả nợ vay, chính quyền địa phương có động lực tốt hơn trong việc đảm bảo sự bền vững về tài chính, kể cả thông qua việc tăng mức phí một cách bền vững và cải thiện việc bù đắp chi phí.

87. Mô hình MDF cần được sự hỗ trợ phù hợp từ các cơ quan tài trợ trong thiết lập thể chế, khởi đầu và thực hiện chương trình. Hỗ trợ của nhà tài trợ sẽ dựa trên kinh nghiệm rộng rãi trong áp dụng mô hình MDF trong các hoạt động tương tự trong quá khứ và đã có thành công, như FINDETER ở Cô-lôm-bia, Quỹ Phát triển Đô thị Tamil Nadu (TNUDF) ở Ấn Độ, và Quỹ Bảo lãnh Cơ sở hạ tầng In-đô-nê-xi-a (IIGF). Các nhà tài trợ như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á, Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ và các cơ quan song phương khác cung cấp hỗ trợ kỹ thuật trong thiết lập những định chế tài chính trung gian và chương trình cải thiện tín dụng, cũng như hỗ trợ tài chính cho giai đoạn mới thành lập cho đến khi định chế tài chính có khả năng độc lập về nguồn vốn.

ii. Trái phiếu địa phương

88. Bước đầu tiên trong phát triển thị trường trái phiếu địa phương ở Việt Nam bao gồm việc cải thiện khung quy định chung. Quy định của nhà nước về trái phiếu địa phương cần được sửa đổi, nhằm đơn giản hóa quy trình thẩm định, hiện đòi hỏi Bộ Tài Chính phê duyệt đối với toàn bộ kế hoạch huy động vốn của chính quyền địa phương. Điều này sẽ làm tăng tính độc lập và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương là cơ quan sẽ phát hành trái phiếu địa phương của chính mình, và nếu được thiết kế phù hợp, điều này sẽ không làm giảm mức độ giám sát của chính quyền trung ương đối với khía cạnh này của tài chính chính quyền địa phương.

89. Xếp hạng tín dụng thí điểm và đánh giá quản lý tài chính của chính quyền địa phương được lựa chọn sẽ làm tăng sự sẵn sàng trong phát hành trái phiếu của chính họ. Hoạt động này sẽ cần sự phối hợp với một số chính quyền địa phương lớn theo lựa chọn, có quan tâm đến việc phát hành trái phiếu địa phương, và có năng lực tài chính sẵn có ở mức tối thiểu để làm được điều này. Một cơ quan xếp hạng tín dụng quốc tế hoặc trong nước sẽ thực hiện phân tích và đánh giá cần thiết để xếp hạng tín dụng cho chính quyền địa phương. Gắn liền với việc xếp hạng này, một đánh giá quản lý tài chính chi tiết về chính quyền địa phương sẽ được cơ quan xếp hạng tín dụng thực hiện, cho thấy những điểm yếu trong quản lý tài chính, cho phép xác định và ưu tiên các hoạt động nhằm giải quyết những yếu kém này. Toàn bộ những hoạt động này cuối cùng sẽ đưa đến việc những chính quyền địa phương này phát hành thí điểm trái phiếu địa phương. Những hoạt động này cùng với cơ quan xếp hạng tín dụng cũng sẽ mang lại sự minh bạch trong quản lý tài chính của chính quyền địa phương, đồng thời cải thiện công bố thông tin và sự tin tưởng của nhà đầu tư đối với trái phiếu địa phương.

90. Trong dài hạn, môi trường thuận lợi cho phát hành trái phiếu địa phương ở Việt Nam có thể được cải thiện bằng cách thiết lập cơ chế cải thiện tín dụng, với sự hỗ trợ của cơ chế truy đòi nợ theo đề xuất. Cơ chế/cơ quan cải thiện tín dụng sẽ cung cấp bảo đảm cho nhà đầu tư/người nắm giữ trái phiếu, với bảo lãnh là bảo hiểm trực tiếp của việc thanh toán nợ vay định kỳ của trái phiếu. Cơ chế truy đòi nợ cho trái phiếu địa phương cũng tương tự như cơ chế truy đòi nợ cho MDF ở khía cạnh là cơ chế này bảo đảm hoàn trả trong trường hợp bên vay mất khả năng trả nợ. Việc chính quyền địa phương trả nợ trái phiếu được thực hiện thông qua bên nhận ủy thác trái phiếu, là bên có quyền chặn giữ nguồn thu địa phương/khoản bổ sung ngân sách từ chính quyền trung ương và chi trả cho cơ quan cải thiện tín dụng, nếu chính quyền địa phương không trả được nợ.

C. Những thay đổi cụ thể về thể chế và chính sách cần thực hiện

91. Nhằm thực hiện những khuyến nghị trên đây về MDF và trái phiếu địa phương, cần thực hiện sửa đổi đối với một số luật và nghị định cụ thể. Cho giai đoạn thí điểm và thành lập MDF quy mô đầy đủ sau đó, cần có một quyết định mới của Thủ tướng Chính phủ và/hoặc sửa đổi Nghị định số 11. Để cho phép thực hiện cơ chế truy đòi nợ, cần sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước, Nghị định 60, và Nghị định 79. Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát hành trái phiếu địa phương, thay đổi Luật Quản lý Nợ Công có thể được thực hiện để loại bỏ yêu cầu phải được Chính phủ chấp thuận, trong khi vẫn bảo đảm có đủ hướng dẫn và quy định. Điều quan trọng là phải đảm bảo sự phù hợp với các bộ luật liên quan khác - như Luật Đầu tư Công cũng đang được sửa đổi. Tóm tắt về những thay đổi theo đề xuất, bao gồm cả khung thời gian mang tính chỉ dẫn, được trình bày trong Bảng 9 dưới đây.

92. Tái cấu trúc hạn mức vay của chính quyền địa phương cũng cần được thực hiện để thúc đẩy MDF hoạt động, và tạo điều kiện cho việc phát hành trái phiếu địa phương. Hạn mức vay có thể tăng lên và được điều chỉnh dựa trên năng lực trả nợ của mỗi chính quyền địa phương bằng cách áp dụng các chỉ số như hệ số khả năng trả nợ. Điều này sẽ tăng khả năng tiếp cận đối với tài chính và cải thiện năng lực quản lý nợ của chính quyền địa phương vì chính quyền địa phương sẽ được khuyến khích do có nhiều cơ hội tài trợ hơn. Ngoài ra, chính quyền địa phương và các bên cho vay thương mại cũng sẽ được hưởng lợi, vì quy trình thẩm định sẽ được đơn giản hóa bằng cách áp dụng bộ chỉ số thống nhất để đánh giá liệu một chính quyền địa phương có đủ tiêu chuẩn vay hay không.

Bảng 9. Tóm tắt những thay đổi pháp lý và quy định cần thiết

Văn bản quy phạm pháp luật	Thay đổi đề xuất/nội dung	Thời gian	Chú thích
Luật Ngân sách Nhà nước 2002	• Tăng giới hạn vay cho chính quyền địa phương. • Thiết lập cơ chế truy đòi nợ để giúp chính quyền địa phương có thể huy động vốn tốt hơn.	2013-2014	Luật sửa đổi dự kiến sẽ được ban hành vào năm 2014.[1]
Luật Quản lý Nợ Công 2009	Bỏ quy định kế hoạch phát hành trái phiếu địa phương phải được Chính phủ phê duyệt	2015-2016[2]	Theo đề nghị của chính quyền địa phương
Một Quyết định mới của Thủ tướng Chính phủ	Để thí điểm thành lập và hoạt động MDF.	2014	Thay đổi thực tế sẽ được thảo luận kỹ hơn.
Nghị định 11/2011/NĐ-CP về quản lý và phát triển đô thị.	Để thành lập MDF quy mô đầy đủ	2016-2017	
Nghị định 123/NĐ-CP và Nghị định 124/NĐ-CP năm 2004, về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù tương ứng đối với Hà Nội và Thành phố HCM	Tăng hạn mức vay cho Hà Nội và TPHCM.		Phụ thuộc vào việc sửa đổi Luật Ngân sách theo đề xuất trên đây.
Nghị định số 60/2003/NĐ-CP hướng dẫn Luật Ngân sách Nhà nước	Đối với cơ chế truy đòi nợ, việc thanh toán nợ vay của chính quyền địa phương sẽ được bảo đảm thông qua một tài khoản phong tỏa đặc biệt mở tại một ngân hàng.	2016-2017	Phụ thuộc vào việc sửa đổi Luật Ngân sách theo đề xuất trên đây.
Nghị định 79/2010/NĐ-CP về quản lý nợ công			

Chú thích:

1. Sửa đổi Luật Ngân sách theo đề xuất có thể được thực hiện trong giai đoạn 2013-2014 vì hoạt động này thuộc "Chương trình Chuẩn bị" theo quy định tại Nghị quyết số 20/2011/QUỐC HỘI13 ngày 26/11/2011 của Quốc hội, thông qua danh mục các luật/sắc lệnh sẽ được ban hành và chuẩn bị trong nhiệm kỳ Quốc hội Khóa XIII (2011-2016) ("Nghị quyết số 20"), và điều chỉnh tại Nghị quyết số 23/2012/QUỐC HỘI13.

2. Do việc sửa đổi Luật Quản lý Nợ công này không thuộc Chương trình soạn thảo luật/sắc lệnh của Quốc hội Khóa XIII theo quy định tại Nghị quyết số 20, thay đổi theo đề xuất sẽ không được thông qua trong giai đoạn 2011-2016 trừ trường hợp có sửa đổi bổ sung Nghị quyết số 20 trên đây.

D. Lộ trình Thực hiện

93. Phần này mô tả lộ trình thực hiện và khung thời gian cho khuyến nghị về MDF và trái phiếu địa phương. Cần thực hiện một số bước cho việc thành lập và hoạt động của MDF, như chuẩn bị công cụ MDF thí điểm và sửa đổi quy định. Bảng 10 dưới đây trình bày một số hạng mục chính cần thực hiện để xúc tiến MDF và cách thức thực hiện liên quan đến mỗi hạng mục.

Bảng 10. Các Hạng mục cần thiết để thực hiện Khuyến nghị MDF

	Hạng mục	Hoạt động Cụ thể
1	Chuẩn bị khung MDF thí điểm	• Xây dựng kế hoạch công tác và đảm bảo nguồn lực • Xây dựng quy trình hoạt động thí điểm • Lựa chọn ngân hàng và chính quyền địa phương thí điểm
2	Chuẩn bị quy định và quy trình hoạt động của MDF	• Ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ, hoặc sửa đổi Nghị định số 11/2011/NĐ-CP, về tổ chức và hoạt động của MDF. • Chuẩn bị điều lệ và quy trình hoạt động của MDF
3	Chuẩn bị tiêu chí hợp lệ cho bên cho vay cấp một	• Liệt kê danh sách các ngân hàng thương mại dựa trên tình hình tài chính và khả năng đánh giá rủi ro tín dụng • Chuẩn bị quy trình giám sát cho bên cho vay cấp một
4	Thúc đẩy cơ chế truy đòi nợ	• Sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước và Luật Quản lý Nợ công, và/hoặc • Nghị định số 60 và/hoặc Nghị định số 79 sẽ được sửa đổi tương ứng, hoặc một Quyết định của Thủ tướng Chính phủ cho phép cơ chế truy đòi nợ được thực hiện thí điểm theo cơ chế MDF đề xuất • Chuẩn bị quy trình sắp xếp bảo đảm giữa các bên liên quan
5	Tăng hạn mức vay của chính quyền địa phương	• Sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước và Luật Quản lý Nợ công, hoặc Quyết định của Thủ tướng Chính phủ cho phép thực hiện thí điểm giới hạn sửa đổi
6	Cải thiện năng lực của chính quyền địa phương trong phát hành trái phiếu địa phương	• Cung cấp xây dựng năng lực về quản lý nợ dựa trên kết quả xếp hạng tín dụng và đánh giá quản lý tài chính

94. Bảng 11 dưới đây trình bày lộ trình và khung thời gian để thực hiện khuyến nghị về MDF. Hai năm đầu là giai đoạn chuẩn bị dự án, thông qua đó một MDF sẽ được thành lập thí điểm. Sau khi MDF thí điểm hoạt động được bốn năm, MDF quy mô đầy đủ sẽ được thành lập vào năm thứ sáu.

Bảng 11. Lộ trình thực hiện khuyến nghị về MDF

Năm	Nhiệm vụ
Năm 1 và 2	• Phân công một nhóm công tác thuộc Bộ Tài Chính (Tháng 1) • Xây dựng và phê duyệt kế hoạch công tác và ngân sách (Tháng 3) • Xây dựng và phê duyệt quy trình hoạt động (Tháng 9) • Lựa chọn ngân hàng thương mại đủ tiêu chuẩn trong vai trò bên cho vay cấp một và chính quyền địa phương quan tâm trong vai trò bên vay (Tháng 12) • Mời ngân hàng thương mại đủ tiêu chuẩn và chính quyền địa phương tham gia quá trình tham vấn (Tháng 14) • Phê duyệt những giao dịch thí điểm đầu tiên (Tháng 20-24)
Năm 3	• Giám sát và đánh giá giữa kỳ năm thứ nhất đối với hoạt động thí điểm (Từ tháng thứ 24) • Bắt đầu chuẩn bị luật tổ chức và hoạt động của MDF quy mô đầy đủ (Từ tháng thứ 32) • Thẩm định và phê duyệt đợt giao dịch thứ hai
Năm 4 và 5	• Hoàn thiện và thông qua luật tổ chức và hoạt động của MDF quy mô đầy đủ • Xây dựng và thông qua quy trình hoạt động của MDF quy mô đầy đủ • Giám sát và đánh giá hoạt động thí điểm
Năm 6	• Thành lập MDF quy mô đầy đủ

95. Để củng cố môi trường thuận lợi cho trái phiếu địa phương, cũng cần thực hiện một số bước quan trọng như chuẩn bị sửa đổi quy định và khung trái phiếu địa phương. Bảng 12 dưới đây trình bày một số hạng mục chính cần thực hiện để xúc tiến MDF và những hoạt động cụ thể liên quan đến mỗi hạng mục. Bảng 13 dưới đây thể hiện lộ trình và khung thời gian để thực hiện khuyến nghị về trái phiếu địa phương. Năm 1 và 2 sẽ tập trung vào các hoạt động chuẩn bị như xếp hạng tín dụng thí điểm và sửa đổi quy định. Việc phát hành trái phiếu địa phương sẽ được triển khai vào năm 3.

Bảng 12. Các Hạng mục cần thiết để thực hiện Khuyến nghị MDF

	Hạng mục	Hoạt động Cụ thể
1	Chuẩn bị khung phát hành trái phiếu địa phương thí điểm	• Xây dựng kế hoạch công tác và đảm bảo nguồn lực • Lựa chọn chính quyền địa phương thí điểm cho xếp hạng tín dụng và FMA • Tiến hành xếp hạng tín dụng và FMA thí điểm của một số chính quyền địa phương được chọn
2	Sửa đổi quy trình thẩm định phát hành trái phiếu địa phương	• Sửa đổi Nghị định về phát hành trái phiếu địa phương (Nghị định số 01)
3	Chuẩn bị thành lập một cơ quan cải thiện tín dụng	• Xây dựng kế hoạch công tác cho việc thành lập một cơ quan cải thiện tín dụng

	Hạng mục	Hoạt động Cụ thể
4	Thúc đẩy cơ chế truy đòi nợ	• Sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước và Luật Quản lý Nợ công, và/hoặc • Nghị định số 60 và/hoặc Nghị định số 79 sẽ được sửa đổi tương ứng, hoặc một Quyết định của Thủ tướng Chính phủ cho phép cơ chế truy đòi nợ được thực hiện thí điểm theo cơ chế MDF đề xuất • Chuẩn bị quy trình sắp xếp bảo đảm giữa các bên liên quan
5	Tăng hạn mức vay của chính quyền địa phương	• Sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước và Luật Quản lý Nợ công, hoặc Quyết định của Thủ tướng Chính phủ cho phép thực hiện thí điểm giới hạn sửa đổi
6	Cải thiện năng lực của chính quyền địa phương trong phát hành trái phiếu địa phương	• Cung cấp xây dựng năng lực về quản lý nợ dựa trên kết quả xếp hạng tín dụng và Đánh giá Quản lý Tài chính

Bảng 13. Lộ trình thực hiện khuyến nghị về trái phiếu địa phương

Năm	Nhiệm vụ
Năm 1	• Phân công một nhóm công tác thuộc Bộ Tài Chính (Tháng 1) • Xây dựng và phê duyệt kế hoạch công tác (Tháng 3) • Tiến hành đánh giá chi tiết khung pháp lý và quy định hiện hành áp dụng cho trái phiếu địa phương (Tháng 4-6) • Xây dựng dự thảo đầu tiên quy định sửa đổi về trái phiếu địa phương (Tháng 7-9) • Tiến hành lấy ý kiến góp ý về dự thảo đầu tiên với tất cả các cơ quan liên quan (Tháng 8-9) • Xây dựng dự thảo thứ hai (Tháng 10-11) • Xác định và lựa chọn chính quyền địa phương để xếp hạng tín dụng và FMA thí điểm (Tháng 11-12) • Tiến hành lấy ý kiến góp ý về dự thảo thứ hai (Tháng 12-13)
Năm 2	• Xác định và chọn cơ quan xếp hạng tín dụng (ví dụ: Standard & Poor's) để thực hiện xếp hạng tín dụng và FMA (Tháng 13-16) • Xây dựng dự thảo thứ ba, và trình lên Chính phủ phê duyệt (Tháng 16-18) • Cơ quan xếp hạng tín dụng thực hiện xếp hạng tín dụng và đánh giá FMA cho chính quyền địa phương được chọn (Tháng 18-24) • Rà soát và thông qua báo cáo xếp hạng tín dụng và báo cáo FMA (Tháng 24-25) • Phê duyệt chính thức của Chính phủ và hiệu lực của khung pháp lý và quy định mới cho trái phiếu địa phương
Năm 3	• Hội thảo trình bày kết quả xếp hạng tín dụng và FMA • Chính quyền địa phương thực hiện các bước tiếp theo hướng đến việc phát hành trái phiếu thực sự

Phụ lục I - Đánh giá Tổng quan

I. Tổng quan về Cơ sở Hạ tầng Địa phương

A. Hiện Việt Nam đang có nhu cầu lớn về cơ sở hạ tầng ở các địa phương, cả cơ sở hạ tầng tạo ra doanh thu và không tạo ra doanh thu.

Việt Nam đang ở điểm giữa quá trình đô thị hóa nhanh chóng – trong thập kỷ vừa qua, dân số khu vực đô thị đã tăng từ 18,1 triệu người lên 25,4 triệu người, và dự báo đạt 45 triệu người vào năm 2025. Các thành phố, đặc biệt là các thành phố lớn, đã thu hút ngày càng nhiều dân số tìm kiếm các cơ hội việc làm mà ở vùng nông thôn không có. Do đó, việc tăng mạnh dân số khu vực đô thị và tốc độ tăng trưởng kinh tế cao đã gia tăng áp lực lên khu vực dịch vụ; tình trạng tăng mật độ dân số và các vấn đề liên quan cũng gây tác động lên cơ sở hạ tầng tại địa phương trên các lĩnh vực. Ví dụ, ước tính gần đây cho thấy mức sử dụng giao thông công cộng ở Thành phố Hồ Chí Minh trong những năm gần đây đã tăng thêm 20 phần trăm. Tương ứng với thực tế đó, các chính quyền địa phương có nhu cầu lớn và đang tăng nhanh về đầu tư hạ tầng.

Vấn đề giao thông đô thị hiện đang là thách thức lớn về kinh tế và chính trị đối với Việt Nam, vì tình trạng tăng trưởng nhanh dân số khu vực đô thị và sự phát triển của tầng lớp trung lưu dẫn đến ngày càng đông dân cư đô thị sử dụng phương tiện cơ giới. Với nhu cầu không được đáp ứng, các tiếp cận chính sách đã tập trung vào việc phát triển mạng lưới giao thông công cộng trong các đô thị lớn (mục tiêu đạt 35 đến 40 phần trăm giao thông được cơ giới hóa vào năm 2025) và mở rộng dịch vụ xe buýt đến 63 đô thị cấp tỉnh (từ mức trước đây là 49). Xe gắn máy hai bánh hiện nay đang chiếm thế áp đảo trong giao thông đô thị, tuy nhiên số người mua ô tô đang tăng nhanh dù tính về tổng số vẫn ở mức tương đối thấp. Cho đến cuối thập kỷ vừa qua, Việt Nam có khoảng 1 triệu ô tô và 20 triệu xe máy, so với con số tương ứng 450.000 và 6 triệu trong thập kỷ trước đó. Hiện nay, hệ thống giao thông đang lâm vào hoàn cảnh tiêu cực – tắc nghẽn và ô nhiễm – đặc biệt tại hai thành phố lớn là Hà Nội và TP HCM. Các vấn đề liên quan đến giao thông đô thị hiện đã bắt đầu xuất hiện tại một số thành phố khác, đặc biệt là tại Hải Phòng và Đà Nẵng.

Trong khi Việt Nam đạt được những tiến bộ lớn trong việc cải thiện cơ hội sử dụng nước sạch tại các khu vực đô thị trong thập kỷ vừa qua, việc tiếp cận nước sạch vẫn còn chưa đến được tất cả mọi người, và Việt Nam có bức tranh xã hội không đồng đều về cơ hội sử dụng nước sạch. Khảo sát 65 công ty cấp nước cho thấy trong khi vào năm 2002 chỉ 12 phần trăm số hộ trong khu vực do các công ty cấp nước quản lý tiếp có cơ hội sử dụng nước sạch thì số liệu này đã tăng lên sáu lần vào cuối thập kỷ vừa qua. Độ bao phủ cấp nước sạch đã được cải thiện cùng với quá trình đô thị hóa, nhưng vẫn còn nhiều việc phải làm để cải thiện cơ hội sử dụng nước sạch một cách đồng đều hơn.

Cơ hội sử dụng dịch vụ vệ sinh còn khá thấp và cũng cho thấy hiện tượng phân bố không đồng đều trong cả nước. Ngoài ra, tình hình không đồng đều khi xét đến một số biện pháp cải thiện cơ hội tiếp cận vệ sinh. Ở cả khu vực đô thị và nông thôn, việc thu gom và xử lý nước thải, cũng như các hệ thống hạ tầng vệ sinh còn thiếu thốn. Mặc dù có sự gia tăng nhanh chóng về tỷ lệ số hộ gia đình được sử dụng nhà vệ sinh, khác biệt giữa đô thị - nông thôn vẫn còn rất lớn. Trong thập kỷ

vừa qua, tỷ lệ hộ dân đô thị được sử dụng nhà vệ sinh tăng từ 17 lên hơn 67 phần trăm. Trong khi đó, ở các hộ gia đình nông thôn, tỷ lệ này tăng từ 13 lên 48 phần trăm.

Về xử lý nước thải, hoạt động xử lý ở mức rất thấp trên toàn Việt Nam, thậm chí cả ở khu vực đô thị. Vào khoảng giữa thập kỷ vừa qua, không một thành phố nào tiến hành thu gom và xử lý nước thải đô thị. Sau đó năm năm, chỉ có sáu thành phố xây dựng nhà máy xử lý nước thải. Tính tổng số, các nhà máy này có công suất xử lý dưới 380.000 m^3 một ngày, trong tổng số 4,3 triệu m^3 nước thải được tạo ra trong một ngày – tức tỷ lệ xử lý là 8 phần trăm.

Cuối thập kỷ vừa qua, Việt Nam có quỹ nhà ở là 1.058 triệu m^2, trong đó bao gồm 320 triệu m^2 ở khu vực đô thị, bình quân 12,2 m^2 một người. Mặc dù quỹ nhà ở tiếp tục tăng lên, cần bổ sung được 50 triệu m^2 mỗi năm thì mới đạt được mục tiêu của Chính phủ Việt Nam là 18 m^2 một người vào năm 2020. Thêm vào đó, các số liệu bình quân này còn che lấp tình trạng bất bình đẳng lớn. Toàn bộ các bộ phận dân cư, gồm các tầng lớp trung lưu lớp dưới, và đặc biệt bộ phận dân nhập cư gần đây và người nghèo, vẫn tiếp tục là những người không có nhà ở tử tế.

Trong các trung tâm thành phố, sức ép về đất đai xuất phát từ hoạt động kinh tế đã thúc đẩy hoạt động cải tạo nhà tạm trong các trung tâm thành phố, đôi khi được tài trợ bởi vốn ODA. Điều này nói chung dẫn đến việc cư dân nghèo bị đẩy khỏi nơi ở và/hoặc tái định cư khi không có tiềm lực để trụ lại. Đồng thời, các vấn đề về nhà ở không chỉ là vấn đề của những hộ dân nghèo nhất. Phần lớn các chương trình về nhà ở không tới được tầng lớp thu nhập thấp, và có đến 80 đến 90% dân cư đô thị Việt Nam hiện không tiếp cận được nhà ở xây dựng, cho dù tầng lớp trung lưu đang gia tăng.

Các thành phố Việt Nam đã có nhiều cố gắng trong việc cung cấp nhiều loại nhà ở đáp ứng nhu cầu của các tầng lớp dân cư khác nhau. Đặc biệt đối với các nhóm thu nhập thấp, phần lớn nhu cầu được tiếp cận thông qua ba kênh chính: a) nhà liền kề truyền thống được các nhà thầu qui mô nhỏ xây dựng trên đất có sẵn trong thành phố hoặc khu vực sát ngoại vi; b) Chính phủ mở rộng mạng lưới đường giao thông để kết nối làng xã với thành phố; và c) cá nhân tăng cường cải tạo và duy tu lại quỹ nhà ở hiện tại và Chính phủ cải thiện nâng cấp hạ tầng và dịch vụ.

Trong lĩnh vực cấp điện, Việt Nam đạt được mức độ tiếp cận sử dụng điện cao. Tiếp cận sử dụng điện ở Việt Nam đã có sự tăng trưởng vượt bậc trong những năm gần đây, từ khoảng 14 phần trăm số hộ gia đình vào năm 1993 lên hơn 96 phần trăm vào cuối thập kỷ vừa qua. Số liệu này cao hơn nhiều so với số liệu bình quân của khu vực là 91%. Tiếp cận sử dụng điện đã được mở rộng trên toàn quốc, xóa đi khác biệt thành thị - nông thôn, nhưng vẫn còn tồn tại chênh lệch giữa một số vùng miền. Đặc biệt, vùng Tây Bắc có tỷ lệ dân số được sử dụng điện chỉ trên 80 phần trăm.

Trong khi nhu cầu về hạ tầng và đầu tư vào các lĩnh vực truyền thống là trọng tâm phát triển hạ tầng ở Việt Nam, hiện nhu cầu về các lĩnh vực xã hội cũng lớn và chưa được đáp ứng đầy đủ, đặc biệt trong các lĩnh vực giáo dục và y tế. Tình trạng hạ tầng xã hội kém về chất lượng, không đủ về nguồn cung và thiếu nguồn cấp vốn từ xã hội hiện là thực tế ở Việt Nam. Đầu tư vào hạ tầng trong lĩnh vực xã hội, đặc biệt vào giáo dục và y tế, từ trước tới nay vẫn do nhà nước đảm nhiệm chủ yếu. Trong môi trường còn có nhiều khó khăn về nguồn lực, thì điều đó đã dẫn đến tình trạng đầu tư không đầy đủ trong lĩnh vực xã hội, mức độ thấp về chất lượng dịch vụ, và các nhà cung cấp dịch vụ không đủ khả năng đáp ứng. Trong những năm gần đây, tình hình này đã khuấy động quan tâm và thu hút sự tham gia của khối tư nhân trong việc cung cấp các dịch vụ xã hội. Trên thực tế, Chính phủ Việt Nam xem việc tham gia của khối tư nhân đầu tư vào hạ tầng lĩnh vực xã hội là mục

tiêu phát triển mang tính chiến lược (ví dụ, Chính phủ đặt ra mục tiêu là khối tư nhân sẽ cung cấp 20 phần trăm số giường bệnh vào năm 2020). Kỳ vọng hơn nữa, Chương trình Cải cách Giáo dục Đại học (HERA) của Chính phủ đặt mục tiêu các trường đại học và cao đẳng tư nhân sẽ đảm nhận nhiệm vụ đào tạo 40 phần trăm số sinh viên đại học cao đẳng vào năm 2020.

B. Nhu cầu đầu tư vào phát triển cơ sở hạ tầng

Nhìn chung, Việt Nam hiện đang thiếu nghiêm trọng nguồn tài trợ để phát triển cơ sở hạ tầng. Những nguồn tài trợ truyền thống như ngân sách Nhà nước, ODA, trái phiếu Chính phủ, v.v... thường chỉ đáp ứng được khoảng 50-60% nhu cầu tài trợ cho giai đoạn 2005-2010. Phân theo ngành, nguồn vốn thực sự huy động được cho ngành giao thông vận tải chỉ ở mức khoảng 20.000 tỷ VND/ năm, đáp ứng được khoảng 50% tổng nhu cầu. Đối với ngành năng lượng, nguồn vốn thực sự huy động được ở mức 12 nghìn tỷ VND/năm, khoảng 70% tổng nhu cầu. Đối với ngành Công nghệ Thông tin và Truyền thông (CNTT), nhu cầu vốn ở mức khoảng 14 nghìn tỷ VNĐ, còn vốn thực hiện chiếm khoảng 80%, tương đương với 11,2 nghìn tỷ VNĐ. Đối với khu vực nhà ở xã hội và cơ sở hạ tầng xã hội, nhu cầu vốn ở mức khoảng 45 nghìn tỷ VNĐ/năm còn vốn thực hiện là 176 nghìn tỷ VNĐ, tương đương với 65% của tổng số.

Nhằm thực hiện thành công chiến lược phát triển kinh tế xã hội trong giai đoạn 2011-2020, Việt Nam cần duy trì tốc độ tăng trưởng GDP bình quân 8%/ năm với GDP mục tiêu khoảng 300 tỷ USD vào năm 2020, vốn cho phát triển cơ sở hạ tầng nên chiếm khoảng 10-11% GDP hay 25-30% tổng vốn đầu tư xã hội. Theo đó, mỗi năm sẽ cần khoảng 30 tỷ USD để đầu tư vào cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội.

Trong giai đoạn 2011-2015, tổng nhu cầu vốn sẽ vào khoảng 2.200-2.300 nghìn tỷ VNĐ (hay 110-115 tỷ USD), trong đó cần có 1.100-1.150 nghìn tỷ VNĐ để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông (500 nghìn tỷ VNĐ cho đường xá, 300 nghìn tỷ VNĐ cho đường sắt (không tính đường sắt cao tốc), 100 nghìn tỷ VNĐ cho hàng không, và 250 nghìn tỷ VNĐ cho cảng biển); 427 nghìn tỷ VNĐ cho điện lực (300 nghìn tỷ VNĐ để sản xuất điện và 127 nghìn tỷ VNĐ cho mạng lưới điện); 80 nghìn tỷ VNĐ cho thủy lợi; 64 nghìn tỷ VNĐ cho cấp nước và 85 nghìn tỷ VNĐ cho thoát nước; 60 nghìn tỷ VNĐ cho cơ sở hạ tầng giáo dục và đào tạo, 60 nghìn tỷ VNĐ cho cơ sở hạ tầng y tế; khoảng 220 nghìn tỷ VNĐ cho cơ sở hạ tầng đô thị, thành phố lớn và nông thôn; 100 nghìn tỷ VNĐ cho lĩnh vực CNTT.

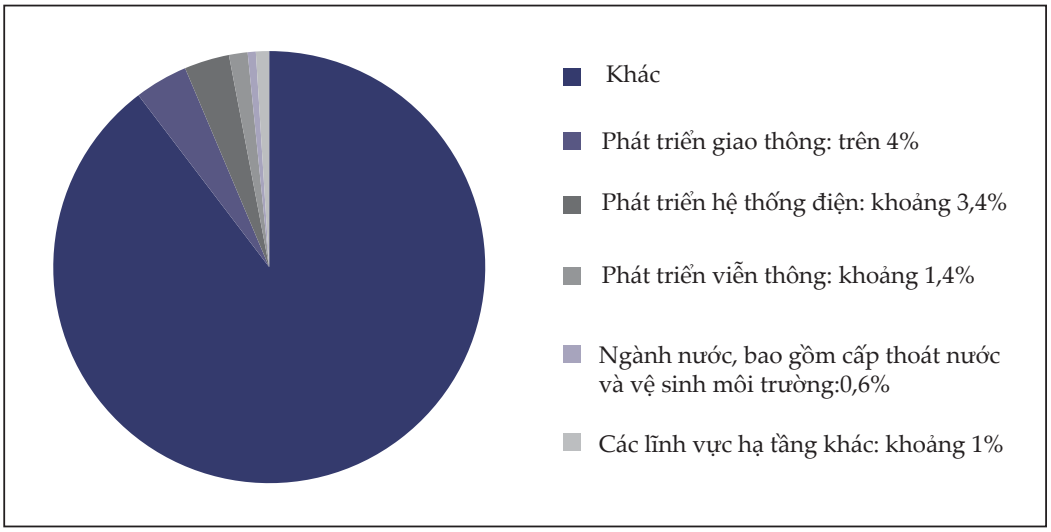
Trong giai đoạn 2016-2020, tổng nhu cầu vốn sẽ vào khoảng 2.200-2.300 nghìn tỷ VNĐ (hay 110-115 tỷ USD), trong đó cần có 1.100-1.150 nghìn tỷ VNĐ để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông (500 nghìn tỷ VNĐ cho đường xá, 300 nghìn tỷ VNĐ cho đường sắt (không tính đường sắt cao tốc), 100 nghìn tỷ VNĐ cho hàng không, và 250 nghìn tỷ VNĐ cho cảng biển); 427 nghìn tỷ VNĐ cho điện lực (300 nghìn tỷ VNĐ để sản xuất điện và 127 nghìn tỷ VNĐ cho mạng lưới điện); 80 nghìn tỷ VNĐ cho thủy lợi; 64 nghìn tỷ VNĐ cho cấp nước và 85 nghìn tỷ VNĐ cho thoát nước; 60 nghìn tỷ VNĐ cho cơ sở hạ tầng giáo dục và đào tạo, 60 nghìn tỷ VNĐ cho cơ sở hạ tầng y tế; khoảng 220 nghìn tỷ VNĐ cho cơ sở hạ tầng đô thị, thành phố lớn và nông thôn; 100 nghìn tỷ VNĐ cho lĩnh vực CNTT và Truyền thông.

Để đảm bảo mức tăng trưởng GDP bình quân hàng năm là 8% cho tới năm 2020, kinh nghiệm cho thấy vốn từ các nguồn khác nhau như Ngân sách Nhà nước, Doanh nghiệp Nhà nước, ODA và trái phiếu Chính phủ ít có khả năng sẽ tăng trong 10 năm tới và chỉ có thể đáp ứng 50% nhu cầu trên đây do những hạn chế về mức trần thâm hụt ngân sách và giới hạn tín dụng quốc gia như ODA, trái phiếu Chính phủ và trái phiếu Chính phủ bảo lãnh, v.v... Để đáp ứng 50% nhu cầu đó, Việt

Nam đang thực hiện những giải pháp phù hợp để thu hút vốn từ khu vực tư nhân và thị trường, bao gồm khoảng 700 nghìn tỷ VNĐ từ người sử dụng cơ sở hạ tầng (phí giao thông và phí sử dụng nước, v.v...), khoảng 1.700 nghìn tỷ VNĐ từ đối tác tư nhân trong nước và quốc tế của Nhà nước, và khoảng 40 - 60 nghìn tỷ VNĐ từ những nguồn khác thông qua kênh thị trường.

Như có thể thấy trong hình này, ước tính tổng đầu tư vào cơ sở hạ tầng trong giai đoạn 2007-2011 là khoảng 10% GDP, trong đó Giao thông 4%; Điện 3,4%; Viễn thông 1,4%; Ngành nước 0,6%; Ngành khác 1%.

Hình A1.1. Đầu tư vào cơ sở hạ tầng tính theo % GDP



Nguồn: Ước tính của tư vấn

C. Trong khi hiện chưa có ước tính chính xác về tổng nhu cầu đầu tư cho cơ sở hạ tầng địa phương; nhu cầu có thể được tiếp tục đánh giá ở từng địa phương.

Đối với hạ tầng đô thị, nhu cầu vốn hằng năm cho lĩnh vực cấp nước sạch, thu gom và xử lý nước thải, và nhà ở cho người thu nhập thấp được ước tính tương ứng là 380 triệu, 280 triệu và 835 triệu Đô la Mỹ. Các nguồn tài trợ ở địa phương cho cơ sở hạ tầng chủ yếu là từ đất và xổ số. Ước tính trong giai đoạn 2006-2010, chi từ hai nguồn này cho cơ sở hạ tầng ở mức 2,7% GDP. Các tỉnh đã đầu tư 1,8 đến 2,7 tỷ Đô la Mỹ, nhưng nhu cầu bổ sung vốn vẫn còn rất lớn. Ở TP HCM, qui hoạch tổng thể gần đây về giao thông đã ước tính là thành phố cần 18 đến 26 tỷ Đô la Mỹ để giải quyết các vấn đề giao thông cho đến cuối thập kỷ này.

Nhu cầu về đầu tư vào cơ sở hạ tầng của các chính quyền địa phương còn lớn và hiện đang gia tăng nhanh. Chính phủ Việt Nam đã cố gắng giải quyết nhu cầu đang gia tăng này nhưng cho tới nay kết quả không rõ ràng và vẫn còn hạn chế. Vấn đề chính là phải nâng cao năng lực hoạt động của chính quyền địa phương. Đồng thời, các thị trường nợ của Việt Nam còn kém phát triển và các nguồn lực cấp vốn cho hạ tầng của chính quyền địa phương còn khá hạn chế. Trong dài hạn, nguồn cấp vốn bền vững có lẽ phần lớn phải dựa vào các thị trường vốn trong nước. Trong khi có thể dựa vào nguồn lực từ các thị trường vốn cổ phần, phần chủ yếu sẽ lệ thuộc vào các thị trường nợ, thông qua các loại trái phiếu khác nhau cũng như các ngân hàng thương mại. Sẽ cần nhiều cải cách để khơi thông các nguồn lực này.

Do đó, lĩnh vực chính sách quan trọng nhất là thách thức đối với chính quyền địa phương trong việc cấp vốn cho các dịch vụ hạ tầng cần thiết. Những thay đổi về pháp lý năm 2002 đã chuyển dịch thẩm quyền và trách nhiệm cho các tỉnh và các thành phố đặc thù. Theo đó, các khoản chi tiêu phân bổ cho cấp địa phương đã tăng lên rất nhiều. Tuy nhiên, phần lớn nguồn thu của chính quyền địa phương lại dưới dạng bổ sung ngân sách từ chính quyền trung ương. Chính quyền địa phương không có nhiều phương án huy động nguồn thu và phải dựa ngày càng nhiều vào việc bán đất cho các dự án đầu tư. Các tỉnh được phép vay đến 30 phần trăm giá trị vốn đầu tư hàng năm (trừ Hà Nội và TP HCM có thể vay tới 100 phần trăm). Do đó, nguồn cấp vốn dài hạn bị thiếu hụt. Các loại phí sử dụng trong phần lớn các lĩnh vực đô thị quan trọng vừa không đủ trang trải chi phí vận hành vừa không tạo ra đủ nguồn thu cho đầu tư. Nhiều hoạt động phải dựa vào các nhiệm vụ không cốt lõi (ví dụ các công ty con tham gia vào các hoạt động kinh doanh khác như bất động sản và xây dựng) để có thu nhập khác ngoài việc thu phí dịch vụ. Việc duy trì được đầu tư lớn cho cơ sở hạ tầng địa phương sẽ phụ thuộc vào nguồn tài trợ bền vững hơn.

D. Cấp nước là ngành phát triển tiên tiến nhất, nhưng việc bù đắp chi phí vẫn là một vấn đề, đặc biệt ở những thành phố nhỏ.

Cấp nước sạch là dịch vụ đô thị được xem là phát triển nhanh nhất ở Việt Nam, và gắn liền với sự phát triển đô thị của đất nước. Từ năm 1997 đến 2009 thị trường cấp nước sạch đô thị tăng bốn lần, và đầu tư vào lĩnh vực này đã gia tăng cùng với việc đô thị hóa. Sự phát triển mạnh mẽ của lĩnh vực này là do việc cấp nước sạch có tác động trực tiếp và nhìn thấy được đối với dân cư đô thị - không như lĩnh vực vệ sinh - và do đó có được sự quan tâm chính trị trực tiếp hơn. Ngoài ra, dịch vụ cấp nước sạch thu phần lớn doanh thu từ người sử dụng, dù vậy việc phát triển vẫn tiếp tục bị hạn chế bởi nhiều khó khăn.

Về tổng thể, mặc dù đã có các khoản đầu tư đáng kể, nhu cầu vẫn còn lớn; tỷ lệ sử dụng nước sạch đang tăng lên, nhưng vẫn còn chưa đủ. Tỷ lệ sử dụng nước sạch đối với các hộ gia đình khu vực đô thị tăng từ 35 lên 75 phần trăm trong giai đoạn 1997 - 2009. Các hộ gia đình được đấu nối với mạng lưới cấp nước có mức độ tiếp cận bình quân 90 đến 100 lít một ngày một người, so với mục tiêu quốc gia là 120 đến 150. Đồng thời, có sự khác biệt đáng kể về tỷ lệ sử dụng nước sạch giữa các thành phố. Ví dụ, tỷ lệ bao phủ vào năm 2009 tại các quận nội thành TP HCM và Hải Phòng dao động từ 82 đến 100 phần trăm, trong khi tỷ lệ này ở các thành phố Loại 4 thấp hơn 20 phần trăm. Các thành phố nhỏ này, nơi có tỷ lệ sử dụng nước sạch thấp hơn nhiều, lại là các khu vực đô thị sẽ có tốc độ tăng trưởng dân số cao nhất trong đợt đô thị hóa sắp tới.

Đối với dân số đô thị 30 triệu người, để đạt được tỷ lệ sử dụng nước sạch từ 90 đến 95 phần trăm, phải cần có năng lực sản xuất 8 đến 9 triệu m^3 một ngày đêm. Điều này đòi hỏi phải tăng sản lượng thêm 4 triệu m^3 một ngày đêm, tương đương mức đầu tư khoảng 3,7 triệu Đô la Mỹ. Do đó, đang có nhu cầu lớn nhằm mở rộng độ bao phủ sử dụng nước sạch và cải thiện hiệu quả và chất lượng sản xuất và phân phối nước sạch, kể cả việc xây dựng các đơn vị sản xuất mới, nâng cao chất lượng mạng lưới, kiểm soát chất lượng nước.

Đầu tư ở cấp địa phương đã và hiện vẫn đang được hỗ trợ nhiều từ nguồn ODA và các khoản đầu tư trong tương lai vẫn tiếp tục phụ thuộc vào nguồn hỗ trợ này. Mặc dù nguồn vốn ODA hiện khá lớn, nhưng về mặt dài hạn thì đó không phải là cách thức có tính bền vững. Kinh tế Việt Nam tiếp tục tăng trưởng sẽ dẫn đến việc nguồn vốn ODA dành cho Việt Nam trong những năm tới sẽ bị giảm đi. Ngoài ra, hỗ trợ này sẽ ngày càng giảm bớt tính ưu đãi và chi phí vốn ODA sẽ tăng sát tới chi phí vay thương mại.

Hiện nay, tình hình tài chính của các công ty cấp nước sạch của các thành phố có nhiều khác biệt. Tình trạng khác biệt lớn này là do giá bán nước sạch thường được cơ quan có thẩm quyền trong hệ thống chính trị quy định, do khác biệt về chất lượng quản lý và qui mô giá trị đầu tư bằng vốn vay. Các ví dụ bao gồm:

- Đà Nẵng: Công ty cấp nước sạch có chi phí hoạt động nhiều gần như bằng chi phí hoàn trả nợ vay, và chỉ có được mức hòa vốn nhờ trợ giá.
- Bình Dương - Thủ Dầu Một: Toàn bộ doanh thu trước khi tăng giá bán nước sạch năm 2009 chỉ đủ bù đắp chi phí hoạt động, nhưng hiện nay chi trả được một phần cho khoản đầu tư.
- Cần Thơ: Doanh thu hầu như không đủ để trang trải chi phí hoạt động (thặng dư khoảng 7 phần trăm trong những năm gần đây), nhưng không chi trả được cho khoản đầu tư hoặc chi phí liên quan.
- TP HCM: Hệ thống bị lỗ cho tới cuối thập kỷ trước. Tình hình tài chính của hệ thống phụ thuộc nhiều vào giá bán nước sạch từ các dự án BOO và BOT, và thứ nữa là vào giá bán buôn cho các công ty con được bao cấp một phần. Công ty hiện đang kiến nghị tăng giá thêm 30 phần trăm, sẽ cho phép công ty trang trải đủ chi phí, kể cả chi phí đầu tư.
- Hải Phòng: Ước tính là biểu giá trang trải mọi chi phí hoạt động; trong khu vực cấp nước mới, nơi áp dụng cộng thêm phụ phí vào biểu giá, chi phí lắp đặt mạng lưới mới năm 2005 cũng được thu hồi.

Nhìn chung, với một số ít trường hợp ngoại lệ, năng lực đầu tư của các đơn vị vận hành còn thấp với biểu phí hiện tại, và trong tất cả các trường hợp, nói chung là thấp hơn nhiều so với mục tiêu được công bố về mức độ bao phủ và công suất.

Nói chung, cần lưu ý việc giá cả đối với các dịch vụ cơ bản ở Việt Nam là thấp và trong nhiều trường hợp không đủ trang trải chi phí hoạt động, chi phí vốn và hoàn trả nợ vay. Trong khi đối với các thành phố loại đặc biệt và các thành phố Loại 2, giá bán nước chỉ đủ trang trải chi phí hoạt động và hoàn trả nợ vay, tại các thành phố Loại 3 và 4, các chi phí đó bình quân vẫn còn cao hơn giá bán nước. Các thành phố Loại 1 thường có được mức giá bán nước sạch đủ trang trải được các chi phí đó.

Giá bán nước sạch thường được "bao cấp" ở mức bình quân (tới khoảng 40 phần trăm), vừa đủ cho vận hành và đôi khi bảo trì bảo dưỡng. Trên thực tế, biểu giá ở Việt Nam là thấp so với mức bình quân quốc tế, kể cả bình quân khu vực Đông Á Thái Bình Dương (EAP). Hơn nữa, đối với tất cả các loại thành phố, mức giá bán nước sạch bình quân chỉ chiếm 3 đến 4 phần trăm GNI trên đầu người, cho thấy còn có thể tăng giá bán để đủ bù đắp cả chi phí vận hành và một phần chi phí đầu tư, trong khi vẫn duy trì được khả năng chi trả của người dân nghèo khu vực đô thị. Việc đảm bảo thu hồi vốn thông qua tăng biểu giá cấp nước đối với các hộ gia đình là quan trọng, vì điều này mở ra khả năng tài trợ trong trường hợp không thể có được nguồn vốn nào khác, và giúp các khoản đầu tư vào lĩnh vực cấp nước có tính khả thi. Các khách hàng công nghiệp đại diện cho một phân đoạn thị trường tại đó giá bán tương thích hơn với cân bằng kinh tế.

E. Lĩnh vực vệ sinh tiếp tục gặp khó khăn trong việc bù đắp chi phí vận hành - chưa nói đến chi phí đầu tư - từ thu phí người sử dụng

Các hệ thống thu gom nước thải của Việt Nam còn kém phát triển và tồn tại chủ yếu ở các thành phố lớn. Cho đến nay, vệ sinh đô thị có vẻ là hàng hóa tư nhân nhiều hơn, với việc các hộ gia đình

tự xây dựng các bể tự hoại hoặc nhà vệ sinh. Về mặt lý thuyết, các công trình xây dựng nhà ở và thương mại đều phải có bể tự hoại, nhưng trên thực tế, các hệ thống này không được xây dựng hoặc được bảo trì không đủ, và việc phát thải thường gây ô nhiễm đất và đường thủy. Các hệ thống thu gom hiện nay nhìn chung là hệ thống cống thoát chung (cho nước mưa và nước thải), trừ ở một số ít khu vực mới phát triển thời gian gần đây. Việc xây dựng hạ tầng vệ sinh luôn chậm trễ, so với nhu cầu dịch vụ quản lý phân thải và úng ngập của các khu vực đô thị đang phát triển. Cho tới gần đây, hệ thống vệ sinh tại chỗ, chủ yếu thông qua bể tự hoại, được coi là đủ để xử lý chất thải trong phần lớn các thành phố. Tuy nhiên, do mật độ dân số và tiếp cận cấp nước sạch đã tăng lên, lượng nước thải phát thải vào hệ thống cống/thoát nước chung cũng đã tăng cao hơn năng lực cho phép.

Vào năm 2004, không thành phố nào ở Việt Nam xử lý nước thải. Sau đó, một số nhà máy xử lý đã được xây dựng, nhưng tỷ lệ nước thải qua xử lý vẫn chỉ ở mức một con số. Tình trạng vệ sinh nghèo nàn ở Việt Nam đã gây tổn thất lớn về tài chính và kinh tế. Các tổn thất về tài chính, phản ánh chi phí và tổn thất về thu nhập liên quan đến tình trạng vệ sinh kém, lên tới khoảng 0,5% GDP, trong khi tổng tổn thất về phúc lợi dân cư vào khoảng 1,3% GDP. Thêm vào đó, hiện đang xảy ra tình trạng thiếu tài trợ cho lĩnh vực vệ sinh ở Việt Nam – ở phần lớn các thành phố phí nước thải chỉ chiếm 10 phần trăm chi phí hoạt động và bảo trì. Phần còn lại được cấp từ chính quyền tỉnh/thành phố. Trên cơ sở doanh thu hiện tại và dự toán, cách thức này là chưa mang tính bền vững.

Đồng thời, nhu cầu đầu tư được ước tính là 15 tỷ Đô la Mỹ cho thập kỷ tới, nhưng hiện chưa có chiến lược rõ ràng trong việc cấp vốn cho lĩnh vực này. Hơn nữa, hiện chưa có kế hoạch rõ ràng để tăng dần mức độ bao phủ và xử lý nước thải trong nước. Nhiều thành phố đang cấp vốn cho các nhà máy xử lý đắt tiền, tiêu thụ nhiều năng lượng, nhưng không có chính sách đấu nối các hộ gia đình, mà phần lớn đều có bể tự hoại, với hệ thống thu gom nước thải. Điều này đã dẫn đến vấn đề chi tiêu công thiếu hiệu quả.

Hiện nay, phí môi trường do luật quy định ở mức 10 phần trăm giá nước tiêu thụ để trang trải việc xử lý nước thải và chất thải rắn, và vệ sinh môi trường. Trong khi luật cho phép thu phí nước thải bổ sung để trang trải chi phí hoạt động, bảo trì và tài sản lưu động, mới có rất ít tỉnh đưa vào áp dụng loại phí này.

Một vấn đề rắc rối nữa là các chính quyền địa phương không phân biệt giữa phí môi trường và phí nước thải. Tất cả các tỉnh chỉ quy định phí nước thải, được công ty cấp nước sạch thu, thể hiện bằng một phần trong hóa đơn cấp nước – để tiện cho việc thu phí. Các đơn vị quản lý cống thoát không sẵn lòng trực tiếp thu phí vệ sinh, do phải có chi phí cần thiết để tạo ra hệ thống thu tiền song song để thu phí từ khách hàng. Trong khi tỷ lệ thu đối với hóa đơn cấp nước đạt mức cao, ở mức 95%, mức giá bán nước sạch thì khá thấp (khoảng 0,25 Đô la Mỹ/m^3), do đó số tiền phân bổ cho lĩnh vực vệ sinh thậm chí còn thấp hơn nữa.

Chính phủ đặt ra mục tiêu cao đối với xử lý nước thải thứ cấp – tối thiểu 40% vào năm 2015, 60% vào năm 2020, và 70% vào năm 2025. Đối với thu gom chất thải qua hệ thống cống, Chính phủ Việt Nam đặt mục tiêu đạt mức độ bao phủ 70 phần trăm vào năm 2015, 80% vào năm 2020, và toàn bộ vào năm 2025. Các mục tiêu này đòi hỏi số vốn đầu tư khổng lồ, nhưng do nguồn tài chính và các nguồn lực khác bị hạn chế, các tiêu chí ưu tiên và các giải pháp thay thế về tài chính cần được xác định.

II. Tài trợ Cơ sở Hạ tầng Địa phương

A. Khung thể chế, pháp lý và quy định quản lý

Việt Nam có ba cấp chính quyền địa phương khác nhau, mỗi cấp có quyền tự xác định ngân sách của mình. Cấp chính quyền địa phương cao nhất và tự chủ nhất bao gồm 57 tỉnh và năm thành phố[11], có thẩm quyền và trách nhiệm tương đương trong vai trò các tỉnh và phạm vi quản lý độc lập. Các thành phố và tỉnh này tiếp tục được chia thành các chính quyền cấp quận huyện (hiện có 690 quận/huyện), và đến lượt các quận/huyện lại được chia thành các đơn vị chính quyền phường/xã (hiện có hơn 10.000 phường/xã).[12]

Nền tảng pháp lý và quy định quản lý đối với tài chính cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam được điều chỉnh bởi nhiều Luật và Nghị định. Không kể những văn bản khác, các văn bản pháp luật này bao gồm: (a) Luật Ngân sách Nhà nước (2002) và Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật (2003); (b) Luật Quản lý Nợ công (2009); (c) Nghị định về phát hành Trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu địa phương (2011); (d) Nghị định về Đầu tư theo hình thức hợp đồng BTO, BOT và BT (2009); và (e) Quyết định thí điểm Đối tác Nhà nước – Tư nhân (2010). Xếp theo cấp văn bản, sau Hiến pháp, luật có giá trị pháp lý cao nhất, sau đó tới nghị quyết hay nghị định của Chính phủ, rồi tới Quyết định hay chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, và sau đó là các quyết định, thông tư hay chỉ thị của người đứng đầu các bộ hoặc các cơ quan ngang bộ. [13]

1. Quản lý Ngân sách và Nợ

a. Ngân sách

Luật Ngân sách Nhà nước (16/12/2002) cung cấp khung pháp lý bao trùm cho hoạt động lập ngân sách và tài trợ cho cơ sở hạ tầng trung ương và địa phương. Nghị định 60/2003/NĐ-CP (6/6/2003) quy định việc triển khai Luật Ngân sách Nhà nước. Luật này chủ yếu quy định quy trình xây dựng ngân sách và đưa ra khái niệm doanh thu/ chi phí, đồng thời cũng đặt ra khuôn khổ để các tỉnh và thành phố huy động vốn từ bên thứ ba (vay trong nước). Các Tỉnh và Thành phố (Ủy ban Nhân dân và Hội đồng Nhân dân Tỉnh) là cấp chính quyền địa phương chính và có trách nhiệm xác định ngân sách địa phương: dự toán nguồn thu và các khoản chi cấp quận huyện và phường xã thuộc phạm vi mình quản lý.

Ngay cả khi Luật Ngân sách nhà nước quy định chính quyền địa phương có những quyền tự chủ nhất định về ngân sách, thì toàn bộ ngân sách các cấp phải được tổng hợp chung vào Ngân sách Nhà nước. Quy trình ngân sách bắt đầu từ cấp chính quyền địa phương thấp nhất và qua các bước hành chính khác nhau, rồi tới Quốc hội để phê duyệt cuối cùng. Ủy ban Nhân dân cấp phường/xã chuẩn bị ngân sách dựa trên dự toán nguồn thu của cấp mình và chỉ đạo chính quyền trung ương (thông qua các Tỉnh và Quận/huyện tương ứng), và nộp lên Hội đồng Nhân dân để phê duyệt. Quy trình tương tự được áp dụng ở cấp Ủy ban Nhân dân và Hội đồng Nhân dân Quận/huyện, sau đó chuyển ngân sách đã được duyệt lên cấp Tỉnh. Ở cấp này, toàn bộ ngân sách của xã/phường và quận/huyện thuộc phạm vi quản lý của Tỉnh được tổng hợp thành ngân sách duy nhất, và sau khi

11 TP Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hà nội, Hải Phòng, và Cần Thơ

12 Nguyễn Hoàng và Shroeder (2010)

13 Đánh Giá Khuôn khổ Pháp lý và Quy định về Thị trường Vốn ở Việt Nam.

được Hội đồng Nhân dân Tỉnh phê duyệt, sẽ được chuyển lên Chính quyền Trung ương. Quốc hội phê duyệt Ngân sách Nhà nước tổng hợp và gửi kết quả tới chính quyền địa phương và các văn phòng kho bạc trên toàn quốc và chịu trách nhiệm ghi chép nguồn thu và khoản chi của các chính quyền địa phương thuộc phạm vi quản lý của mình.

Luật cho phép ngân sách địa phương có những khoản thu nhất định nhưng thẩm quyền quy định mức thuế vẫn thuộc Chính quyền Trung ương. Các khoản thu của ngân sách địa phương bao gồm các khoản thu thuế là các khoản thu được giao hoàn toàn cho chính quyền cấp tỉnh/thành phố, các khoản thu thuế mà tỉnh và thành phố phải chia sẻ với chính quyền trung ương, các khoản thu khác mà chính quyền trung ương cấp bổ sung cho chính quyền địa phương, và vay trong nước. Các khoản thu được cấp đầy đủ cho chính quyền địa phương gồm tiền từ các khoản thuế nhất định (nhà đất, tài nguyên, môn bài, chuyển quyền sử dụng đất, và sử dụng đất nông nghiệp), xổ số, viện trợ không hoàn lại từ các tổ chức quốc tế, và các khoản thu khác. Chính quyền tỉnh và thành phố cũng nhận một phần khoản thu từ thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thuế tiêu thụ đặc biệt và phí xăng dầu. Cuối cùng, chính quyền địa phương cũng được hưởng thu bổ sung từ ngân sách trung ương.

Luật cũng quy định một danh sách các "nhiệm vụ chi" liên quan tới ngân sách địa phương, với hai hạng mục lớn là chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Theo Luật, chi đầu tư phát triển bao gồm đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước. Chi thường xuyên bao gồm các hoạt động sự nghiệp như giáo dục và đào tạo, y tế, xã hội, văn hoá thông tin văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, quốc phòng, an ninh và hỗ trợ cho các tổ chức chính trị xã hội của Nhà nước. Tỉnh có quyền giao cụ thể trách nhiệm thu, nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách chính quyền quận/huyện và xã/phường, dẫn tới việc các tỉnh khác nhau thì quản lý chi tiêu theo các cách khác nhau.

Theo Luật này, các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương có chi đầu tư phát triển thuộc phạm vi ngân sách tỉnh được phép huy động vốn trong nước. Mặc dù trên nguyên tắc, Luật chỉ ra ngân sách địa phương cần được cân đối, nhưng Luật cũng cho phép vay trong nước để đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng đã được phê duyệt trong ngân sách cấp tỉnh và nằm trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm của Hội đồng Nhân dân Tỉnh. Khoản vốn được huy động không được vượt quá 30% (ngoại lệ là TP Hà Nội và TP Hồ Chí Minh được phép huy động tới 100%) vốn đầu tư cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách địa phương (Điều 8, Khoản 3). Ủy ban Nhân dân phải chuẩn bị và nộp kế hoạch huy động vốn để Hội đồng Nhân dân phê duyệt. Các kế hoạch này phải bao gồm các dự án đầu tư cụ thể sẽ được tài trợ bằng vốn vay (nằm trong kế hoạch đầu tư năm năm đã được phê duyệt), tổng vốn đầu tư cần huy động, hình thức và chi phí huy động vốn (lãi suất) và khả năng hoàn trả nợ, dự kiến nguồn trả nợ vay.

b. Quản lý Nợ

Luật Quản lý Nợ công 2009 tiếp tục định nghĩa về hình thức nợ của chính quyền địa phương và giới thiệu khả năng tài trợ quốc tế gián tiếp thông qua chính quyền trung ương. Theo Luật này, nợ của chính quyền địa phương có thể dưới hình thức trái phiếu, hay khoản vay từ các nguồn hợp pháp khác (kể cả từ Kho bạc Nhà nước). Tuy nhiên, Luật này không quy định cụ thể thế nào là nguồn nợ địa phương hợp pháp. Đồng thời, Luật cũng quy định các địa phương được vay từ các nguồn trong nước và nước ngoài cho cả các dự án không tạo ra doanh thu và dự án tạo ra doanh

thu trực tiếp/gián tiếp. Ủy ban Nhân dân cấp Tỉnh có trách nhiệm hoàn trả đầy đủ đúng hạn nghĩa vụ nợ. Các nguồn hoàn trả nợ vay bao gồm các quỹ sẵn có trong ngân sách cấp tỉnh và các khoản tiền thu hồi được từ các dự án đầu tư của địa phương có khả năng tạo doanh thu. Các điều kiện vay trong nước bao gồm đáp ứng các tiêu chí dự án hợp lệ, được Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh và Bộ Tài Chính phê duyệt và tuân thủ các hạn mức vay quy định trong Luật Ngân sách Nhà nước. Đối với việc tài trợ các dự án có tạo doanh thu, có các yêu cầu bổ sung, bao gồm việc xác định dự án có năng lực thu hồi vốn đầu tư và phê duyệt từ Bộ Tài Chính.

Ủy ban Nhân dân cấp Tỉnh không được phép trực tiếp vay nợ quốc tế, nhưng với những điều kiện nhất định, có thể vay vốn từ các khoản vay nước ngoài của Chính phủ để tài trợ những dự án đầu tư được cho phép. Để được vay tiếp từ khoản vay của chính quyền trung ương, thì các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương phải đáp ứng những điều kiện nhất định: được ủy quyền bởi cơ quan có thẩm quyền, có các dự án phát triển kinh tế xã hội tuân thủ các yêu cầu đầu tư đặt ra, và có ngân sách địa phương đủ năng lực hoàn trả nợ vay (Điều 24, khoản 3). Đối với các khoản vay của Chính phủ cho Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh vay lại, Bộ Tài Chính sẽ thẩm định khả năng trả nợ của ngân sách cấp tỉnh theo quy định của pháp luật về phân cấp ngân sách (Điều 25, khoản 5).

Luật Quản lý Nợ công quy định quy trình quản lý nợ của chính quyền địa phương và xác định các chức năng của Ủy ban Nhân dân và Hội đồng Nhân dân cấp Tỉnh liên quan tới phát hành nợ chính quyền địa phương. Ủy ban nhân dân quy định chi tiết kế hoạch vay và trả nợ hàng năm, lưu hồ sơ các dự án hợp lệ theo nguồn tài trợ, chuẩn bị kế hoạch phát hành nợ, tiến hành phát hành, phân bổ tiền thu được và giám sát việc sử dụng vốn. Hội đồng Nhân dân có trách nhiệm thẩm định và phê duyệt các kế hoạch do Ủy ban Nhân dân nộp và giám sát việc vay, sử dụng khoản vay và nghĩa vụ trả nợ của Ủy ban Nhân dân.

Ngày 14/07/2010, Chính phủ ban hành Nghị định 79/2010/NĐ-CP (Nghị định 79) về hoạt động quản lý nợ công. Nghị định này được xây dựng dựa trên Luật Quản lý Nợ Công và định nghĩa nhiều khía cạnh khác nhau của quản lý nợ công, bao gồm: các công cụ quản lý nợ; thủ tục vay, sử dụng và hoàn trả nợ công; quản lý rủi ro và tái cơ cấu nợ; kế toán, đánh giá thống kê kiểm toán nợ; và thông tin công khai và báo cáo và công bố nợ công. Nghị định 79 đưa ra các kế hoạch quản lý nợ công trong khuôn khổ trung và dài hạn, và các kế hoạch vay và trả nợ chi tiết hàng năm. Ngoài ra, Nghị định này cũng đưa ra chuẩn mực để đo lường và giám sát nợ công và xây dựng cơ chế báo cáo và kiểm toán cho tất cả các đơn vị Nhà nước.

Ngoài việc điều chỉnh khung quản lý nợ công chung của quốc gia, Nghị định 79 đưa ra nguyên tắc hoàn trả nợ của chính quyền địa phương. Đối với các khoản vay trong ngân sách, việc hoàn trả nợ phải từ vốn ngân sách cấp tỉnh. Đối với những khoản vay cho các chương trình và dự án, nguồn thu tạo ra từ các chương trình và dự án này được dùng để hoàn trả khoản vay trước. Khi các nguồn thu đó không đủ để hoàn trả nợ, vốn ngân sách cấp tỉnh phải được phân bổ để hoàn trả dư nợ đến hạn. Đối với những khoản vay cho các chương trình và dự án, nguồn thu tạo ra từ các chương trình và dự án này được dùng để hoàn trả khoản vay trước. Cụ thể, những đơn vị này phải chuẩn bị và hoàn thành các báo cáo kết quả tài chính và hoạt động hàng quý. Theo Nghị định này, việc cho vay lại đối với các chính quyền địa phương phải tuân thủ luật pháp về cho vay lại khoản vay nước ngoài của Chính phủ (Nghị định 78 năm 2010). Đồng thời với Nghị định 79, Chính phủ cũng ban hành Nghị định số 78/2010/NĐ-CP quy định việc cho vay lại khoản vay nước ngoài của Chính phủ. Nghị định này được phân tích trong phần tiếp theo về nợ chính quyền địa phương.

2. Nợ của chính quyền địa phương

Mặc dù Luật Ngân sách Nhà nước không quy định rõ việc phát hành trái phiếu là cách duy nhất để huy động vốn, việc định nghĩa vay đơn giản là "huy động vốn", phát hành trái phiếu đã trở thành hình thức tài trợ nổi bật nhất ở cấp tỉnh. Chỉ có ba chính quyền địa phương có thể tiếp cận các khoản tài chính lớn từ thị trường vốn là Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội và Tỉnh Đồng Nai. Cho tới 2011, khi khuôn khổ mới cho việc phát hành trái phiếu địa phương được xây dựng, việc huy động vốn phải được thực hiện thông qua phát hành trái phiếu đầu tư tuân theo Nghị định 141/2003/NĐ-CP. Chương này mô tả khuôn khổ pháp lý mới cho việc phát hành trái phiếu địa phương.

Chính phủ Việt Nam điều chỉnh và đơn giản hóa khuôn khổ pháp lý cho việc phát hành trái phiếu địa phương vào đầu năm 2011. Cho tới tháng 2/2011, việc phát hành trái phiếu trong nước vẫn được điều chỉnh bởi Nghị định 141/2003/NĐ-CP (20/11/2003) và việc phát hành trái phiếu Chính phủ ra nước ngoài quy định bởi Nghị định 53/2009/NĐ-CP (4/6/2009). Nghị định 01/2011/NĐ-CP (5/1/2011) kết hợp quy định cả việc phát hành trái phiếu Chính phủ ở trong nước và nước ngoài và thay thế các quy định trong Nghị định 141/2003/NĐ-CP và Nghị định 53/2009/NĐ-CP. Nghị định này quy định khuôn khổ pháp lý mới cho việc phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu địa phương. Nghị định mới này giới thiệu những thay đổi quan trọng đối với khung tài trợ của Chính phủ, sự linh hoạt hơn đối với việc sử dụng trái phiếu và kết nối hoạt động phát hành trái phiếu Chính phủ với mục tiêu quản lý nợ công.

Theo khuôn khổ pháp lý hiện tại, Ủy ban Nhân dân tỉnh và thành phố được quyền phát hành trái phiếu để tài trợ cho các dự án đầu tư đáp ứng các điều kiện nhất định. Trái phiếu địa phương được định nghĩa là loại trái phiếu do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) phát hành nhằm huy động vốn cho công trình, dự án đầu tư của địa phương. Nghị định quy định Trái phiếu địa phương có thể được phát hành để huy động vốn cho đầu tư vào: (1) dự án phát triển kinh tế - xã hội thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước; và trong danh mục dự án đầu tư thuộc kế hoạch năm năm do Hội đồng Nhân dân thông qua; hoặc (2) "các dự án có khả năng hoàn vốn tại địa phương" do Hội đồng Nhân dân tỉnh xác định. Ủy ban Nhân dân Tỉnh có trách nhiệm thu xếp việc thanh toán lãi và gốc của trái phiếu khi đến hạn. Ủy ban Nhân dân (UBND) tỉnh cũng phải đảm bảo việc hoàn trả nghĩa vụ nợ từ ngân sách địa phương và từ các dự án tạo doanh thu của địa phương.

Trái phiếu địa phương được phát hành theo các đề án phát hành trái phiếu do Ủy ban Nhân dân tỉnh lập, được Hội đồng Nhân dân Tỉnh chấp thuận và Bộ Tài Chính phê duyệt. Theo hướng dẫn trong Luật Ngân sách Nhà nước, các đề án phát hành trái phiếu phải bao gồm mục tiêu phát hành, thông tin về dự án cần nguồn vốn huy động, kế hoạch hoàn trả nợ, và dự kiến giá trị, thời hạn và lãi suất trái phiếu. Trái phiếu địa phương phải được đăng ký và lưu ký tại Trung tâm Lưu ký Chứng khoán, và niêm yết và giao dịch trên sở giao dịch chứng khoán, theo hướng dẫn của Bộ Tài Chính. Trái phiếu địa phương được phát hành theo phương thức đấu thầu, bảo lãnh phát hành hoặc đại lý phát hành trái phiếu và phải được phát hành với thời hạn dài hơn một năm.

Nghị định 79 (phân tích trong phần quản lý nợ công ở trên) điều chỉnh việc chuẩn bị các kế hoạch vay và trả nợ của chính quyền địa phương. Theo Nghị định này, các UBND cấp tỉnh đặt ra hạn mức vay cho ngân sách địa phương để báo cáo lên Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh và trình Thủ tướng Chính phủ xin phê duyệt. Khi một UBND cấp tỉnh cần vay vượt quá hạn mức vay của mình, thì UBND Tỉnh đó phải giải trình một kế hoạch chi tiết và nộp lên Bộ Tài Chính để thẩm định và

báo cáo với Thủ tướng Chính phủ để ra quyết định cuối cùng. Các UBND cấp tỉnh giải trình các kế hoạch chi tiết về vay và trả nợ hàng năm và trình lên Hội đồng Nhân dân tỉnh phê duyệt.

Các kế hoạch này dựa trên hạn mức vay theo Luật Ngân sách Nhà nước, khả năng cân đối ngân sách tỉnh cho thanh toán nợ, kế hoạch triển khai và nhu cầu vốn cho các dự án tài trợ bằng vay nợ. Quy trình giám sát phê duyệt tập trung đảm bảo các khoản vay chỉ được phân bổ cho các dự án đem lại lợi nhuận nhanh và có thể tạo ra luồng tiền đủ đảm bảo cho việc hoàn trả nợ. Quy trình này cũng đảm bảo cho các tỉnh hay thành phố trực thuộc trung ương phải chịu trách nhiệm hoàn trả nợ vay.

3. Cho các chính quyền địa phương vay lại các khoản vay nước ngoài

Chính quyền Trung ương cũng cho các chính quyền địa phương vay lại các khoản vay nước ngoài (thương mại, ưu đãi hoặc ODA) theo hướng dẫn trong Nghị định 78/2010/NĐ-CP (Nghị định 78). Nghị định này cho phép Chính quyền Trung ương, đặc biệt thông qua Bộ Tài Chính, cho các UBND tỉnh vay lại các khoản vay nước ngoài. Trước khi phê duyệt khoản vay, Bộ Tài Chính đánh giá kế hoạch ngân sách của UBND tỉnh đó cho năm mà hợp đồng vay nước ngoài được ký kết và kế hoạch sử dụng và hoàn trả khoản vay được UBND tỉnh phê duyệt. Bộ Tài Chính có 30 ngày để đưa ra thông báo bằng văn bản về kết quả đánh giá cho UBND tỉnh.

Theo Nghị định này, chính quyền Tỉnh có những lợi thế nhất định so với các bên đi vay lại khác. Mặc dù Chính quyền Trung ương thu một khoản phí cho vay lại từ các bên đi vay lại nhằm chi trả cho những chi phí hoạt động phát sinh từ hoạt động quản lý và hoàn trả khoản cho vay lại, mức phí này không áp dụng đối với cho vay lại các UBND tỉnh. Đối với các chính quyền tỉnh (bao gồm cả các thành phố trực thuộc trung ương), đồng tiền cho vay lại là đồng tiền của khoản vay gốc.

Chính quyền Tỉnh có thể vay vốn từ các khoản vay quốc tế cấp cho Chính quyền trung ương bằng cả đồng ngoại tệ và nội tệ, với mức lãi suất khác nhau phụ thuộc vào bản chất của khoản vay gốc. Đối với các khoản vay ưu đãi và thương mại, lãi suất cho vay lại bằng với lãi suất vay nước ngoài. Lãi suất vay lại khoản vay ODA bằng đồng ngoại tệ bằng 2/3 lãi suất tham chiếu vay thương mại hoặc lãi suất vay thương mại, tùy theo lãi suất nào thấp hơn. Nếu việc cho vay lại bằng Đồng Việt Nam, thì lãi suất cho vay lại sẽ bằng lãi suất cho vay ngoại tệ cộng thêm yếu tố rủi ro tỷ giá (được Bộ Tài Chính cho tỷ lệ giữa VND và USD, Yên Nhật và Euro).

4. Sự tham gia của khu vực tư nhân trong tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương

Khuôn khổ pháp lý và quy định cho sự tham gia của khu vực tư nhân vào cơ sở hạ tầng được quy định trong một Nghị định quy định về các hợp đồng nhượng quyền (Nghị định 108/2009/NĐ-CP) và một Quyết định thí điểm hình thức Đối tác Công tư (71/2010/QĐ-TTg). Các Ngân hàng Phát triển hiện đang hỗ trợ Chính phủ xây dựng năng lực, chuẩn bị những các giao dịch PPP đầu tiên và tiếp tục hoàn thiện quy định về PPP. Quyết định 71 không đưa ra hướng dẫn chi tiết về cách chuẩn bị một dự án PPP, các bước triển khai và thực hiện. Các hình thức và mức độ hỗ trợ của Chính phủ, bao gồm cơ chế tài trợ bù đắp thiếu hụt kinh phí để dự án trở nên khả thi cũng không được xác định rõ. Hướng dẫn lựa chọn nhà đầu tư theo phương pháp cạnh tranh hiện chưa được quy định. Chính phủ dự kiến sẽ sửa đổi và hoàn thiện Quy định 71, dựa trên kinh nghiệm từ các dự án PPP thí điểm đầu tiên, bao gồm dự án PPP đường cao tốc đang được chuẩn bị với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới.

a. Khuôn khổ pháp lý về nhượng quyền (Nghị định về BOT, BTO và BT)

Tháng 11/2009, Chính phủ Việt Nam ban hành Nghị định 108/2009/NĐ-CP quy định về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT (Xây dựng – Kinh doanh – Chuyển giao), BTO (Xây dựng – chuyển giao – kinh doanh) và BT (Xây dựng – chuyển giao) (Nghị định 108 hay Khung pháp lý về Nhượng quyền). Nghị định này là văn bản pháp lý chung, xác định các lĩnh vực, điều kiện, quy trình và các ưu đãi áp dụng cho các dự án đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng theo các hình thức hợp đồng đã nêu trên. Nghị định này thay thế các khuôn khổ pháp lý trước đây cho các dự án có sự tham gia của tư nhân theo Nghị định 78/2007/NĐ-CP.

Theo sau Nghị định 108 là các thông tư của Chính phủ hướng dẫn triển khai chi tiết. Tháng 1/2011, Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành Thông tư 03/2011/TT-BKH (Thông tư 03) hướng dẫn triển khai một số điều của Nghị định 108. Thông tư này làm rõ một số khía cạnh cụ thể liên quan tới việc triển khai Khuôn khổ pháp lý về Nhượng quyền. Ngày 17/11/2011, Bộ Tài Chính ban hành Thông tư 166/2011/TT-Bộ Tài Chính (Thông tư 166) quy định hướng dẫn bổ sung việc triển khai Nghị định 108.

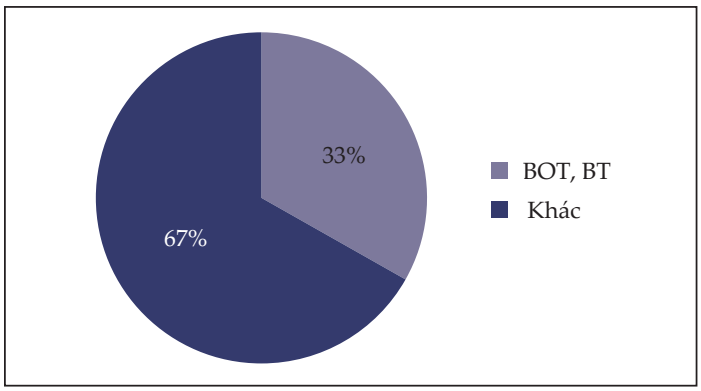
Khuôn khổ pháp lý về nhượng quyền được áp dụng ở cấp trung ương và địa phương để xây dựng các dự án về giao thông, điện, nước và các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác. Nghị định này quy định những lĩnh vực sau: (a) đường bộ, cầu đường bộ, hầm đường bộ, bến phà đường bộ; (b) Đường sắt, cầu đường sắt, hầm đường sắt; (c) Cảng hàng không, cảng biển, cảng sông và bến phà (d) Hệ thống cung cấp nước sạch và truyền tải điện; và (e) các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Tháng 4/2011, Chính phủ Việt Nam ban hành Nghị định 24/2011/NĐ-CP (Nghị định 24) điều chỉnh một số điều của Nghị định 108. Nghị định 24 mở rộng phạm vi áp dụng của Khuôn khổ pháp lý về nhượng quyền sang các lĩnh vực khác như: các công trình cơ sở hạ tầng y tế, giáo dục, đào tạo, dạy nghề, văn hóa, thể thao và trụ sở làm việc của cơ quan nhà nước.

Để triển khai một Dự án BOT, BTO hay BT, nhà đầu tư phải lập một dự án mới tuân theo các bước quy định trong Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư về thành lập công ty ở Việt Nam. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhà đầu tư và doanh nghiệp dự án ký một văn bản cho phép doanh nghiệp dự án đảm nhiệm và thực thi các quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư tuân theo các quy định trong hợp đồng dự án. Văn bản này tạo thành một phần cơ bản của hợp đồng dự án. Luật quy định cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết và triển khai hợp đồng dự án với vai trò cơ quan triển khai nhiệm vụ quản lý hành chính của Nhà nước, và là một đơn vị trực thuộc bộ, ngành hoặc Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh và được trao thẩm quyền đó. Các bộ, ngành và UBND tỉnh có nhiệm vụ xây dựng danh mục dự án BOT, BT và BTO trong các ngành thuộc phạm vi quản lý của mình.

Về cấp vốn cho dự án, Nghị định 108 đưa ra tỷ lệ vốn góp tối thiểu và tỷ lệ này đã bớt chặt chẽ so với quy định tại Nghị định 78, và tỷ lệ tối đa vốn góp của nhà nước. Theo Nghị định này, đối với Dự án có tổng vốn đầu tư đến 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của Doanh nghiệp dự án không được thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư của Dự án. Đối với Dự án có tổng vốn đầu tư trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của Doanh nghiệp dự án không được thấp hơn 15% của phần vốn đầu tư đến 1.500 tỷ đồng, và 10% cho phần vốn vượt trên ngưỡng này. Nghị định này cũng giới hạn vốn góp nhà nước ở mức 49% tổng vốn đầu tư. Vốn nhà nước sẽ không bị giới hạn ở tỷ lệ này nếu được sử dụng để hỗ trợ các dự án đáp ứng nhu cầu cấp bách thông qua xây dựng công trình phụ trợ, giải phóng mặt bằng và đền bù tái định cư.

Theo Khuôn khổ pháp lý về nhượng quyền, các nhà đầu tư phải đáp ứng những điều kiện cụ thể để tham gia đấu thầu. Thông tư 03 đưa ra quy trình chung về đấu thầu cạnh tranh hoặc chỉ định thầu để lựa chọn một nhà đầu tư dựa trên năng lực và kinh nghiệm và các đề xuất kỹ thuật và tài chính tuân theo các tiêu chí đặt ra trong hồ sơ mời thầu hoặc bộ tài liệu yêu cầu. Cần có hướng dẫn chi tiết hơn về quy trình lựa chọn, hình thức hồ sơ đấu thầu và những điều khoản chính về hợp đồng nhượng quyền, cũng như quy định về giám sát hợp đồng và chuyển giao tài sản. Cho tới đầu năm 2012, việc lựa chọn nhà đầu tư theo phương pháp cạnh tranh chưa từng được thực hiện.

Hình A1.2. Hình thức đầu tư BOT và BT trong tổng đầu tư vào các dự án giao thông do Bộ Giao thông Vận tải, 2012-2013.

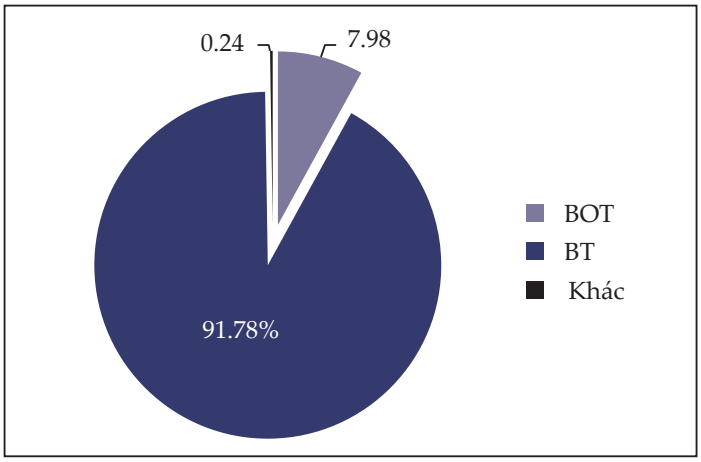


Nguồn: Ước tính của tư vấn

Như thể hiện trong hình trên, cần có tổng số 164.221,30 tỷ VNĐ cho các dự án giao thông trong danh mục ưu tiên của Bộ Giao thông Vận tải cho giai đoạn 2012-2013, các khoản đầu tư theo hình thức BOT và BT là 54.492,50 tỷ VNĐ, hay 33,2%. Số liệu này cho thấy vai trò ngày càng tăng của hình thức đầu tư BOT/BT trong lĩnh vực này.

Một đặc điểm khác của hình thức đầu tư BOT và BT là phần lớn các khoản đầu tư trong quá khứ đều tập trung vào lĩnh vực giao thông. Ví dụ như 5 dự án BOT/BT do Bộ KHĐT cấp phép trong giai đoạn 2007-2011, chiếm đa số vốn đầu tư, hay tới 99%, đều thuộc lĩnh vực này.

Hình A1.3. Đầu tư vốn vào dự án BOT và BT được cấp phép trong giai đoạn 2007-2011



Nguồn: Ước tính của tư vấn

b. Quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân (Quyết định thí điểm PPP)

Quyết định thí điểm PPP quy định về việc cung cấp các loại hình dịch vụ cơ sở hạ tầng công cộng thông qua các dự án triển khai với sự hợp tác của Nhà nước và tư nhân. Những dự án hợp tác này phải được phát triển dựa trên một thỏa thuận giữa Chính phủ và nhà đầu tư tư nhân. Vì vậy, có một mức độ trùng lặp nhất định giữa Nghị định về khuôn khổ pháp lý nhượng quyền và Thông tư sau đó. Quyết định thí điểm về PPP bao trùm một phần các loại dự án thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định về khuôn khổ pháp lý nhượng quyền, cũng như các nội dung khác, chẳng hạn hình thức hợp đồng Xây dựng – Kinh doanh – Sở hữu (BOO) mà không được quy định trong Nghị định 108.[14] Mục tiêu bao trùm của thí điểm là thu hút vốn tư nhân (trong nước và nước ngoài) để đầu tư vào phát triển cơ sở hạ tầng.

PPP có thể được áp dụng trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng hỗ trợ các dự án đáp ứng các tiêu chí cụ thể. Quyết định thí điểm PPP quy định các lĩnh vực cơ sở hạ tầng tương tự với Khung pháp lý về nhượng quyền và có dẫn chiếu cụ thể tới các lĩnh vực khác không đề cập trong Nghị định 108 (nhưng sau này có trong Nghị định 24, chẳng hạn y tế (bệnh viện) và môi trường (thoát nước/xử lý nước thải). Về dự án hợp lệ, Quyết định này ưu tiên triển khai những dự án PPP có quy mô lớn cần thiết ngay cho phát triển kinh tế; những dự án cho phép thu hồi vốn thông qua doanh thu từ thu phí người sử dụng; các dự án có thể sử dụng hiệu quả vốn, công nghệ, và năng lực quản lý của khu vực tư nhân; và các tiêu chí khác do Thủ tướng Chính phủ quy định.

Quyết định thí điểm PPP có các hướng dẫn cụ thể về vốn đầu tư yêu cầu từ đối tác tư nhân và các nhà tài trợ. Về mặt cấp vốn, Quyết định quy định vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư phải chiếm tối thiểu 30% tổng vốn đầu tư tư nhân vào dự án. Nhà đầu tư có thể tiếp cận những nguồn vốn vay thương mại và các nguồn khác (không có bảo lãnh Chính phủ) để góp vốn lên tới 70% tổng vốn đầu tư của khu vực tư nhân trong dự án. Theo Thông tư 166, các nguồn vốn này phải được huy động theo tiến độ dự án và việc giải ngân phải được xác nhận của Chính phủ.

Sự tham gia của Nhà nước vào PPP có thể dưới nhiều hình thức, bao gồm cấp vốn, ưu đãi đầu tư, và các chính sách khác nhằm tăng tính khả thi của dự án. Vốn góp của Nhà nước vào dự án không thể xem là vốn chủ sở hữu của công ty dự án hay tạo ra quyền nhận cổ tức. Theo Quyết định này, tổng giá trị phần tham gia của nhà nước vào dự án PPP không được vượt quá 30% tổng vốn đầu tư của dự án trừ phi được phép của Thủ tướng Chính phủ. Vẫn chưa có cách hiểu và hướng dẫn rõ ràng về cách ước tính các hình thức đóng góp của nhà nước, gồm bảo lãnh và ưu đãi.

5. Đổi Đất lấy Hạ tầng

Về khung pháp lý đất đai, Luật Đất đai (26/11/2003) điều chỉnh khung pháp lý bao trùm hoạt động quản lý và sử dụng đất. Luật quy định đất đai thuộc sở hữu của toàn dân ở Việt Nam, trong đó Nhà nước là đại diện sở hữu đất. Nhà nước cho thuê đất có nghĩa là việc Nhà nước cấp quyền sử dụng đất trên cơ sở hợp đồng cho một đơn vị có nhu cầu sử dụng đất đai.

Nghị định 181/2004/NĐ-CP ban hành tháng 10/2004 (Nghị định 181) quy định chi tiết việc triển khai Luật Đất Đai. Nghị định này hướng dẫn các lĩnh vực khác nhau của Luật Đất đai, bao gồm: lập kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, thay đổi mục đích sử dụng đất, phục hồi đất, trưng thu đất, đăng ký quyền sử dụng đất, quyền sử dụng đất ở thị trường bất động sản, cơ chế sử dụng

14 Nghiên cứu về các dự án cơ sở hạ tầng PPP ở Việt Nam, Dự thảo Báo cáo cuối cùng, Viện nghiên cứu kinh tế Nhật Bản, T4/2011

đất nông nghiệp, cơ chế sử dụng đất phi nông nghiệp, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, quản lý đất và yêu cầu của người sử dụng và quản lý đất và giải quyết tranh chấp và khiếu nại liên quan tới đất đai.

Nghị định đặt ra trách nhiệm của các cơ quan chính quyền địa phương và trung ương liên quan tới quản lý đất đai và phân quyền ra quyết định cuối cùng ở cấp trung ương như thông lệ phổ biến ở Việt Nam. Theo Nghị định này, ở cấp địa phương (cấp tỉnh/chính quyền địa phương), trách nhiệm quản lý đất thuộc về Sở Tài nguyên Môi trường Tỉnh (cơ quan quản lý đất đai địa phương). Các cơ quan quản lý đất cấp quận huyện sẽ có trách nhiệm quản lý đất trong quận huyện nội ngoại thành, thủ phủ của tỉnh hay thị trấn thị xã tương ứng thuộc địa bàn mình. Tuy nhiên, cấp trung ương vẫn còn nắm nhiều trách nhiệm. Phối hợp với Bộ Nội vụ, Bộ Tài nguyên Môi trường có trách nhiệm chi tiết hóa cơ cấu tổ chức và quy trình quản lý hành chính của các cơ quan quản lý đất đai địa phương. UBND của các tỉnh vả thành phố trực thuộc trung ương và UBND các quận huyện phải xây dựng và triển khai cơ cấu tổ chức của các cơ quan quản lý đất đai địa phương theo hướng dẫn từ trung ương.

UBND Tỉnh/ Địa phương chịu trách nhiệm giải trình chi tiết các kế hoạch sử dụng đất nói chung. UBND Tỉnh/ địa phương gửi kế hoạch này tới Bộ Tài nguyên Môi trường để phê duyệt và kết hợp vào kế hoạch sử dụng đất chung của cả nước. Theo Nghị định này, các tài liệu mà chính quyền địa phương nộp lên trung ương bao gồm một báo cáo tổng hợp giải thích việc sử dụng đất và một bản đồ hiện trạng sử dụng đất. Tuy nhiên, Nghị định chưa đề cập chi tiết việc cấp đất đổi lấy hạ tầng như một trong những khía cạnh cần xem xét khi giải trình về những kế hoạch này.

Đất sử dụng để xây dựng cơ sở hạ tầng thuộc định nghĩa "đất phi nông nghiệp", và cụ thể, là thuộc hạng mục "đất chuyên dùng". Trong Nghị định, nhóm "Đất phi nông nghiệp" bao gồm đất chuyên dùng, chẳng hạn như đất kinh doanh, đất sử dụng cho mục đích công cộng thuộc quản lý của UBND tỉnh/địa phương. Đất này có thể sử dụng cho các mục đích công cộng, như giao thông, nước sạch và vệ sinh môi trường, điện và cơ sở hạ tầng xã hội. Loại đất này hợp lệ để tham gia vào thị trường bất động sản và có thể được Nhà nước giao để đổi lấy thuế sử dụng đất hoặc tiền thuê đất. Các quy định của Nghị định về quyền sử dụng đất trên thị trường bất động sản và cơ chế sử dụng đất phi nông nghiệp có thể áp dụng cho các nhà đầu tư tư nhân trong và ngoài nước.

Quy định hiện tại cho phép việc sử dụng đất để tạo ra vốn đầu tư, bằng tiền hay hiện vật, để xây dựng cơ sở hạ tầng. Tiền có nguồn gốc từ đất có thể được sử dụng để tài trợ cho các dự án đầu tư vốn cơ sở hạ tầng theo hai cách: i) thông qua đấu giá quyền sử dụng đất để tạo ra tiền mặt tài trợ trực tiếp công trình xây dựng (đấu giá quyền sử dụng đất tạo vốn bằng tiền); hoặc ii) đấu thầu xây dựng công trình và cộng với quyền sử dụng đất để tạo vốn xây dựng công trình ("đổi đất lấy hạ tầng").

Nghị định 181 đưa ra những nguyên tắc chung để thực hiện những quy trình nói trên. Đấu giá quyền sử dụng đất tạo vốn bằng tiền phải đảm bảo sự độc lập giữa đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu xây dựng công trình và xác định rõ mục đích sử dụng đất và cơ cấu của đấu giá. Cũng như vậy, chương trình"đổi đất lấy hạ tầng"cũng phải tuân theo những nguyên tắc sau: (a) Thang điểm để chấm thầu xây dựng công trình và thang điểm để chấm đấu giá quyền sử dụng đất được xây dựng riêng; (b) Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải xác định rõ mục đích và cơ cấu sử dụng đất đối với đất đưa ra đấu giá; (c) Khi sử dụng đất trúng đấu giá, người trúng đấu giá phải lập dự án và dự án phải được Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương xét duyệt; và (d) Trình tự, thủ tục đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu công trình có sử dụng đất

được thực hiện theo quy chế do Thủ tướng Chính phủ ban hành. Không rõ là nguyên tắc cuối cùng này dẫn chiếu tới quy định nào.

Nghị định cho phép việc sử dụng đất để thực hiện dự án xây dựng - chuyển giao (BT) và dự án xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT) (Điều 87). Quy định sử dụng đất để phát triển các dự án như vậy thuộc quy chế sử dụng đất phi nông nghiệp (Chương VII). Theo quy định này, Nhà nước có thể giao đất cho nhà đầu tư thực hiện dự án theo các hình thức hợp đồng nói trên. Đối với dự án BT, nhà đầu tư không phải trả thuế sử dụng đất hay tiền thuê đất trong thời gian xây dựng công trình theo dự án đã được phê duyệt và phải bảo toàn diện tích đất được giao cho mục đích đã đăng ký theo dự án. Đồng thời, nhà đầu tư phải tuân thủ yêu cầu chuyển giao ghi trong dự án và nếu không tuân thủ, nhà đầu tư phải trả tiền thuê đất từ thời điểm dự kiến chuyển giao ban đầu tới thời điểm thực tế chuyển giao đất lại cho Chính phủ. Đối với dự án BOT, Nhà nước có thể hoặc giao đất cho nhà đầu tư, là bên hưởng lợi từ việc miễn giảm thuế sử dụng đất hoặc tiền thuê đất.

6. Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (LDIF)

LDIF được điều chỉnh bởi Nghị định 138 về tổ chức và hoạt động của LDIF, ban hành năm 2007. Sau khi thành lập LDIF "thí điểm' ở TPHCM (HIFU) năm 1997, văn bản pháp luật đầu tiên về LDIF được ban hành vào tháng 12/2001. Sau nhiều dự án thí điểm, định nghĩa rõ ràng về cơ chế hoạt động được đưa ra trong Nghị định 138 vào tháng 8/2007 về tổ chức và quản lý LDIF, mở đường cho việc triển khai rộng mô hình LDIF hiện tại.

Nghị định này, cùng với các hướng dẫn của Bộ Tài Chính, xác định vị thế pháp lý, mục tiêu và phạm vi hoạt động của LDIF. Các hoạt động này bao gồm: huy động nguồn vốn trung đến dài hạn từ các tổ chức và cá nhân Việt Nam và quốc tế; đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội; và quản lý các dự án đầu tư và nợ và phát hành trái phiếu địa phương với phê duyệt của chính quyền địa phương. LDIF không thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật các Tổ chức Tín dụng mới có hiệu lực năm 2011. Bộ Tài Chính là đầu mối chịu trách nhiệm phối hợp giám sát LDIF.

Bộ Tài Chính đã thành lập Văn phòng Quản lý Dự án (PMO) nhằm hỗ trợ các LDIF triển khai các chính sách này và đã đặt ra các tiêu chí hợp lệ để LDIF nhận được hỗ trợ kỹ thuật và vốn. Bộ Tài Chính chịu trách nhiệm xây dựng một chương trình đào tạo phát triển năng lực/ thể chế nhằm giúp các LDIF đạt tiêu chuẩn. Một chương trình HTKT nhằm giải quyết những nhu cầu chính cho phép LDIF tiếp cận những kỹ năng cần thiết để triển khai Nghị định 138.

7. Bảo lãnh của Chính phủ

Bảo lãnh Chính phủ được quy định trong Luật Quản lý nợ công năm 2009. Theo luật này, Bộ Tài Chính là cơ quan chịu trách nhiệm cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ cho các khoản vay hoặc phát hành trái phiếu trong nước và quốc tế. Các bảo lãnh này được cấp cho các doanh nghiệp triển khai các dự án do Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo; các chương trình hay dự án áp dụng công nghệ cao, trong lĩnh vực năng lượng và công nghiệp khai khoáng, hoặc những lĩnh vực theo định hướng xuất khẩu tuân theo kế hoạch phát triển quốc gia; các dự án và chương trình tại những khu vực thuộc diện ưu đãi đầu tư; và các dự án và chương trình được cấp vốn vay thương mại liên quan tới các khoản vốn ODA dưới hình thức tín dụng hợp vốn. Để được sử dụng bảo lãnh Chính phủ, các chương trình và dự án phải tuân theo quy trình đầu tư trong luật đầu tư và có kế hoạch cấp vốn được Bộ Tài Chính phê duyệt. Chính quyền địa phương hiện không được nhận bảo lãnh của Chính phủ.

Quyết định 44/2011/QĐ-TTg tháng 8/ 2011 (Quyết định 44) quy định danh sách cụ thể hơn các dự án và chương trình được ưu tiên xem xét bảo lãnh Chính phủ, và mở rộng tiêu chí hợp lệ tới các dự án cơ sở hạ tầng.[15] Các chương trình ưu tiên bao gồm: các chương trình và dự án đầu tư chính trong tất cả các ngành mà Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt quyết định đầu tư yêu cầu triển khai khẩn cấp; Các chương trình và dự án được ODA tài trợ; các chương trình và dự án trong những ngành năng lượng và khai khoáng (phát triển điện, nhà máy lọc dầu và khí đốt, khai thác ô-xít nhôm alumin và nhôm do Quốc hội phê duyệt chủ trương đầu tư); Các chương trình, dự án sản xuất sản phẩm cơ khí trọng điểm thay thế hàng nhập khẩu; Các chương trình, dự án thuộc lĩnh vực xây dựng, phát triển hạ tầng và kết cấu hạ tầng gồm: các dự án giao thông; Mua sắm đầu máy toa xe trong dự án đầu tư hệ thống đường sắt quốc gia do Quốc hội phê duyệt chủ trương đầu tư, và dự án đầu tư xây dựng các cơ sở giáo dục, đào tạo, dạy nghề có khả năng hoàn vốn.

Nghị định 15/2011/NĐ-CP tháng 2/2011 (Nghị định 15) quy định việc cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ cho các khoản vay trong và ngoài nước. Nghị định này trao cho Bộ Tài Chính quyền cấp bảo lãnh Chính phủ tuân theo một quyết định của Thủ tướng Chính phủ cho mỗi khoản nợ (khoản vay hoặc trái phiếu) miễn là bảo lãnh đáp ứng các điều kiện nhất định (chi tiết dưới đây). Cam kết bảo lãnh Chính phủ bằng văn bản được lập dưới hình thức một thư bảo lãnh, một hợp đồng bảo lãnh hoặc một quyết định về bảo lãnh (sau đây gọi chung là "thư bảo lãnh").

Bộ Tài Chính là cơ quan của Chính phủ chịu trách nhiệm triển khai Nghị định 15 cùng với các cơ quan Chính phủ khác. Bộ Tài Chính cấp Bảo lãnh Chính phủ theo một quyết định của Thủ tướng Chính phủ về mỗi khoản vay hoặc đợt phát hành trái phiếu; thẩm định kế hoạch tài chính và hồ sơ xin cấp bảo lãnh; và phê duyệt việc chuyển giao một khoản vay hay đợt phát hành trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh. Theo Nghị định này, Bộ Tư pháp (BTP) chịu trách nhiệm đàm phán hiệp định pháp lý và cung cấp ý kiến pháp lý đối với các vấn đề liên quan tới khoản vay nước ngoài. Bộ Ngoại giao (BNG) phối hợp với Bộ Tài Chính để chỉ định các văn phòng đại diện phù hợp của Việt Nam ở nước ngoài nhằm nhận các hồ sơ pháp lý liên quan tới Bảo lãnh Chính phủ trong trường hợp thủ tục pháp lý quy định trong thỏa thuận vay nước ngoài và thư bảo lãnh yêu cầu phải có văn phòng đó ở nước ngoài nhằm nhận hồ sơ pháp lý. *Tuy nhiên, khung này vẫn thiếu hướng dẫn chi tiết để chuẩn bị và thẩm định bảo lãnh, cũng như một cơ cấu thể chế hiệu quả, bao gồm một đơn vị chuyên trách chịu trách nhiệm cấp bảo lãnh và quản lý các rủi ro liên quan.*

Nghị định 15 đưa ra một số điều kiện nhất định liên quan tới giá trị và bản chất khoản Bảo lãnh Chính phủ. Theo nghị định này, mức bảo lãnh không vượt quá 80% tổng đầu tư của dự án/chương trình bao gồm toàn bộ phí vay liên quan. Đối với một doanh nghiệp có vốn sở hữu nước ngoài, bảo lãnh chỉ được cấp cho phần vốn vay tỷ lệ với trách nhiệm của bên Việt Nam trong doanh nghiệp. Doanh nghiệp (bên vay được bảo lãnh) chỉ có thể chuyển nhượng cổ phần của bên Việt Nam hoặc góp vốn (một phần hoặc toàn bộ) cho nhà đầu tư nước ngoài sau khi đã hoàn thành nghĩa vụ trả nợ liên quan tới khoản vay được bảo lãnh theo tỷ lệ với số cổ phần cần chuyển nhượng và sau khi thông báo cho Bộ Tài Chính. Chủ sở hữu của các cổ phần hoặc vốn góp từ 5% trở lên trong tổng vốn góp điều lệ sẽ cùng làm một cam kết bằng văn bản nắm giữ tối thiểu 65% vốn của họ khi bảo lãnh còn hiệu lực.

15 Ngày 18/08/2011, TTCP ban hành Quyết định số 44/2011/QĐ-TTg (QĐ 44) ban hành danh mục các chương trình, dự án được ưu tiên xem xét cấp bảo lãnh Chính phủ. Danh mục này được ban hành nhằm thực hiện Điều 6.2 Nghị định 15/2011/NĐ-CP (NĐ15) ngày 16/2/2011 về cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ.

Bên hưởng lợi của bảo lãnh có trách nhiệm giải phóng nghĩa vụ bảo lãnh, trả phí bảo lãnh và đảm bảo hoàn trả lại cho Bộ Tài Chính trong trường hợp hiện thực hóa bảo lãnh. Phí bảo lãnh tối đa không được vượt quá 1,5% một năm của dư nợ được bảo lãnh. Trong trường hợp thanh toán phí bảo lãnh muộn, doanh nghiệp sẽ trả lãi trên khoản trả muộn đó. Đến kỳ hạn trả nợ, nếu doanh nghiệp không trả được hoặc không trả được đầy đủ, bên bảo lãnh sẽ chi trả như đã cam kết trong thư bảo lãnh. Doanh nghiệp được bảo lãnh sẽ chịu trách nhiệm hoàn lại cho bên bảo lãnh toàn bộ những khoản thanh toán đã được thực hiện đó cộng với toàn bộ chi phí phát sinh từ việc thanh toán hộ doanh nghiệp đó. Tài sản được tạo ra từ khoản vay được Chính phủ bảo lãnh có thể được thế chấp để đảm bảo hoàn thành nghĩa vụ của bên đi vay đối với Bộ Tài Chính theo tỷ lệ với phần vốn vay. Không được sử dụng tài sản được hình thành từ khoản vay do Chính phủ bảo lãnh để bảo đảm việc hoàn thành các nghĩa vụ dân sự khác.

Một số khía cạnh của khung hiện tại cần tiếp tục được phân tích khi xem xét cấp Bảo lãnh Đa phương với bảo lãnh đối ứng từ Chính phủ. Trước hết, theo Nghị định 15, Chính phủ chỉ cung cấp bảo lãnh và không cấp bảo đảm cho bảo lãnh hiện tại ("Bảo lãnh lại"). Không rõ liệu điều này có gây trở ngại cho Chính phủ trong việc bồi thường cho một tổ chức đa phương cấp bảo lãnh thay mặt Chính phủ hay không. Đồng thời, trong trường hợp doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đủ tiêu chuẩn nhận bảo lãnh Chính phủ, chỉ có phần vốn vay của bên Việt Nam trong doanh nghiệp mới được bảo lãnh. Điều này sẽ tạo ra hạn chế đối với cơ cấu bảo lãnh và không cho các nhà đầu tư nước ngoài hưởng lợi từ bảo lãnh này.

B. Những bất cập về thể chế

1. Tình trạng thiếu cơ chế phân bổ ngân sách minh bạch và rõ ràng cho phát triển cơ sở hạ tầng địa phương.

- Phát triển hạ tầng đô thị thường cần các khoản phân bổ ngân sách bổ sung, ngoài các khoản ngân sách truyền thống hiện được quy định theo Luật Ngân sách.
- Có thể phát triển khung phân bổ ngân sách minh bạch để quản lý cả nguồn ngân sách từ chính quyền trung ương lẫn nguồn lực hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) để phát triển các dịch vụ đô thị.

2. Thiếu cơ chế toàn diện cho quản lý nợ địa phương, kể cả hạn mức vay cho chính quyền địa phương, quản lý rủi ro tài khóa và sắp xếp bảo đảm giữa ngân sách trung ương và các tỉnh.

- Luật Quản lý Nợ công cho phép chính quyền trung ương cho chính quyền tỉnh vay. Tuy nhiên Luật Ngân sách không quy định cụ thể về việc vay và trả nợ được quản lý như thế nào và kết hợp với quá trình lập ngân sách ra sao.
- Quản lý nợ ở địa phương về hạn mức vay không phản ánh khả năng trả nợ của mỗi chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương hiện được phép vay, tuy nhiên hạn mức vay được thiết lập dựa trên tỷ lệ vay của chính quyền địa phương trên các khoản đầu tư xây dựng cơ bản hàng năm: tất cả các tỉnh chỉ được vay 30% trừ Hà Nội và TP HCM, là hai địa phương có thể vay tới 100%. Cơ chế hạn mức vay này cũng gây khó khăn cho việc chính quyền trung ương giám sát một cách có cấu trúc năng lực vay của chính quyền địa phương vì hạn mức vay thay đổi theo năm do sự biến động của ngân sách đầu tư xây dựng cơ bản hàng năm của tỉnh.

- Hiện vẫn chưa có khung pháp lý rõ ràng để thực hiện được cơ chế truy đòi nợ, kể cả quy trình chi tiết. Cơ chế truy đòi nợ nhằm đảm bảo trong trường hợp chính quyền địa phương mất khả năng thanh toán thì ngân sách trung ương có thể hoàn thành nghĩa vụ này với các tổ chức cấp vốn và thu hồi lại từ ngân sách tỉnh. Cơ chế truy đòi nợ sẽ đóng vai trò quan trọng nhằm cải thiện tín dụng cho chính quyền địa phương bằng cách cung cấp cho các tổ chức cấp vốn bảo đảm cần thiết hiện còn chưa tồn tại trên thị trường Việt Nam.
- Theo Luật Quản lý Nợ công, điều khoản duy nhất liên quan cơ chế truy đòi nợ là điều khoản về Bảo lãnh Chính phủ (Chương VI – Quản lý Bảo lãnh Chính phủ), trong đó Bộ Tài Chính là Cơ quan cấp bảo lãnh cho các đối tượng và các dự án đủ điều kiện. Luật này hiện chưa quy định liệu Chính quyền địa phương (Ủy ban nhân dân tỉnh – UBND cấp tỉnh) có thể cấp bảo lãnh hay không. Điều này được hiểu là chính thức cấm không cho UBND cấp tỉnh cấp bảo lãnh.
- Thay vào đó, UBND cấp tỉnh có thể có được các khoản vay chính quyền địa phương bằng cách vay từ Bộ Tài Chính, phát hành trái phiếu hoặc vay từ các nguồn khác như được quy định tại Chương V- Quản lý nợ của Chính quyền địa phương, Luật Quản lý Nợ công. Nếu UBND cấp tỉnh cần cấp bảo lãnh cho bất kỳ đơn vị kinh doanh nào thì về mặt pháp lý UBND cấp tỉnh không thể làm được việc đó, tuy nhiên về mặt kỹ thuật UBND cấp tỉnh có thể thực hiện được bằng cách đi vay và sau đó cho đơn vị đó vay lại.
- Nghị định số 78/2010/NĐ-CP (Nghị định 78) quy định hướng dẫn cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ, trong đó nguồn vốn vay của Chính phủ có thể cho vay lại đối với (a) các Tổ chức tài chính trung gian (TCTCTG), (b) các Đơn vị kinh doanh (Doanh nghiệp) và (c) UBND cấp tỉnh. Cơ chế truy đòi được phép thực hiện nếu bên vay là (a) các TCTCTG và (b) các UBND cấp tỉnh. Có một ngoại lệ là doanh nghiệp được phép vay lại nếu được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Do đó, về mặt kỹ thuật, tất cả các khoản cho vay lại đối với Doanh nghiệp từ Bộ Tài Chính là các khoản vay có tài sản đảm bảo.
- Một ngoại lệ khác là chỉ cho phép Đơn vị kinh doanh vay mà có thể được hiểu là vay không có tài sản bảo đảm là trường hợp khi Đơn vị kinh doanh có đơn xin vay mới được thành lập (dưới 3 năm tính từ thời điểm thành lập). Trong trường hợp này, công ty mẹ hoặc đại diện chủ sở hữu/cổ đông cần soạn thảo bảo lãnh và cung cấp bảo lãnh bằng văn bản cho Bộ Tài Chính.
- Tóm lại, Luật Quản lý Nợ công hiện nay và các Nghị định liên quan chưa có các quy định pháp lý phù hợp cho vay không có tài sản bảo đảm. Bảo lãnh của UBND cấp tỉnh, theo luật pháp hiện hành, không phải là phương án có thể thực hiện được. Các công cụ/kỹ thuật khác về vay không có tài sản bảo đảm có thể được phép theo Nghị định/Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

3. Công cụ tài chính hỗ trợ cải thiện tín dụng, dịch vụ bảo lãnh và tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương đã có nhưng chưa hiệu quả:

Các định chế tài chính cần được củng cố, đảm bảo cung cấp một số hoặc tất cả các dịch vụ sau đây:

- Đóng vai trò như một quỹ phát triển đô thị đầu tư vào hạ tầng đô thị
- Cho vay vốn dài hạn đối với chính quyền cấp tỉnh (khi được phép theo Luật Ngân sách) và các ngành phục vụ công cộng.
- Đồng tài trợ các dự án hạ tầng địa phương được phân bổ ngân sách để trang trải một phần vốn đầu tư, và thay mặt chính quyền trung ương giám sát toàn bộ dự án
- Cung cấp bảo lãnh cho các dự án hạ tầng địa phương, hoặc là cho các tổ chức cấp vốn hoặc cho các nhà đầu tư thuộc khối tư nhân

- Huy động vốn dài hạn và cung cấp các khoản vay dài hạn (dự kiến với mức chi phí thấp hơn mức chi phí có thể có được với trái phiếu địa phương) cho chính quyền địa phương
- Nâng cao hiệu quả đầu tư thông qua việc sử dụng công tác thẩm định đầu tư được tiêu chuẩn hóa.

4. Thiếu môi trường thuận lợi để xây dựng thị trường trái phiếu địa phương

- Luật Ngân sách Nhà nước cho phép chính quyền địa phương phát hành trái phiếu địa phương; tuy nhiên quy trình thẩm định hiện hành chưa đủ để thúc đẩy và cải thiện phát hành trái phiếu địa phương. Quy trình này yêu cầu có phê duyệt của Bộ Tài Chính đối với toàn bộ kế hoạch huy động vốn của chính quyền địa phương, kéo dài quy trình phát hành trái phiếu.
- Phê duyệt tập trung đối với việc phát hành trái phiếu không thúc đẩy khả năng tự chủ, trách nhiệm giải trình và năng lực của chính quyền địa phương khi thực hiện phát hành trái phiếu của chính mình.
- Hiện có rất ít kinh nghiệm trong phát hành trái phiếu địa phương đáp ứng được chuẩn mực quốc tế như công bố thông tin đầy đủ cho nhà đầu tư. Việc công bố thông tin làm tăng sự minh bạch của việc phát hành trái phiếu và giúp nhà đầu tư yên tâm. Khung quy định cho phát hành trái phiếu hiện hành không đưa ra những yêu cầu chi tiết về công bố thông tin và không khuyến khích việc sử dụng các cơ quan xếp hạng tín dụng.

5. Cơ chế đổi đất lấy hạ tầng cần được cải thiện

- Quy trình quy hoạch sử dụng đất được quy định trong Nghị định về Quản lý Đất đai (QLĐĐ) rất dài, thường cần tới hai năm hoặc lâu hơn để hoàn thành việc chuẩn bị và đàm phán.
- Nhìn chung, Nghị định về QLĐĐ có thể tạo ra những hạn chế trong việc triển khai các dự án BT:
  - Quy trình không chuẩn hóa, tạo ra một số quan ngại về tính minh bạch
  - Giá quyền sử dụng đất được đặt ra trước khi dự án được phát triển, không cho phép chính quyền địa phương thu được giá trị gia tăng từ đất
  - Thiếu cơ chế hỗ trợ nhằm bù đắp chi phí lớn cho giải phóng mặt bằng
- Chính phủ hiện đang dự thảo một nghị định mới nhằm giải quyết những bất cập này

III. Các công cụ Tài trợ Sẵn có cho Phát triển Cơ sở hạ tầng Địa phương và các Vấn đề Hiện nay

A. Thị trường Nợ Ngân hàng

Các ngân hàng ở Việt Nam được điều chỉnh bởi Luật các tổ chức tín dụng (Luật các TCTD), trong đó xác định ngân hàng là loại hình tổ chức tín dụng có thể nhận tiền gửi để cho vay và cung cấp dịch vụ thanh toán. Các luật khác điều chỉnh các hoạt động liên quan chặt chẽ đến các hoạt động tín dụng của ngân hàng, như Luật đất đai liên quan đến một số điều khoản quy định việc thế chấp quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất. Hiện cũng có một loạt các quy định khác bao gồm các quyết định, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) và các bộ ngành liên quan và các quyết định của Thống đốc NHNN và các bộ trưởng liên quan.

Trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, ngành ngân hàng là phương tiện đáp ứng các nhu cầu vốn cho hạ tầng, thường được Chính phủ điều tiết. Các ngân hàng thương mại quốc doanh (NHTMQD)[16] là nguồn cấp vốn quan trọng. Vào năm 2007, hơn nửa số lượng khoản vay được cấp cho các Doanh nghiệp Nhà nước (DNNN), và các doanh nghiệp này, phần lớn thuộc ngành điện. Trong những năm gần đây, Chính phủ Việt Nam đã áp dụng các biện pháp bổ sung để củng cố các quy định về ngân hàng để bắt kịp với các chuẩn mực quốc tế và tiếp tục giảm bớt việc cho vay theo chỉ đạo. Chính phủ Việt Nam cũng quy định các tổ chức tín dụng tự chịu trách nhiệm về danh mục cho vay của chính mình. Việc ngân hàng cho vay trong lĩnh vực hạ tầng được thực hiện tương đối dựa trên "cơ sở thương mại". Luật các tổ chức tín dụng (Luật các TCTD) mới được ban hành năm 2010 và có hiệu lực từ năm 2011. Tuy nhiên, có nhiều yếu tố quan trọng cản trở hiệu quả hoạt động của ngành ngân hàng.

Hạn chế về năng lực thẩm định đầu tư. Các chính sách về "cho vay có chỉ đạo" trước đây cho lĩnh vực hạ tầng và các lĩnh vực khác đã dẫn đến việc tích tụ nợ xấu (NPL). Do các chính sách này, các ngân hàng có ít động lực để phát triển năng lực kỹ thuật để đánh giá, lựa chọn và giám sát dự án. Trên thực tế, các ngân hàng ít hoặc không thực hiện các đánh giá kỹ thuật và rủi ro của các dự án cạnh tranh, và năng lực trả nợ của các dự án và của bên đi vay hiếm khi được xem xét do các khoản vay hoàn toàn được hiểu là có sự bảo đảm của chính quyền địa phương hoặc trung ương. Tài sản thế chấp hiếm khi được bảo đảm ngay cả trong các trường hợp dự án phụ thuộc vào nhiều can thiệp của Chính phủ có thể ảnh hưởng trực tiếp đến việc bù đắp chi phí và doanh thu tài chính.

Ngân hàng thương mại không có khung quản lý rủi ro và thanh lý tài sản hiệu quả. Do chính sách cho vay trực tiếp và sự can thiệp của Chính phủ hạn chế bù đắp chi phí cho bên đi vay, các ngân hàng thường phải đối mặt với việc bên đi vay không có khả năng hoàn trả trong thời hạn đã định. Kết quả là, các khoản vay thường được tái cơ cấu và gia hạn. Trách nhiệm và việc giải trình cho mọi vấn đề phát sinh được giao một cách không phù hợp. Kết quả là, cả cấp quản lý và nhân viên đều không có động lực cải thiện danh mục đầu tư. Thêm vào đó, sự chậm trễ của hệ thống pháp luật dẫn đến tiến độ chậm chạp của quá trình tái cơ cấu thực sự các khoản vay có vấn đề. Kết cục là, ngay cả những khoản vay có tài sản thế chấp trên thực tế cũng tương đương với cấp vốn cho dự án không có tài sản bảo đảm cho đơn vị cấp vốn. Khi bên đi vay là các DNNN và tài sản của họ thuộc về Chính phủ, các ngân hàng sẽ gặp khó khăn trong việc tịch thu tài sản của các bên đi vay không trả được nợ. Nhiều nước đã cho phép và khuyến khích các ngân hàng đánh giá dự án và tiến hành các bước cấp vốn cho một vài dự án, và chuyển giao các tài sản ngoại bảng của ngân hàng thông qua một chương trình chứng khoán hóa khi các khoản vay đã được thực hiện. Khung pháp lý của Việt Nam hiện nay không có điều khoản rõ ràng liên quan đến chứng khoán hóa khoản vay.

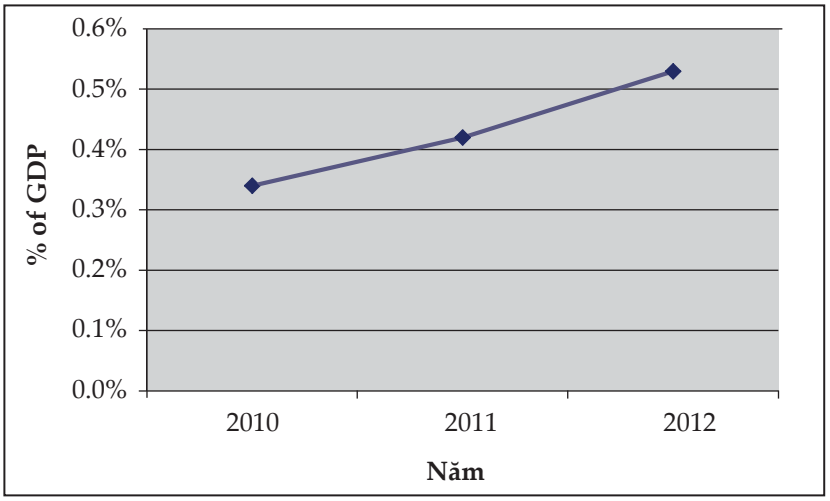
Chênh lệch giữa tài sản dài hạn và các khoản nợ ngắn hạn. Các ngân hàng thương mại của Việt Nam nói chung không huy động được nguồn vốn dài hạn hơn một đến ba năm. Ngân hàng Nhà nước đã báo cáo rằng chỉ có một phần ba các khoản tiền gửi mà các ngân hàng huy động được có thời hạn hơn 12 tháng. Sự bất cân xứng giữa các khoản tiền gửi ngắn hạn do ngân hàng nắm giữ và nhu cầu cấp vốn dài hạn cho các dự án hạ tầng dẫn đến việc các ngân hàng có sự bất cân xứng giữa tài sản và các khoản nợ đến hạn trên bảng cân đối kế toán khi thực hiện các khoản vay trong lĩnh vực hạ tầng.

16 Sáu NHTMNN bao gồm: Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Agribank); Ngân hàng Phát triển nhà Đồng bằng sông Cửu Long (MHB), Ngân hàng Chính sách Xã hội; Ngân hàng Đầu tư và Phát triển (BIDV); Ngân hàng Ngoại thương (Vietcombank); Ngân hàng Công thương (Vietinbank)

Các ngân hàng miễn cưỡng cấp vốn cho các dự án hạ tầng, do nhận thấy thiếu các bảo đảm về tăng phí, cũng như cơ chế cho vay không có tài sản bảo đảm, là quá rủi ro. Trong Lĩnh vực Cấp nước, việc tăng phí là khả thi về mặt pháp lý, và các gia đình có thu nhập thấp có thể chi trả được. Tuy nhiên, việc tăng phí là do UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm, và họ thường tránh các phương pháp không có lợi về mặt chính trị. Các ngân hàng không có đủ nền tảng vốn để tài trợ các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn trong dài hạn, thường đòi hỏi những khoản tài trợ lớn. Kết quả là các ngân hàng thương mại không chủ động tài trợ các dự án cơ sở hạ tầng.

Trên thị trường ngân hàng thương mại, cho vay chính quyền địa phương cũng chưa phát triển. Các ngân hàng thương mại cũng lưỡng lự trong việc tài trợ cho chính quyền địa phương vì ngân hàng thương mại không có nhiều kinh nghiệm cho vay trực tiếp cho chính quyền địa phương. Chỉ có Ngân hàng Phát triển Việt Nam đã từng cho chính quyền địa phương vay, tuy nhiên số lượng khoản vay đã thực hiện trong quá khứ là rất hạn chế. Việc phát triển thị trường cho vay chính quyền địa phương thường được xúc tiến bởi việc thành lập công cụ cho vay thứ cấp chuyên nghiệp, cung cấp khoản vay cho ngân hàng thương mại để cho vay tiếp cho chính quyền địa phương và khung pháp lý và quy định mang tính hỗ trợ. Tuy nhiên, thị trường ngân hàng hiện tại ở Việt Nam còn thiếu các bên cho vay thứ cấp và khung pháp lý và quy định liên quan, và nguồn lực tài chính để cải thiện việc các ngân hàng cho chính quyền địa phương vay vốn. Cũng đã có sự gia tăng, dù còn nhỏ, về khối lượng vay từ chính quyền địa phương. Hình A1.4 dưới đây phản ánh xu hướng này.

Hình A1.4. Dư nợ của các chính quyền địa phương (kể cả trái phiếu)



Nguồn: Ước tính của tư vấn

B. Thị trường Vốn

1. Thị trường Vốn Cổ phần

Nghị định số 48 năm 1999 là cơ sở pháp lý đầu tiên điều chỉnh thị trường vốn tại Việt Nam. Do còn nhiều hạn chế, Nghị định 48 đã được thay thế bởi Nghị định số 144/NĐ-CP năm 2003, và sau đó là Luật Chứng khoán năm 2006. Hiện nay, Luật Chứng khoán là cơ sở pháp lý quan trọng đối với thị trường vốn tại Việt Nam. Kể từ khi Luật này được ban hành, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn để quy định việc thực thi. Các văn bản đó bao gồm các nghị định của Chính phủ, các

quyết định của Thủ tướng Chính phủ, và các thông tư của Bộ Tài Chính. Theo Luật Chứng khoán, Bộ Tài Chính chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về chứng khoán và thị trường chứng khoán, trong khi Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (UBNCNN) điều tiết thị trường chứng khoán.

Đặc trưng của thị trường vốn tại Việt Nam là sự mất cân đối giữa thị trường trái phiếu kém phát triển và thị trường cổ phần đầu cơ cao độ, đang có nguy cơ quá nóng hoặc quá lạnh. Nói chung, có ba nhân tố được nhìn nhận là trở ngại chính đối với sự phát triển một thị trường vốn hiệu quả tại Việt Nam bao gồm: thiếu các phương tiện đầu tư thay thế; không có các nguyên tắc minh bạch và thích đáng trong việc công bố thông tin như việc mua bán số lượng lớn các cổ phiếu không niêm yết; và các thiếu sót trong hạ tầng thị trường vốn, ví dụ t*hiếu hệ thống xếp hạng tín dụng đáng tin cậy*, và hệ thống thanh toán và chi trả thì thiếu tin cậy và phân tán. Liên quan đến những vấn đề chung này, cả thị trường vốn và thị trường trái phiếu đều có các vấn đề riêng.

Các cơ hội đầu tư cho các nhà đầu tư là tổ chức còn hạn chế, điều này dẫn đến việc định giá các cổ phiếu cao hơn so với thực tế. Tỷ lệ P/E trung bình của 20 hãng chiếm 99% vốn của thị trường là khoảng 73 trong tháng 1 năm 2007. Trong khi đó các tỷ lệ P/E trung bình tại các thị trường Đông Nam Á khác có giá trị từ 10 đến 20. Các thị trường này phát triển chậm lại đáng kể trong giai đoạn 2009-2012, khi các chỉ số vốn chính ở mức chưa tới nửa mức đỉnh năm 2007.

Vẫn còn một thị trường khá lớn cổ phiếu chưa niêm yết, được giao dịch bên cạnh thị trường đã được quản lý nhưng phần lớn các cổ phiếu này không được quản lý. Cả các công ty đại chúng và các công ty không phải là công ty đại chúng đều phát hành cổ phiếu chưa niêm yết. Luật Chứng khoán quy định việc đăng ký và công bố các báo cáo tài chính cho khoảng 3.000 công ty đại chúng, nhưng chỉ có khoảng 738 công ty đại chúng đăng ký tính đến thời điểm năm 2007. Mặc dù có các quy định này, thị trường cổ phiếu chưa niêm yết vẫn tiếp tục hoạt động rất mạnh và thậm chí được ước tính lớn gấp bốn lần thị trường đã được quản lý về khối lượng giao dịch. Các nhà môi giới chưa có phép làm trung gian cho các giao dịch giữa các nhà đầu tư dưới dạng chưa được quy định.

Ngoài ra, cho đến gần đây, thị trường chứng khoán không cho phép phát triển chứng khoán hóa. Một dạng của chia sẻ rủi ro trong việc cung cấp tài chính cho hạ tầng là việc sử dụng chứng khoán hóa. Quy trình chứng khoán hóa thường yêu cầu một số bước thông qua việc xây dựng tài chính. Tuy nhiên, phần lớn việc chứng khoán hóa được thực hiện không chính thức và giao dịch trao tay bởi vì thị trường chứng khoán vẫn còn non trẻ.

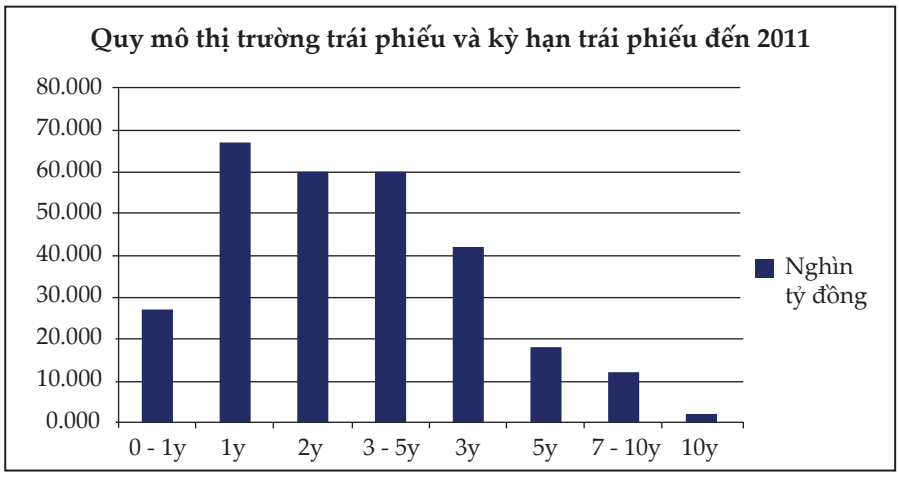
Với mục tiêu phát triển hơn nữa công cụ này, trong năm 2007 Chính phủ đã ban hành quy định pháp luật về chứng khoán hóa cùng với các văn bản pháp luật quan trọng khác và khung pháp lý cho kiểm toán, bảo đảm tín dụng, ngân hàng thương mại và kiểm tra tài chính. Các quy định mới về chứng khoán hóa đã mở rộng cơ chế pháp lý liên quan đến chứng khoán, cung cấp một hệ thống đăng ký chắc chắn hơn và tạo điều kiện phát triển chứng khoán đặc thù, ví dụ như các khoản cho thuê phải thu.

2. Thị trường Vốn Nợ

Trên thị trường trái phiếu cũng có một vài trở ngại như hình A1.5 cho thấy. Trái phiếu rất hữu ích trong việc cung cấp các khoản vốn dài hạn cho hạ tầng. Tuy nhiên, thị trường trái phiếu của Việt Nam vẫn chưa phát triển, đặc biệt là trái phiếu phi Chính phủ (của doanh nghiệp hoặc của tỉnh). Trái phiếu Chính phủ vẫn chiếm ưu thế thị trường tuyệt đối khi chiếm 18% GDP, so với con số 3% của trái phiếu công ty được chào bán công khai và 0,3% của trái phiếu địa phương trong năm 2007. Bên mua trái phiếu chủ yếu là các NHTMNN và các công ty bảo hiểm. Cả hai loại hình tổ chức

này đều đầu tư vào trái phiếu theo chỉ thị của Chính phủ do Chính phủ muốn bán hết toàn bộ trái phiếu. Nhu cầu về trái phiếu cũng là một trở ngại. Không có nhiều nhà đầu tư, đặc biệt là các nhà đầu tư là tổ chức như các quỹ hưu trí và quỹ tương hỗ.

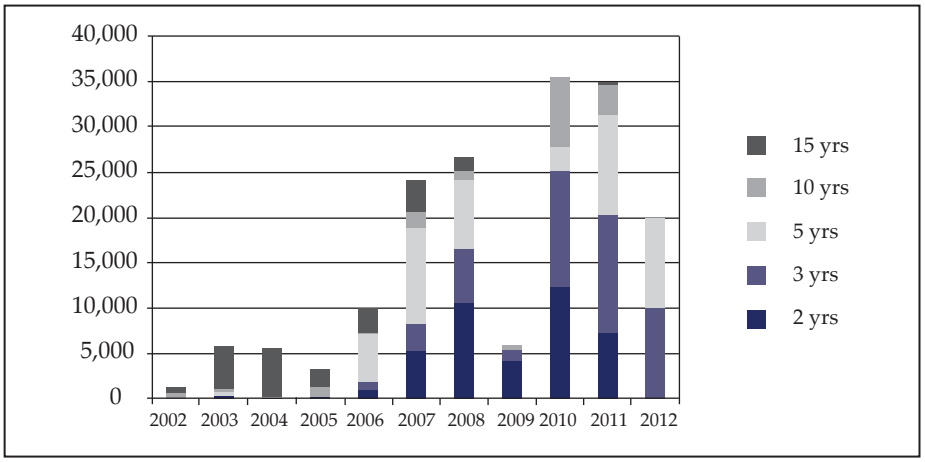
Hình A1.5. Tổng quy mô thị trường trái phiếu và kỳ hạn trái phiếu



Nguồn: Bộ Tài Chính 2012

Chính phủ và các bên tham gia thị trường trong nước đã bắt đầu hành động để giải quyết vấn đề kém phát triển của thị trường trái phiếu, tuy nhiên thị trường trái phiếu vẫn tiếp tục gặp nhiều trở ngại như đã xác định trên đây do quy mô nhỏ của các đợt chào bán, các đợt phát hành không đều của trái phiếu Chính phủ, và chất lượng kém của trái phiếu phi Chính phủ từ phía cung. Các thiếu sót trong hạ tầng thị trường, bao gồm việc thiếu vắng những nhà tạo lập thị trường đối với trái phiếu Chính phủ và hệ thống xếp hạng tín dụng đáng tin cậy, cũng như hệ thống thanh toán phân tán và không ổn định cũng là các điểm yếu của thị trường.

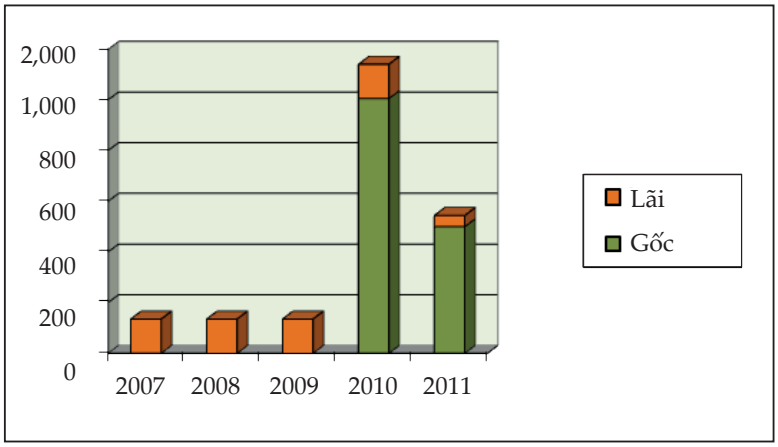
Hình A1.6. Trái phiếu Chính phủ Bảo lãnh do Ngân hàng Phát triển Việt Nam phát hành



Nguồn: Bộ Tài Chính

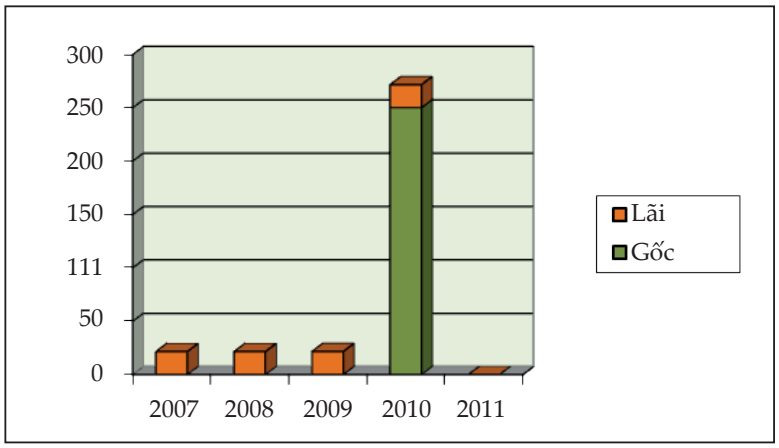
Như đề cập ở trên, cho tới nay, mới có bốn chính quyền tỉnh lớn phát hành được trái phiếu địa phương, bao gồm Hà Nội (xem Hình A1.7), Đồng Nai (xem Hình A1.8), và TPHCM (xem Hình A1.9), và Đà Nẵng, chủ yếu do thị trường vốn chưa phát triển và năng lực yếu kém ở hầu hết các tỉnh, cũng như khung pháp lý và chính sách cho tài chính địa phương vẫn cần cải thiện nhiều. Việc phát hành trái phiếu của những chính quyền cấp tỉnh này được thực hiện khi ngân sách địa phương gặp áp lực thiếu vốn. Trong số bốn chính quyền địa phương này, mới có TPHCM phát hành được trái phiếu hơn một lần. Kỳ hạn của trái phiếu luôn ít hơn 5 năm do những hạn chế hiện tại của thị trường. Những bất cập trong khung hiện tại cần điều chỉnh rơi vào hai nhóm chính: a) các biện pháp cho phép việc sử dụng trái phiếu nguồn thu dự án và các sản phẩm tài chính cơ cấu khác như chứng khoán hóa, và b) các biện pháp để cải thiện bất kỳ hình thức phát hành trái phiếu nào, bao gồm trái phiếu nghĩa vụ chung.

Hình A1.7. Trái phiếu do Hà Nội phát hành



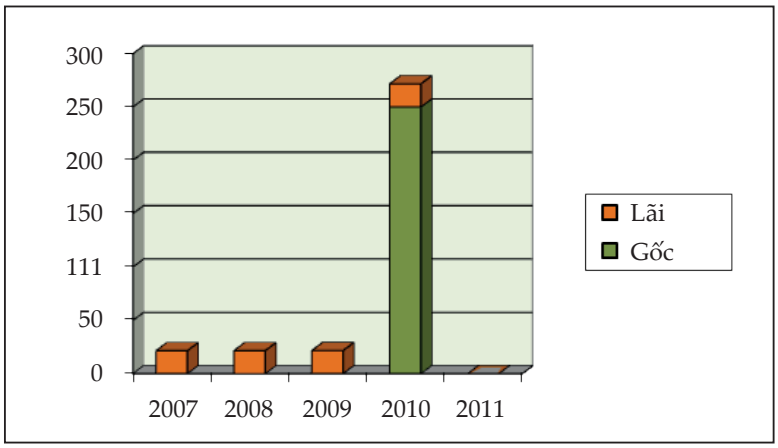
Nguồn: Ước tính của tư vấn

Hình A1.8. Trái phiếu do Đồng Nai phát hành



Nguồn: Ước tính của tư vấn

Hình A1.9. Trái phiếu do TPHCM phát hành



Nguồn: Ước tính của tư vấn

Trong nhóm sau, một biện pháp đã được đề xuất trước đây là loại bỏ các rào cản để gộp các địa phương lại. Việc gộp như vậy sẽ giúp tạo ra khả năng tiếp cận thị trường lớn hơn, đặc biệt cho các địa phương nhỏ. Nhiều tỉnh của Việt Nam hầu như không có triển vọng tự phát hành trái phiếu trong trung đến dài hạn. Phần lớn các tỉnh này nhỏ, yếu về thể chế và tài chính, và có nhu cầu vay khá ít. Phát hành trái phiếu yêu cầu chi phí cố định ban đầu cao và do đó thường là không hiệu quả về mặt chi phí khi phát hành trái phiếu trừ phi quy mô của đợt phát hành đủ lớn để làm cho chi phí phải bỏ ra ban đầu chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ trong tổng chi phí. Với việc gộp trái phiếu, tính kinh tế của quy mô sẽ giảm chi phí vay trung bình.

Đồng thời, việc gộp trái phiếu yêu cầu phối hợp hiệu quả giữa các tỉnh. Các tỉnh của Việt Nam cho tới nay chưa thể phối hợp thành công một đợt phát hành trái phiếu như vậy. ***Một tổ chức tài chính đặc thù ở địa phương*** cần được thành lập và có nhiệm vụ thường xuyên tìm hiểu nhu cầu vay của các khách hàng là chính quyền địa phương qua từng thời kỳ cụ thể. Tổ chức địa phương này sau đó tổng hợp nhu cầu của nhiều địa phương và phát hành một trái phiếu lớn. Tiền thu được từ trái phiếu sẽ được cho vay lại các chính quyền địa phương tham gia, dựa trên quy mô tham gia và được thỏa thuận từ trước. Ngoài ra, nếu các chính quyền địa phương tham gia không cần được đánh giá tín nhiệm, thì tổ chức làm nhiệm vụ gộp trái phiếu này phải tiến hành một phân tích tín dụng đối với những thành viên tiềm năng để xác định khả năng hoàn trả nợ của họ.

C. Đổi Đất lấy Hạ tầng

"Đổi đất lấy hạ tầng" được sử dụng rộng rãi như một cơ chế tài chính tại tất cả các tỉnh thành, đặc biệt là tại các thành phố lớn, và thường được thực hiện trên cơ sở thương lượng dưới hình thức hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (BT). Nói một cách ngắn gọn, hợp đồng xác định phần đất nhất định do Chính phủ cung cấp để đổi lại hạ tầng cụ thể được cung cấp bởi khu vực tư nhân.

Việc chuyển giao quyền sử dụng đất cho các dự án phát triển bất động sản tạo ra một nguồn lực quan trọng cho những tỉnh năng động nhất và có thể là nguồn vốn chính cho đầu tư cơ sở hạ tầng. Trong một vài trường hợp đặc biệt, nguồn vốn này có thể lên đến 30% tổng chi ngân sách tại một vài thành phố có tốc độ phát triển nhanh. Tuy nhiên, không có số liệu đáng tin cậy nào về khoản vốn

Việt Nam đã huy động được trên thực tế theo cơ chế này, mặc dù thành công của cơ chế tài chính này là rất rõ rệt nếu xét đến mức độ hạ tầng được cấp vốn theo cách này.

Tuy nhiên, cách tiếp cận này làm dấy lên các mối quan ngại về sự minh bạch của quy trình định giá đất, cũng như mức độ mà các thành phố thực sự hưởng lợi từ giá trị đất tăng lên do hạ tầng được cải thiện. Đồng thời, đại diện từ các chính quyền tỉnh Quảng Ninh và TPHCM đã chỉ ra rằng công tác lập kế hoạch các chương trình tài trợ cho cơ sở hạ tầng dựa vào đất cần được cải thiện. Ngoài lập kế hoạch, một trong những rào cản cần giải quyết là chi phí tái định cư, mà nhà nước phải chi trả, làm tăng đáng kể chi phí huy động nguồn lực đất đai.

Gần đây, hai dự án phát triển đô thị và xây dựng đường do khối tư nhân thực hiện đã được triển khai theo hình thức BT. Những dự án này được thực hiện bởi POSCO và GS Consulting & Engineering Corporation (GSEC), cả hai đều từ Hàn Quốc. Trong chương trình này, xây dựng đường được thực hiện và cấp vốn bởi công ty với nhượng quyền từ Chính phủ Việt Nam, sau đó đường được chuyển giao lại cho Chính phủ sau khi hoàn thành. Ngoài ra, công ty nhận được quyền phát triển đất để đổi lại chi phí xây dựng theo đó công ty xây dựng tòa nhà ở và tòa nhà thương mại. Sau đó, công ty sử dụng doanh thu từ việc bán các bất động sản này nhằm thu hồi chi phí xây dựng. Các dự án cụ thể bao gồm Đường vành đai 1 của TPHCM do GSEC thực hiện (10 km) và một dự án phát triển đường do POSCO xây dựng, nối Hà nội với khu vực phía bắc Sông Hồng.[17] Tuy nhiên, trình tự và thủ tục "Đổi đất lấy hạ tầng" chưa được quy định rõ ràng trong khung quy định cho đất đai.

Cách tiếp cận "Đổi đất lấy hạ tầng" ít phổ biến hơn tại các thành phố nhỏ nơi đất không hấp dẫn lắm đối với khu vực tư nhân. Loại hạ tầng được sử dụng mẫu hợp đồng BT này cũng là một vấn đề khác, do khu vực tư nhân thường miễn cưỡng hoặc không được phép cung cấp hạ tầng và dịch vụ công cộng do các cơ quan nhà nước quản lý, như dịch vụ cấp nước hoặc xử lý nước thải. Chất lượng hạ tầng do khu vực tư nhân cung cấp lại là một quan ngại khác, đặc biệt là hạ tầng chiến lược với các đặc tính quy mô lớn, phức tạp và yêu cầu đầu tư lớn. Các nhà đầu tư khu vực tư nhân thường khó huy động vốn cho đầu tư hạ tầng dài hạn tại thị trường trong nước khi không thu được doanh thu từ việc bán đất theo hợp đồng BT nếu thiếu hạ tầng cần thiết để phục vụ cho khu đất đó. Lượng vốn đầu tư lớn cần thiết để phát triển đất cũng hạn chế việc sử dụng công cụ này.

Hơn nữa, vẫn còn có một số bất cập trong khung pháp lý và quản lý hiện tại đối với việc tài trợ cho cơ sở hạ tầng dựa vào đất. Nghị định Quản lý Đất đai (Nghị định 181 năm 2004) quy định rằng trình tự và thủ tục đấu giá quyền sử dụng đất, đầu thầu công trình liên quan tới sử dụng đất sẽ tuân thủ quy định do Thủ tướng Chính phủ ban hành. Tuy nhiên, nghị định không nói rõ cần tuân thủ quy định nào. Hơn nữa, về mặt định giá đất theo chương trình "đổi đất lấy hạ tầng", thì luật và nghị định chưa quy định quy trình hay thủ tục chi tiết.

Chính phủ hiện đang dự thảo Nghị định mới dự kiến sẽ làm rõ thủ tục liên quan tới tài trợ cho cơ sở hạ tầng dựa trên đất. Nghị định này hiện đang được Bộ Tài Chính xem xét.

D. Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (LDIF)

Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (LDIF) là các tổ chức tài chính đặc biệt được thành lập ở cấp tỉnh nhằm huy động vốn và ký kết các hợp đồng với khu vực tư nhân để phát triển hạ tầng địa phương.

17 Nghiên cứu về các dự án cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP ở Việt Nam, Báo cáo dự thảo cuối cùng, Viện nghiên cứu Kinh tế Nhật Bản, Tháng 4 năm 2011

LDIF được kỳ vọng sẽ vận hành như các đơn vị thương mại, huy động vốn trung và dài hạn, và đầu tư vào các dự án hạ tầng địa phương có thể thu hồi chi phí. Họ có tư cách pháp nhân của Định chế Tài chính Nhà nước ở cấp địa phương, thực hiện đầu tư tài chính và phát triển.

Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị Thành phố Hồ Chí Minh (HIFU) là LDIF đầu tiên được thành lập tháng 6 năm 1996. Với sự thành công của HIFU, Chương trình Tổng thể Cải cách Hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 đã cho phép tất cả các chính quyền cấp tỉnh tự thành lập LDIF của tỉnh. Kể từ đó, hai mươi tám tỉnh khác đã thành lập LDIF với sự hỗ trợ và phê duyệt của Chính phủ Việt Nam. HIFU vẫn là LDIF hoạt động thành công và bền vững nhất về tài chính tại Việt Nam. HIFU được ghi nhận như LDIF kiểu mẫu về thủ tục và chính sách nội bộ, thẩm định tiểu dự án, an toàn xã hội và môi trường và quan hệ hợp tác với khu vực tư nhân. Các LDIF hoạt động có lãi và bền vững sẽ góp phần đáng kể vào việc giảm sự thiếu hụt kinh phí cho phát triển hạ tầng địa phương tại các tỉnh có tầm quan trọng về kinh tế của Việt Nam. Việc thành lập các LDIF ban đầu như những mô hình thành công của các tổ chức lành mạnh về tài chính, có năng lực, độc lập về chuyên môn, cũng sẽ đóng góp vào sự phát triển của nhiều LDIF khác trong cả nước.

Trong khoảng thời gian từ năm 2005 đến 2011, tỷ lệ tăng trưởng vốn hoạt động trung bình hàng năm của hệ thống LDIF ở mức cao, 40%. Trong năm 2004, tổng vốn điều lệ của các LDIF tại Việt Nam xấp xỉ 200 triệu Đô la Mỹ, trong năm 2011 con số này ước tính xấp xỉ 450 triệu Đô la Mỹ, trong đó bảy LDIF lớn nhất đầu tư xấp xỉ 100 triệu Đô la Mỹ mỗi năm, làm tăng đầu tư của các quỹ này lên 118% so với năm 2002.[18]

Các LDIF đủ điều kiện nhận vốn ODA có vị thế tài chính tốt, bao gồm tỷ lệ Nợ xấu (NPL) thấp, lãi và các chỉ số trong bảng cân đối kế toán và lợi nhuận ở mức chấp nhận được. Bộ Tài Chính tiến hành quy trình đánh giá tiêu chuẩn hàng năm để đảm bảo tính hiệu quả về tài chính, hoạt động và thể chế của các LDIF trước khi các LDIF nhận được vốn ODA. Các LDIF đủ điều kiện đã chứng minh được họ đạt kết quả tốt trong việc xây dựng hạ tầng quan trọng, và đang hoạt động một cách phù hợp. Các LDIF hoạt động theo Quy chế Tín dụng ràng buộc về mặt pháp lý của Chính quyền Tỉnh, ủy thác cho các LDIF nhiệm vụ phân tích đầu tư để đảm bảo thu hồi chi phí và hướng dẫn giám sát đầu tư và tìm giải pháp đầu tư khi cần thiết. LDIF cũng có hệ thống thẩm định và giám sát đầu tư nội bộ, trong đó cán bộ LDIF có quyền đưa ra quyết định. LDIF cũng định giá các khoản vay theo lãi suất thị trường, duy trì báo cáo tài chính kiểm toán hàng năm dựa trên chuẩn mực kế toán được chấp nhận và tự đảm bảo tài chính đầy đủ.

Các LDIF cũng tham gia vào vay vốn ngắn hạn, trên cơ sở quay vòng từ các Ngân hàng thương mại Nhà nước và các DNNN khác. Các khoản vay ngắn hạn này có thể dẫn đến đầu tư ngắn hạn, có khả năng tái phân bổ vốn LDIF chệch khỏi hướng phát triển hạ tầng dài hạn. Các khoản vay không phù hợp của LDIF cũng có thể gây ra tác động tiêu cực lên khu vực ngân hàng đang phát triển.

E. Các Công cụ Tài trợ khác

1. Ngân hàng Phát triển Việt Nam

Ngân hàng Phát triển Việt Nam (DBV) là ngân hàng phát triển do Chính phủ sở hữu, cung cấp các điều khoản ưu đãi cho các chính quyền địa phương bao gồm cả kỳ hạn dài, nhưng chỉ theo các chương trình mục tiêu quốc gia được Chính phủ phê duyệt. Ngân hàng Phát triển Việt Nam chỉ có

18 Ngân hàng Thế giới, Tài liệu thẩm định dự án cho Khoản vay dự kiến cho các LDIF (2009), trang 3.

nguồn vốn hạn chế với các điều khoản ưu đãi và việc tiếp cận khoản vay ưu đãi này thường rất khó khăn. Các khoản vay của Ngân hàng Phát triển Việt Nam cũng được ghi nhận trong bảng cân đối kế toán của Chính phủ và do đó kém hấp dẫn hơn đối với các chính quyền so với khoản cho vay qua hệ thống các ngân hàng thương mại nhà nước. Cho tới nay, dư nợ cho vay của Ngân hàng Phát triển Việt Nam cho chính quyền địa phương vẫn rất nhỏ.

2. Các Công ty Nhà nước tại địa phương

Các tỉnh và thành phố cũng tài trợ và thực hiện các dự án hạ tầng công cộng ngoài ngân sách thông qua các công ty nhà nước. Các công ty nhà nước quản lý và vận hành các dịch vụ đô thị trong thành phố, bao gồm vệ sinh đường phố, hệ thống chiếu sáng công cộng, bảo trì đường xá, quản lý rác thải và vệ sinh môi trường. Chính quyền tỉnh chỉ định các lãnh đạo cấp cao, xác định phí người sử dụng và bao cấp cho hoạt động của những công ty này nếu phí người sử dụng không đủ để trang trải. Các công ty nhà nước ở địa phương có thể nhận được các khoản vay từ các ngân hàng thương mại nhà nước và Ngân hàng Phát triển Việt Nam. Một số công ty có thể hoạt động trong các ngành kinh tế khác (công nghiệp, thương nghiệp và tài chính) để có thêm nguồn thu bổ sung tài trợ cho các hoạt động không tự bền vững về tài chính.

Các công ty nhà nước phát triển nhất tập trung ở các thành phố lớn và một vài công ty đã được cổ phần hóa một phần. Theo nghiên cứu gần đây, năm 2009, Thành phố Hồ Chí Minh có 381 công ty nhà nước. Các công ty này hoạt động trong nhiều lĩnh vực, bao gồm xây dựng, giao thông và du lịch. Nghiên cứu này cũng chỉ ra rằng khoảng 80% đầu tư công của Thành phố Hồ Chí Minh được thực hiện bởi các công ty này, trong khi chỉ có 20% do Chính quyền thành phố thực hiện.[19]

3. Quan hệ Đối tác Nhà nước – Tư nhân (PPP)

Do nhu cầu cao và tăng nhanh đối với các dịch vụ hạ tầng, và các dự đoán về mức ODA thấp hơn trong tương lai gần, việc huy động đầu tư từ khu vực tư nhân là rất cần thiết để bù đắp thiếu hụt kinh phí. Đối với vấn đề này, PPP được ghi nhận là một trong những cách thức hiệu quả nhất trong tài trợ phát triển hạ tầng.

So với các nước khác trong khu vực Đông Á, sự tham gia của khu vực tư nhân trong phát triển hạ tầng còn tương đối hạn chế. Cùng với sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng của Việt Nam, số lượng các quỹ sử dụng vốn tư nhân đã tăng lên trong lĩnh vực tài chính, bất động sản, công nghệ thông tin và hạ tầng. Tuy nhiên, sự tồn tại của các quỹ sử dụng vốn tư nhân trong đầu tư hạ tầng là không phổ biến. Mặc dù nhiều nhà đầu tư tư nhân quan tâm đến đầu tư phát triển hạ tầng, nhưng vẫn có những cản trở chính khiến họ chùn bước.

Như đã giải thích trong các phần nói về hệ thống quy định pháp lý của báo cáo này, Nghị định 78 ban hành năm 2007 (nghị định BOT cũ), Nghị định 108 ban hành năm 2009 (nghị định BOT mới) và Quyết định 71 ban hành năm 2010 (quy chế thí điểm PPP) đã thiết lập khung thể chế hiện hành cho sự phát triển PPP.

Các nhà đầu tư tư nhân cần quản lý các thủ tục thực hiện dự án phức tạp liên quan đến nhiều cơ quan từ trung ương đến địa phương như Bộ Tài Chính, các bộ có liên quan và hội đồng nhân dân các tỉnh. Chính sách và quy định của Chính phủ đối với các dự án hạ tầng cũng chưa hiệu quả

19 Phát triển Đô thị tại Việt Nam: Sự phát triển của Chính quyền Địa phương, Tài nguyên, các hạn chế và các bước tiến triển của chính quyền địa phương, Cơ quan Phát triển Pháp, 2010

và minh bạch. Ngoài ra, việc sử dụng các thủ tục đấu thầu cạnh tranh trong nhượng quyền còn hạn chế. Các hợp đồng nhượng quyền thường được xem xét dựa trên thương lượng và đề xuất tự nguyện của các DNNN ở giai đoạn đầu của dự án. Có một vài yếu tố cản trở sự tham gia của khu vực tư nhân trong các dự án hạ tầng ở Việt Nam.

- Sự lấn át của các DNNN trong các dự án tìm kiếm đầu tư tư nhân. DNNN chi phối đáng kể các dự án hạ tầng hiện nay; tuy nhiên, cơ cấu quản trị của các DNNN này còn yếu, không thể đưa ra các ưu đãi thương mại đầy đủ cần phải có trong dự án PPP.
- Số lượng các nhà đầu tư nước ngoài còn ít. Các nhà đầu tư nước ngoài ngày càng ít quan tâm đến vấn đề này do khó khăn trong việc tiếp cận nguồn vốn trong nước và sự vắng mặt các nhà đầu tư tư nhân trong các dự án PPP trong lĩnh vực hạ tầng.
- Sự thiếu vắng đấu thầu cạnh tranh. Hầu hết các dự án hạ tầng tư nhân đều được tiến hành mà không thông qua đấu thầu cạnh tranh. Tình trạng không đấu thầu cạnh tranh đã dẫn đến kết quả yếu kém đối với cơ quan nhà nước được giao và sự phân bổ rủi ro không đầy đủ.
- Thiếu chuẩn bị dự án trước đấu thầu: Hầu hếu các dự án đều không được chuẩn bị đầy đủ trước khi được đem ra đấu thầu. Các nhà thầu tư nhân cần thông tin liên quan đến rủi ro của dự án và sự hỗ trợ tài chính có thể có đối với các dự án bao gồm cơ cấu phí thu người sử dụng và hỗ trợ chính quyền nhằm lập đề xuất chi tiết. Tuy nhiên, hiện nay vẫn thiếu sự chuẩn bị đầy đủ cho dự án trong khâu nghiên cứu khả thi trước khi đấu thầu. Chất lượng yếu kém của khâu chuẩn bị dự án và nghiên cứu khả thi cũng gây khó khăn cho Chính phủ trong việc quyết định xem một dự án có nên được thực hiện theo hình thức PPP không hay chỉ đơn thuần là một dự án do nhà nước cấp vốn.
- Cần có trợ cấp để các dự án hạ tầng tư nhân có tính khả thi về mặt tài chính. Dựa trên các nhân tố đã được giải thích trong suốt báo cáo, với tình hình hiện nay, hầu hết các dự án đều cần trợ cấp để hoạt động khả thi về mặt tài chính. Mặc dù Chính phủ trợ cấp cho các dự án BOT theo một số cách bao gồm cấp vốn, quyền sử dụng đất và các trợ cấp khác, những cách này đều không được cung cấp theo cơ chế công khai và minh bạch.
- Các hạn chế trong việc chuyển đổi tiền tệ và rủi ro tỷ giá hối đoái cũng làm chùn bước các nhà đầu tư nước ngoài.

Để thúc đẩy đầu tư tư nhân, Chính phủ cần phải thành lập cơ chế thể chế phù hợp để trợ cấp vốn một cách rõ ràng cho các dự án, giúp tăng cường khả năng tồn tại về mặt tài chính, và bảo đảm chuẩn bị dự án đầy đủ và đấu thầu cạnh tranh. Cơ chế như vậy cần có các qui tắc rõ ràng và minh bạch.

4. Tạm ứng ngân sách ngắn hạn từ Kho bạc Nhà nước

Từ năm 2012, Kho bạc Nhà nước được phép cung cấp tạm ứng ngân sách, dưới hình thức các khoản vay ngắn hạn cho chính quyền địa phương, chủ yếu cho mục đích dòng tiền. Hoạt động này được Chính phủ giám sát và kiểm tra, và không được coi là một công cụ tài trợ cho chính quyền địa phương, do đặc điểm ngắn hạn của loại hình này.

IV. Chương trình Chính sách của Chính phủ

A. Hiệu quả đầu tư công

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã đạt được thành công đáng kể trong việc huy động một lượng lớn đầu tư để hỗ trợ cho sự phát triển nhanh chóng. Trong vòng hơn hai thế kỷ vừa qua, nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng bình quân 7,5% một năm, đây là một trong những mức tăng trưởng cao nhất thế giới. Sự tăng trưởng này phần lớn là nhờ vào sự tích lũy nhanh các nhân tố – vốn vật chất và vốn con người – tiếp theo là tăng năng suất. Huy động đầu tư, bao gồm đầu tư trong nước, nước ngoài và Chính phủ đều rất mạnh mẽ. Quả thật, mức đầu tư cao của cả khu vực công và tư nhân (tương ứng ở mức 16% và 26% GDP) chính là nền tảng của sự tăng trưởng này.

Tuy nhiên, gần đây, đất nước phải nỗ lực để duy trì mức tăng trưởng cao và sự ổn định của nền kinh tế vĩ mô. Tăng trưởng chậm lại một phần do sự hội nhập sâu hơn của nền kinh tế vào thị trường toàn cầu sau khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) năm 2007 và các vấn đề kinh tế toàn cầu gần đây. Tuy nhiên một nguyên nhân thích đáng hơn chính là sự phụ thuộc của Việt Nam vào đầu tư công, chủ yếu thông qua khu vực DNNN yếu kém và được tài trợ bởi việc mở rộng tín dụng ồ ạt, để thúc đẩy tăng trưởng. Các mức đầu tư công gần đây vào khoảng 12 đến 15% GDP, thuộc hàng cao nhất thế giới. Cùng với sự phụ thuộc này là quan điểm chính sách kinh tế vĩ mô dễ dãi, đầu tư công không hiệu quả và nợ công cao. Do đó chất lượng của tăng trưởng và hiệu quả của đầu tư công đã trở thành mối quan tâm hàng đầu.

Chế độ đầu tư của Việt Nam, cụ thể là đầu tư công, đang ngày càng được coi là không có khả năng chi trả, không hiệu quả và không bền vững. Một phần, do chiến lược đầu tư công chủ yếu chỉ dựa vào tăng mức độ đầu tư hơn là cải thiện hiệu quả, nguồn tài chính cần thiết để đáp ứng nhu cầu của Việt Nam, bao gồm cả nguồn lực tài chính trong hạ tầng, đã đạt đến mức không có khả năng chi trả. Với mức nợ của Chính phủ là 57% GDP và tín dụng trong nước là 120% GDP, mối lo ngại là việc tiếp tục xu hướng đầu tư công như hiện nay, thường sử dụng vốn vay từ những nguồn lãi cao, sẽ không bền vững về mặt tài chính và góp phần vào bất ổn kinh tế vĩ mô.

Một điều cần cân nhắc nữa liên quan đến kỳ vọng chung là có sự tương quan cùng chiều mạnh mẽ giữa tỷ lệ đầu tư và sự tăng trưởng trong một thời kỳ kéo dài. Mối quan hệ này có vẻ như đã yếu đi tại Việt Nam trong những năm gần đây. Trong suốt năm năm, tỷ lệ đầu tư vẫn tăng đều, trước hết là do sự gia tăng của đầu tư trực tiếp nước ngoài (liên quan đến việc gia nhập WTO) và sau đó là do tiêu dùng kích thích để chống lại suy thoái kinh tế toàn cầu. Tuy nhiên, đây cũng là giai đoạn tăng trưởng bắt đầu chậm lại. Lý do quan trọng cho việc giảm tốc độ, ngay từ ban đầu, là tình trạng giảm nhu cầu trên toàn cầu và giảm xuất khẩu. Tuy nhiên, kể từ đó xuất khẩu đã hồi phục, nhưng tăng trưởng thì chưa. Tình trạng đáp ứng kém của tăng trưởng đối với đầu tư – đặc biệt là đầu tư công, chiếm đến 30-40% tổng đầu tư – đã trở thành quan ngại chính của các nhà hoạch định chính sách.

Trên thực tế, Chính phủ Việt Nam gần đây dường như đã quyết tâm hơn trong việc đặt hiệu quả đầu tư công lên ưu tiên hàng đầu. Với rất ít cải thiện rõ ràng trong môi trường bên ngoài và sự bất ổn liên tiếp của nền kinh tế vĩ mô trong nước, đã xuất hiện nhận thức rõ ràng là đất nước cần phải tiến hành đầu tư nhiều hơn với nguồn vốn ít hơn. Do đó, Chính phủ Việt Nam đã giảm tỷ lệ đầu tư mục tiêu cho năm năm tới từ mức 40% xuống 35% GDP, trong khi vẫn duy trì mức tăng GDP ở

mức 6% đến 6,5% - hàm ý phải nâng cao hơn nữa vai trò của hiệu quả trong tăng trưởng. Ban chấp hành Trung ương Đảng đã phản ánh quan điểm này trong một báo cáo gần đây:

> *"Đổi mới tư duy về đầu tư, từng bước điều chỉnh cơ cấu đầu tư công theo hướng giảm dần tỷ trọng và nâng cao hiệu quả; kiên quyết khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải và tăng cường huy động các nguồn vốn khác cho phát triển. Trong năm 2012, quán triệt thực hiện kết luận Hội nghị Trung ương 3 và chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước, vốn trái phiếu Chính phủ, kiểm soát chặt chẽ đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước. Đổi mới cơ chế phân bổ đầu tư; tập trung vốn cho các dự án cấp bách để hoàn thành sớm, nhanh chóng đưa vào sử dụng để đẩy mạnh hiệu quả. Ưu tiên cấp vốn cho dự án đã hoàn thành và đưa vào sử dụng, các dự án hoàn thành trong năm 2012 theo kế hoạch và vốn đối ứng cho các dự án ODA (Hỗ trợ Phát triển Chính thức). Các dự án mới và các dự án xây dựng phải được kiểm soát chặt chẽ; nguồn vốn phải được xác minh rõ ràng, đảm bảo hiệu quả và thủ tục đầu tư."*

Theo đó, từ đầu năm 2011, Chính phủ Việt Nam đã triển khai Nghị quyết số 11, một chương trình toàn diện để tái thiết lập sự ổn định kinh tế vĩ mô. Tháng 10 năm 2011, phiên họp toàn thể của Đảng tái khẳng định cam kết của Chính phủ Việt Nam trong việc duy trì ổn định của nền kinh tế vĩ mô và nêu bật ba mặt của tái cơ cấu nền kinh tế là ưu tiên hàng đầu cho năm năm tiếp theo – trong đó có cải thiện hiệu quả chi tiêu công. Chương trình hành động quy định chi tiết tại Nghị quyết 11 được trình bày theo nhận định của Chính phủ Việt Nam về các thách thức của nền kinh tế vĩ mô trong nước và toàn cầu mà đất nước đang phải đối mặt, và bao gồm một phần chính về "Thực hiện chính sách thắt chặt tiền tệ, cắt giảm đầu tư công, và giảm thâm hụt ngân sách nhà nước." Trách nhiệm triển khai kế hoạch được giao cho nhiều cơ quan, như Bộ Tài Chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, và các bộ, cơ quan và địa phương khác. Kế hoạch bao gồm:

- Đặt mục tiêu thu ngân sách nhà nước tăng 7 – 8% so với ngân sách ước tính năm 2011
- Sắp xếp lại các khoản cần chi tiêu để tiết kiệm 10% chi tiêu thường xuyên trong dự toán năm 2011
- Giảm thâm hụt ngân sách năm 2011 xuống dưới 5% GDP
- Không tạm ứng vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ năm 2012 cho dự án trừ trường hợp khẩn cấp
- Lập các nhóm thanh tra để kiểm tra rất cả các công trình và dự án đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ

Hơn nữa, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị 1792 vào tháng 10 năm 2011 về "Tăng cường Quản lý Đầu tư từ Vốn Ngân sách Nhà nước và Vốn Trái phiếu Chính phủ". Chỉ thị đã ghi nhận trong khi việc huy động vốn Chính phủ dẫn đến sự phát triển đồng bộ và cải thiện đời sống thông qua đầu tư vào hạ tầng, một số hạn chế trong quản lý đã dẫn đến việc sử dụng nguồn vốn ở dưới mức tối ưu. Cùng với ngân sách hạn chế, và với cách tiếp cận như được nêu trong Nghị quyết 11, Chỉ thị đã chỉ ra các cách để "nâng cao quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ." Ba lĩnh vực được nêu bật là:

- Các nguyên tắc quản lý và phân quyền đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ
- Phân bổ vốn, tổng hợp, hoặc giao kế hoạch vốn đầu tư từ kế hoạch ngân sách nhà nước năm 2012

- Phân bổ vốn, tổng hợp, hoặc giao kế hoạch trái phiếu Chính phủ từ kế hoạch 5 năm 2011-2015 và kế hoạch 2012

Theo Chỉ thị này, các bộ, sở và chính quyền địa phương có nghĩa vụ xem xét lại cơ cấu cấp vốn của các dự án đầu tư đang tiến hành và đa dạng hóa nguồn vốn, nhấn mạnh vào vốn thu được từ các nguồn khác cho các dự án hạ tầng kinh tế - xã hội có thể phát triển. Chỉ thị cho phép Bộ Kế hoạch và Đầu tư xem xét và tổng hợp các danh mục dự án đầu tư của các bộ, khu vực và chính quyền địa phương. Như một phần của việc thực hiện Chỉ thị, các bộ và chính quyền địa phương phải xác định tất cả các dự án được mình phê duyệt cấp vốn từ vốn trái phiếu Chính phủ và trình lên để Bộ Kế hoạch và Đầu tư rà soát. Theo Chỉ thị, vốn trái phiếu hạn chế sẽ được phân bổ đầu tiên cho các dự án có ngày hoàn thành dự kiến trong khoảng thời gian 2011-13 theo tiến độ trong quyết định đầu tư và khả năng thực hiện dự kiến. Phần vốn còn lại sẽ được phân bổ cho các dự án trong hai mục: các dự án có thể chuyển đổi sang hình thức đầu tư khác có liên quan đến khu vực tư nhân (tức là các dự án BOT, BT và PPP); và các dự án không thể chuyển đổi sang hình thức đầu tư khác.

Việc thực hiện Nghị quyết 11 đã có một số thiếu sót. Ví dụ, nỗ lực kiềm chế ngân sách đầu tư không được giải thích rõ ràng hiệu quả. Tốc độ cải cách cơ cấu còn chậm, một phần do đất nước đang trong giai đoạn chuyển đổi trong những năm qua, là một phần của chu kỳ chính trị 5 năm. Một số chính sách quan trọng và một số luật mới cũng được giữ lại chưa ban hành cho đến khi Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội (KHPTKTXH) 5 năm mới được phê duyệt vào tháng 11 năm 2011. Đồng thời, các thành tựu ổn định cho đến nay đã thể hiện khả năng của quốc gia trong việc giải quyết các thách thức kinh tế vĩ mô. Chính phủ Việt Nam tiếp tục cam kết thực hiện Nghị quyết 11 và bổ sung thêm cải cách khác để giải quyết những lĩnh vực còn yếu kém.

B. Quan hệ Đối tác Nhà nước – Tư nhân (PPP)

Mặc dù đã có nhiều thành tựu gần đây, mức độ tin cậy và đầy đủ của hạ tầng tại Việt Nam vẫn còn là quan ngại chính cho sự phát triển của đất nước. Hầu hết các dự báo nhu cầu đều chỉ ra tổng đầu tư vào hạ tầng sẽ phải tăng lên đáng kể so với mức hiện nay nếu Việt Nam muốn duy trì tốc độ tăng trưởng mong muốn. Nguồn vốn cần thiết để bù đắp khoản thiếu hụt trong hạ tầng vượt xa khả năng của khu vực công – và mức đầu tư khoảng 9% GDP của khu vực công vào lĩnh vực hạ tầng trong những năm gần đây là một mức rất cao – do đó sự tham gia của khu vực tư nhân đóng vai trò vô cùng quan trọng trong bất kỳ chiến lược nào cố gắng đạt được hiệu quả đầu tư và huy động vốn.

Tuy nhiên, cho đến nay, Việt Nam chưa có khả năng tạo ra đòn bẩy cho vốn tư nhân vào phát triển hạ tầng một cách hiệu quả; những tiến bộ đạt được trong thu hút thêm khối tư nhân tài trợ và quản lý công trình hạ tầng mới vẫn còn hạn chế. Mặc dù Việt Nam có tiềm năng lớn để gia tăng đầu tư tư nhân vào lĩnh vực hạ tầng, Việt Nam hiện đang tụt hậu so với các quốc gia khác trong khu vực Đông Á về cả số lượng dự án và lượng vốn đầu tư. Bên cạnh các hạn chế về đầu tư công, ước tính gần đây cho thấy 35 phần trăm vốn đầu tư vào hạ tầng được tài trợ thông qua nguồn vốn ưu đãi ODA – nguồn vốn này có thể không còn trong các năm tới do Việt Nam đã gia nhập hàng ngũ các quốc gia có thu nhập trung bình – điều này càng cho thấy nhu cầu quan trọng là phải tìm ra mô hình cấp vốn thay thế và các nguồn cấp vốn đa dạng có thể tạo ra đòn bẩy cho vốn tư nhân vào lĩnh vực hạ tầng

Đồng thời cũng cần cải cách chính sách và cải thiện quy hoạch và quản lý tài sản hạ tầng. Việt Nam chưa có các kênh đầu tư hoàn chỉnh để thu hút vốn tư nhân, và khung thể chế và quy định để khu

vực tư nhân tham gia cung cấp hạ tầng. Các cơ quan quản lý nhà nước cũng thực hiện các cải cách chính sách trong ngành một cách chậm chạp – kể cả việc tăng mức phí và thu hồi chi phí – để cải thiện chất lượng và tăng độ bao phủ cung cấp hạ tầng. Các vấn đề chính về thể chế, quản trị, và tài chính đang cản trở thu hút nguồn vốn tư nhân vào phát triển hạ tầng tại Việt Nam bao gồm:

- Thiếu một hệ thống tài chính hạ tầng toàn diện theo định hướng thị trường, cũng như vai trò và trách nhiệm được xác định rõ ràng cho các bộ của Việt Nam và các Cơ quan Nhà nước được Chỉ định, và các hướng dẫn thực hiện cụ thể cho mỗi bước của chu kỳ dự án
- Thiếu một hệ thống rõ ràng và minh bạch để xác định mức hỗ trợ tài chính của Chính phủ Việt Nam giúp các dự án có lãi, do hầu hết các dự án tại Việt Nam không có khả năng độc lập về tài chính nếu chỉ dựa vào dòng tiền của mình
- Thiếu hiểu biết về nghĩa vụ tài chính và rủi ro tài chính xuất phát từ dự án PPP
- Khâu chuẩn bị dự án trước khi đấu thầu có chất lượng kém (trừ một vài dự án trong lĩnh vực điện năng), khiến Chính phủ gặp khó khăn trong xác định một dự án sẽ đem lại giá trị tốt hơn khi được tiến hành theo hình thức PPP hay theo hình thức 100% tài trợ công
- Sự lấn át của DNNN trong PPP hiện nay, với tình trạng chưa xác định và thể chế hóa được vai trò phù hợp của các DNNN trong thực tế.
- Còn thiếu công cụ nợ bằng đồng nội tệ, hạn chế khả năng thu xếp gói tài chính phù hợp của các doanh nghiệp tư nhân trong nước được lựa chọn thực hiện PPP
- Chưa lựa chọn cạnh tranh nhà đầu tư tư nhân
- Chưa có sự tham gia của các nhà đầu tư tư nhân nước ngoài trong các dự án đã được cấp vốn hoặc đang trong giai đoạn chuẩn bị (ngoại trừ một số dự án trong lĩnh vực năng lượng)
- Chính quyền tỉnh thiếu năng lực thể chế và chính sách rõ ràng để làm việc với vốn tư nhân và sự tham gia của khu vực tư nhân trong phát triển hạ tầng địa phương.

Chính phủ Việt Nam đã nhận thấy các thách thức này và bắt đầu quyết tâm theo đuổi PPP như là lựa chọn chiến lược để kêu gọi nguồn vốn tư nhân vào hạ tầng Việt Nam một cách hệ thống và bền vững. Trong phạm vi mục tiêu này, một trong các đích đến là tăng quy mô đầu tư công bằng cách huy động nguồn vốn tư nhân cho phát triển hạ tầng, bao gồm việc thiết lập khuôn khổ bền vững cho triển khai thí điểm các dự án PPP. Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội (KHPTKTXH 2011-2015) năm năm gần đây nhất, tập trung vào các chính sách cần thiết để đạt được tăng trưởng kinh tế chất lượng cao và bền vững, nêu bật sự cần thiết phải thiết lập các điều kiện ưu đãi cho đóng góp của khu vực tư nhân vào phát triển kinh tế.

Theo đó, với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới, Chính phủ Việt Nam đã đưa ra các giải pháp quan trọng để phát triển PPP, bao gồm việc ban hành Quyết định 71 về PPP, và tiến hành dự án PPP thí điểm đầu tiên trong lĩnh vực đường cao tốc. Nhiều dự án PPP khác sẽ được xác định và được chuẩn bị kỹ hơn, với sự hỗ trợ từ Ngân hàng Thế giới và các Nhà Tài trợ Phát triển khác. Tuy nhiên, tiến độ chung vẫn còn chậm và chưa thống nhất.

C. Cơ sở hạ tầng

Hơn hai thập kỷ qua, nền kinh tế Việt Nam đã tăng trưởng bình quân 7,5% một năm, và thu nhập bình quân đầu người tăng lên gần năm lần. Cùng với sự gia tăng nhanh chóng của nền kinh tế là sự phát triển mạnh mẽ của hạ tầng căn bản như đường trải nhựa, điện, nước máy, và nhà cửa. Chìa

khóa dẫn đến xu hướng này là khả năng của Việt Nam trong việc chuyển mức độ đầu tư cao vào các dịch vụ hạ tầng cơ bản, làm cho quá trình phát triển có tính đồng bộ cao, ví dụ:

- Tỷ lệ các hộ gia đình nông thôn đấu nối với lưới điện đã tăng từ 14% năm 1993 lên mức tiếp cận gần như toàn bộ năm 2010
- Từ năm 2000 đến 2010, tổng chiều dài đường trải nhựa đã tăng lên bốn lần, từ 30.000 lên gần 120.000 km
- Các hộ gia đình có nước máy tăng từ 12% năm 2002 lên 76% năm 2010

Tuy nhiên, đã dấy lên mối lo ngại về chất lượng tăng trưởng khi đối mặt với hạ tầng kém tin cậy. Bất chấp những thành tựu kể trên, mức độ tin cậy và đầy đủ của hạ tầng, mức độ tin cậy của năng lượng, chất lượng nước, mức độ tin cậy và hiệu quả của hệ thống giao thông, và dịch vụ hỗ trợ nông nghiệp công hiệu quả theo nhu cầu – đều là những trở ngại chính đối với khả năng cạnh tranh, chất lượng cuộc sống, và tăng trưởng trong tương lai của Việt Nam. *Cùng với sự bất ổn của nền kinh tế vĩ mô, hạ tầng yếu kém là một trở ngại trong môi trường kinh doanh.* Các nhà đầu tư đã viện dẫn cung cấp điện năng chưa đầy đủ và thiếu đáng tin cậy, tắc nghẽn đường bộ, đường biển và đường hàng không, và chất lượng yếu kém của hạ tầng trong các lĩnh vực công nghiệp, là những trở ngại chính khi hoạt động tại Việt Nam.

Theo một Nghị quyết mới đây được ban hành trong tháng 1 năm 2012, Ban chấp hành Trung ương Đảng đã xác định cải cách chính sách phát triển hạ tầng là ưu tiên hàng đầu. Những vấn đề chính mà nhiều dự án hạ tầng ở Việt Nam gặp phải bao gồm:

- Việc sử dụng các phương tiện phi thị trường để phân bổ nguồn lực, đặc biệt là đất đai
- Quyền sở hữu tài sản được xác định và thi hành một cách yếu kém
- Sự phối hợp yếu kém giữa các cơ quan Chính phủ, cơ quan liên ngành, và các DNNN
- Huy động các nguồn vốn ngoài ngân sách còn kém
- Thiếu các cơ quan điều hành công bằng
- Việc triển khai và thực thi luật hiện hành còn kém

Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KHĐT), Việt Nam cần khoảng 25 tỷ Đô la Mỹ cho đầu tư vào hạ tầng mỗi năm (hơn 20% GDP), trong khi đó nguồn vốn sẵn có hàng năm từ cả khu vực công và khu vực tư nhân chưa tới 16 tỷ Đô la Mỹ.

Trong khi Chính phủ Việt Nam đã nhận ra những thách thức này, cơ chế đầu tư công hiện nay lại chưa thể hiện được một cách nhất quán nhận thức này. Do việc phân cấp, các chính quyền địa phương chịu trách nhiệm phát triển cơ sở hạ tầng. Bằng cách giao Chính quyền cấp tỉnh chịu trách nhiệm sàng lọc, thẩm định, lựa chọn và thực hiện các dự án của mình, Việt Nam đã tạo ra một môi trường cạnh tranh và năng động giữa các chính quyền địa phương. *Trong khi điều này đã và đang là một động lực tích cực, thì mặt trái của vấn đề trên đây là ở chỗ thiếu sự kết nối cơ sở hạ tầng cho các ưu tiên mang tính chiến lược của quốc gia, ví dụ như cải thiện khả năng cạnh tranh, hoặc sử dụng thị trường như một công cụ để phân chia các nguồn lực. Do các tỉnh tự thực hiện riêng, nên dẫn đến kết quả không đạt được mức tối ưu và cơ sở hạ tầng bị phân đoạn, phân khúc ở cấp địa phương (nhiều cơ sở hạ tầng này không hoạt động), và điều này không phải lúc nào cũng tạo ra hệ thống cơ sở hạ tầng của quốc gia hiệu quả.*

Đồng thời, trong khi cơ sở hạ tầng phục vụ đời sống (ví dụ như điện, đường, cấp nước) phát triển rất tốt trên toàn lãnh thổ Việt Nam, thì động thái xây dựng cơ sở hạ tầng thúc đẩy tăng trưởng (ví dụ

như sân bay, cảng biển, các khu công nghiệp) rộng khắp trên các tỉnh đôi khi lại gây nhiều vấn đề phức tạp. Việt Nam theo đuổi cách tiếp cận phục vụ đời sống từ khoảng những năm 1990 đến đầu những năm 2000, rồi sau đó - và cụ thể là sau khi có Luật đầu tư 2005 và việc chuyển giao các quyết định đầu tư cho các chính quyền địa phương - mở rộng sang cơ sở hạ tầng thúc đẩy tăng trưởng. Việc phát triển cơ sở hạ tầng thúc đẩy tăng trưởng cuối cùng đã phải đối mặt với những khó khăn trên thực tế là: a) gần 70% sản lượng đầu ra của Việt Nam được tạo ra xung quanh khu vực đồng bằng Sông Hồng và đồng bằng Sông Cửu Long; b) hầu hết các tỉnh không dành năng lực tài chính để xây dựng cơ sở hạ tầng mang tính cạnh tranh chung và cũng không có đủ nhu cầu để khai thác triệt để các cơ sở hạ tầng này.

Mặc dù gần đây Việt Nam đã gặp khó trong đầu tư công do theo đuổi nhiều dự án cơ sở hạ tầng phân tán và thiếu tối ưu trong khi nhu cầu thị trường chưa đủ, Chính phủ hiện nay đã bắt đầu có những hành động để sửa chữa, bao gồm:

- Xây dựng một luật mới để cải thiện khung pháp lý cho đầu tư công và đấu thầu công.
- Thắt chặt các thủ tục thanh tra và giám sát đối với các dự án hiện tại, trao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư vai trò lớn hơn trong việc kiểm tra các dự án này, đặc biệt là về sự sẵn có của các nguồn lực.
- Giảm đáng kể mức đầu tư công trong KHPTKTXH 2011-2015.
- Ban hành Nghị quyết về Quy hoạch sử dụng đất tới năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất tới năm 2015, nhằm quản lý chặt chẽ hơn nguồn đất sử dụng cho phát triển bền vững.
- Gần đây đã ban hành lệnh cấm việc phê duyệt thành lập các khu công nghiệp mới.

V. Kinh nghiệm quốc tế

Có nhiều kinh nghiệm quốc tế về khung tài chính hạ tầng địa phương. Mỗi quốc gia đều có trách nhiệm thiết kế khung pháp lý và cách tiếp cận riêng, phù hợp với hiến pháp và sắp xếp ngân sách giữa các cấp chính quyền. Tuy nhiên vẫn có sự thống nhất về một khuôn khổ hiệu quả, bảo đảm:

- Cung cấp khả năng tiếp cận nguồn vốn dài hạn cho hạ tầng, đồng thời thực hiện hệ thống trách nhiệm giải trình rõ ràng đối với chính quyền địa phương;
- Kết hợp tốt sắp xếp ngân sách giữa các cấp chính quyền, do nguồn vốn và các nguyên tắc ngân sách luôn đóng một vai trò quan trọng;
- Cải thiện năng lực quy hoạch và thẩm định đầu tư của chính quyền địa phương, cũng như năng lực quản lý rủi ro.

Một báo cáo riêng về kinh nghiệm quốc tế đã được soạn thảo và trình lên Bộ Tài Chính. Báo cáo này bao gồm việc lựa chọn các mô hình quốc tế thành công có thể áp dụng vào bối cảnh Việt Nam. Các mô hình này bao gồm quỹ phát triển địa phương: các tổ chức trung gian cấp vốn nhà nước ở Tuy-ni-di, các tổ chức trung gian tài chính theo định hướng thị trường ở Cô-lôm-bi-a, Cộng hòa Séc và Nam Phi, các Cơ quan Xúc tiến Tín dụng ở Phi-líp-pin và In-đô-nê-xia, các cơ chế đổi đất lấy hạ tầng ở Trung Quốc, Bra-xin và Cô-lôm-bi-a, và PPP ở Bra-xin.

Ngân hàng Thế giới và Bộ Tài Chính đã tiến hành rà soát sơ bộ về các mô hình quốc tế cấp vốn cho các dự án tài chính hạ tầng địa phương. Do việc phân quyền cho các địa phương và nhu cầu về dịch vụ hạ tầng ngày càng gia tăng, Bộ Tài Chính thấy cần phải cải thiện khuôn khổ hiện nay. Bộ

Tài Chính đã xác định tiềm năng thiết lập một cơ chế có thể cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và hỗ trợ tài chính cho chính quyền địa phương.

PPP đòi hỏi khối lượng công việc chuẩn bị rất lớn và chỉ có thể được thực hiện thành công nếu đối tác khu vực công có đủ năng lực. Hơn nữa, hình thức này chỉ có thể sử dụng cho những dự án nhất định. Mặt khác, cơ chế đổi đất lấy hạ tầng không bền vững ở chỗ nguồn đất là hạn chế và chỉ hấp dẫn tại một số tỉnh/thành phố. Do đó, một phương pháp thay thế phù hợp trong ngắn và trung hạn có thể là thành lập Quỹ Phát triển Địa phương. Quỹ này có thể đảm nhận nhiều chức năng, bao gồm trung gian trực tiếp để cấp vốn từ Chính phủ, trung gian gián tiếp thông qua hệ thống tài chính và bảo đảm tín dụng dưới hình thức bảo lãnh. Khung pháp lý và quy định hiện hành cần đưa ra được định nghĩa chính xác hơn cho cơ chế này và đánh giá tình hình tài chính cấp địa phương.

Phụ đính 1: Danh sách Văn bản Quy phạm Pháp luật và ấn phẩm đã nghiên cứu

A. Tài liệu Pháp lý đã nghiên cứu

- Luật Quản lý Nợ công ngày 17 tháng 6 năm 2009 (Luật 29/2009/QUỐC HỘI12)
- Nghị định về phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu địa phương (Nghị định 01/2011/NĐ-CP)
- Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách Nhà nước ngày 6 tháng 6 năm 2003 (Nghị định 60/2003/NĐ-CP)
- Nghị định quy định về đầu tư theo hình thức Hợp đồng xây dựng – kinh doanh – chuyển giao, Hợp đồng xây dựng – chuyển giao – kinh doanh, Hợp đồng xây dựng – chuyển giao ngày 27 tháng 11 năm 2009 (Nghị định 108/2009/NĐ-CP)
- Chỉ thị về Tăng cường Quản lý Đầu tư từ Vốn Ngân sách Nhà nước và Vốn Trái phiếu Chính phủ (Chỉ thị 1792/CT-TTg)
- Quyết định phê duyệt quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân ngày 9 tháng 11 năm 2010 (Quyết định 71/2010/QĐ-TTg)
- Nghị định về Cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ ngày 14 tháng 7 năm 2010 (Nghị định 78/2010/NĐ-CP)
- Nghị định về Nghiệp vụ Quản lý nợ công Chính phủ ngày 14 tháng 7 năm 2010 (Nghị định 79/2010/NĐ-CP)
- Nghị định về Cấp và Quản lý Bảo lãnh Chính phủ ngày 16 tháng 2 năm 2011 (Nghị định 15/2011/NĐ-CP)
- Các Tài liệu Pháp lý khác có liên quan đến toàn bộ báo cáo này
- Luật Đất đai (Luật 13/2003/Quốc hội11)
- Nghị định về việc Thi hành Luật Đất đai (Nghị định 181/2004/NĐ-CP)

B. Các ấn phẩm trước đây đã nghiên cứu

- Báo cáo về Đô thị hóa, Ngân hàng Thế giới, 2012
- Tài chính Hạ tầng Việt Nam, Ngân hàng Thế giới, 2008
- Khung toàn diện cho Tài trợ Vốn Địa phương, USAID, 2007
- Phát triển Đô thị tại Việt Nam: Sự phát triển của Chính quyền Địa phương, Tài nguyên, các hạn chế và các bước tiến triển của chính quyền địa phương, Cơ quan Phát triển Pháp, 2010
- Rà soát Khung Pháp lý và Quy định về Thị trường Vốn Việt Nam, Ngân hàng Thế giới, 2008
- Rà soát Khung Pháp lý và Quy định liên quan đến Ngành Ngân hàng tại Việt Nam, Ngân hàng Thế giới, 2008

- Tài liệu Thẩm định Dự án về Khoản vay Đề xuất tương đương với 50 triệu Đô la Mỹ cho CHXHCN Việt Nam tài trợ cho Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị TP Hồ Chí Minh. Báo cáo số: 38504-VN, Ngân hàng Thế giới. 2007
- Nguyễn Hoàng Phương và Schroeder Larry, Phân tích Lập Ngân sách Phân cấp Một phần tại Việt Nam, Tạp chí Hành chính Công Quốc tế số 33, 2010

Phụ lục II - Đánh giá Kinh nghiệm Quốc tế

I. Tổng quan chung về các hình thức tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương

A. Quỹ Phát triển Địa phương

Quỹ Phát triển Địa phương (MDF) là các tổ chức trung gian tài chính cấp vốn cho các dự án phát triển của chính quyền địa phương. Quỹ này đã được thiết lập tại nhiều quốc gia trên thế giới để đáp ứng nhu cầu lớn dần do sự phân cấp quản lý và đô thị hóa ngày càng tăng tại các quốc gia mà chính quyền địa phương không tiếp cận trực tiếp với thị trường tài chính. Các quỹ này thường được sử dụng làm các công cụ chuyển tiếp để chuẩn bị cho hệ thống tài chính tự duy trì của địa phương cho phép bên phát hành tiếp cận trực tiếp với thị trường vốn. Các quỹ này có thể thuộc sở hữu nhà nước, tư nhân, hoặc hỗn hợp.

i. **Các Tổ chức Trung gian Cấp vốn của Chính quyền:** Các quỹ này cấp vốn với lãi suất thấp hơn thị trường, thường kết hợp các khoản vay trợ cấp và các khoản viện trợ không hoàn lại. Quỹ này thường được áp dụng trong các môi trường không có các khoản vay tư nhân dành cho chính quyền địa phương và ở những nơi mà các thị trường tư nhân không thể phát triển trong ngắn hạn. Các quỹ này dần dần có thể phát triển thành các định chế có thể cạnh tranh tự do với bên cho vay thuộc khu vực tư nhân. Quỹ Phát triển Địa phương của Tuy-ni-di là một ví dụ của tổ chức trung gian này.

ii. **Cầu nối với thị trường tín dụng tư nhân:** Các quỹ này thay mặt cho cơ quan chính quyền tại cấp địa phương vay nợ khu vực tư nhân hỗ trợ dự án cơ sở hạ tầng. Những quỹ này cho vay với lãi suất thị trường, phân bổ vốn thông qua quyết định riêng biệt của các ngân hàng thương mại hoặc các bên cho vay tư nhân khác, với điều kiện là các bên cho vay tư nhân chịu rủi ro tín dụng và nhằm mục đích thiết lập nên dữ liệu về mức xếp hạn tín dụng của địa phương. Ví dụ về quỹ này bao gồm FINDETER của Cô-lôm-bia và MUFIS của Cộng hòa Séc.

Bảng A2.1. Các Loại Quỹ Phát triển Địa phương

Tên QPTĐP /Quốc gia	Chức năng của QPTĐP	Bên cho vay	Bên vay
Caisse des Prets et de Soutien des Collectivites Locales (CPSCL)/Tuy-ni-di	Trung gian tài chính cung cấp khoản vay cho chính quyền địa phương	CPSCL	Chính quyền địa phương
FINDETER/Cô-lôm-bia	Trung gian tài chính cung cấp khoản vay cho ngân hàng thương mại	Ngân hàng thương mại	Tổ chức địa phương (chính quyền địa phương hoặc các công ty thuộc kiểm soát của chính quyền địa phương)

Tên QPTĐP /Quốc gia	Chức năng của QPTĐP	Bên cho vay	Bên vay
Công ty Tài chính Hạ tầng Địa phương (MUFIS)/Cộng hòa Séc	Trung gian tài chính cung cấp khoản vay cho ngân hàng thương mại	Ngân hàng thương mại	Chính quyền địa phương
Công ty TNHH Tài chính Hạ tầng (INCA)/ Nam Phi	Trung gian tài chính cung cấp khoản vay cho chính quyền địa phương	INCA	Chính quyền địa phương
Quỹ Phát triển Đô thị Tamil Nadu (TNUDF)/ Ấn Độ	Trung gian tài chính cung cấp khoản vay cho dự án cơ sở hạ tầng địa phương	TNUDF	Cơ quan Đô thị của Địa phương (ULB), nhà đầu tư tư nhân

B. Huy động vốn chung cho các dự án/thành phố nhỏ

Trong cơ chế huy động vốn chung, các yêu cầu tài chính của một số dự án hoặc thành phố được gộp lại để phát hành một khoản nợ duy nhất nhằm giảm chi phí giao dịch và vay vốn. Huy động vốn chung phù hợp cho các thành phố nhỏ với yêu cầu vay vốn thấp và mức tín nhiệm thấp. Bảo lãnh tín dụng (thường là dưới dạng Quỹ Dự trữ Thanh toán Nợ (DSRF hoặc bảo lãnh) được sử dụng để tạo điều kiện tiếp cận với thị trường. Ví dụ về loại tổ chức trung gian này bao gồm Quỹ Phát triển Đô thị, Nước và Vệ sinh môi trường của Tamil Nadu và Cấp thoát nước Bangalore. Cơ chế được sử dụng tại Hoa Kỳ để cấp vốn cho các dự án cơ sở hạ tầng nhỏ trong lĩnh vực nước và vệ sinh môi trường: Quỹ Quay vòng Liên bang (SRF) trong lĩnh vực Cấp nước và Vệ sinh môi trường.

C. Các Đơn vị Bảo đảm Tín dụng

Một vài quốc gia đã thành lập các định chế bảo lãnh tín dụng địa phương (Cơ quan/Quỹ Bảo lãnh) để huy động các khoản vay thương mại cho tài chính cơ sở hạ tầng địa phương. Các đơn vị này bao gồm Công ty Bảo lãnh Chính quyền Địa phương Phi-líp-pin (LGUGC), Quỹ Bảo lãnh hạ tầng của In-đô-nê-xia (IIGF) và Quỹ Bảo lãnh Tín dụng Hạ tầng của Hàn Quốc (KICGF). Mục đích bảo đảm tín dụng của các đơn vị này là giảm thiểu rủi ro tín dụng và thanh khoản, là loại rủi ro phổ biến đối với bên vay chính quyền địa phương. Cơ cấu sở hữu có thể là sở hữu nhà nước hoặc cổ phần nhà nước – tư nhân. Các tổ chức này được sử dụng rộng rãi tại Hoa Kỳ trước khủng hoảng tài chính: Các Công ty Bảo hiểm Monoline. Các Cơ quan Xúc tiến Tín dụng không nhất thiết được coi là cơ chế chuyển tiếp, mà đúng hơn là các nhân tố cố định trong một thị trường vốn phát triển mạnh mẽ.

D. Đổi đất lấy hạ tầng

Đổi đất lấy hạ tầng đã được áp dụng tại Việt Nam. Có nhiều ví dụ thành công tại Đà Nẵng. Kỹ thuật đổi đất lấy hạ tầng bao gồm: i) thuê đất dài hạn đổi lại việc trả trước một khoản tiền (Trung Quốc), ii) bán đất; iii) bán quyền phát triển đất (Bra-xin) và iv) thu thuế đầu tư, nâng cấp đất(Cô-lôm-bi-a). Sự minh bạch trong thương lượng với các nhà phát triển hạ tầng tư nhân thường là một vấn đề.

E. Đối tác Nhà nước – Tư nhân cấp địa phương

Đối tác Nhà nước – Tư nhân có thể giúp các địa phương tránh được các nghĩa vụ tài chính đối với chi phí vốn trả trước và cho phép thành phố xây dựng các công trình mà không cần phải vay nợ. Đối tác Nhà nước – Tư nhân cũng nhằm cải thiện hiệu quả cung cấp dịch vụ. Đối tác Nhà nước – Tư nhân có thể được sử dụng như một công cụ tài trợ cho những địa phương không thể phát hành nợ. Tuy nhiên, có một số yếu tố hạn chế: i) năng lực thể chế hạn chế từ phía đối tác khu vực công trong việc chuẩn bị cho dự án và quản lý các bước của dự án PPP; ii) thời gian chuẩn bị dự án kéo dài và iii) việc chuẩn bị dự án tốn kém trong khi vốn lại hạn hẹp nhằm thực hiện các nghiên cứu cần thiết.

F. Trái phiếu địa phương

Chính quyền địa phương có thể huy động nguồn lực tài chính từ thị trường vốn bằng cách phát hành trái phiếu địa phương. Trái phiếu địa phương là phương thức trực tiếp và hiệu quả nhất để tài trợ dài hạn cho cơ sở hạ tầng ở địa phương. Tuy nhiên, một vài quốc gia đang phát triển đã thực hiện phát hành trái phiếu địa phương do thị trường trái phiếu chưa phát triển. Ở châu Á, một số chính quyền địa phương ở Ấn Độ đã phát hành trái phiếu địa phương nhờ cải thiện quản lý tài chính, và phát triển thị trường vốn của Ấn Độ.

G. Quản lý Nợ Địa phương

Quản lý nợ địa phương thường được thực hiện ở nhiều quốc gia nhằm quản lý hiệu quả và thúc đẩy vay nợ ở địa phương. Là một phần của quá trình quản lý nợ địa phương, một số quốc gia áp dụng cách kiểm soát vay dựa trên quy định bằng cách áp dụng các chỉ số về hạn mức vay dựa trên khả năng chi trả.

II. Kinh nghiệm quốc tế

A. Quỹ Phát triển Địa phương

1. Tuy-ni-di

a. ***Thông tin chung***

Các chính quyền đô thị của Tuy-ni-di đóng một vai trò quan trọng trong việc triển khai chiến lược phát triển của quốc gia này. Các chính quyền đô thị điều phối các nỗ lực phát triển với khu vực và các bộ để đạt được một kế hoạch đầu tư tốt nhất cho các mục tiêu phát triển của đất nước và thể hiện thỏa thuận giữa đô thị đó và Chính phủ. Kế hoạch 5 năm phát triển đô thị (Programme d'Investissement Communal hay PIC) là sự tổng hợp của tất cả các chương trình đầu tư đô thị.

Hầu hết các đô thị đều nhỏ và thiếu năng lực quản lý và năng lực tài chính. Các đô thị phụ thuộc rất nhiều vào khoản ngân sách bổ sung từ Chính phủ và phải đối mặt với khó khăn trong huy động nguồn lực cần thiết để tiến hành đầu tư, đáp ứng nghĩa vụ hoàn trả nợ và duy trì hạ tầng hiện có. Thêm vào đó, các quan chức địa phương thiếu năng lực cần thiết để sử dụng tốt nhất cơ chế quản lý tài chính và hoạt động hiện hành. Cuối cùng, việc quản lý tập trung các chính quyền địa phương không tạo ra sự khích lệ cần thiết để các đô thị cải thiện hoạt động quản lý tài chính. Tại Tuy-ni-di,

việc đưa ra quyết định phải tuân theo cơ chế "từ trên xuống" và các đô thị chỉ có quyền lực hạn chế. Trách nhiệm của các đô thị chỉ giới hạn trong quy hoạch đô thị, xây dựng và bảo dưỡng đường phố đô thị và mạng lưới thoát nước, hệ thống chiếu sáng đường phố, xây dựng và bảo dưỡng công viên, tòa nhà của đô thị và hạ tầng xã hội, và thu dọn rác thải. Tất cả các dịch vụ khác, như giao thông, nước và vệ sinh môi trường, xử lý rác thải, điện, cung cấp nhà ở và nâng cấp đô thị, đều được quản lý ở cấp trung ương.

Kể từ thập kỷ 90, phân quyền đã được đưa vào trong chương trình nghị sự chính trị với tiến độ chậm nhưng đều đặn. Nỗ lực của Chính phủ tập trung vào việc thiết lập hệ thống quy hoạch đô thị tốt hơn, tăng khối lượng và hiệu quả huy động nguồn lực, và tăng cường năng lực thể chế của chính quyền đô thị. Tuy-ni-di không có thị trường trái phiếu của chính quyền địa phương để họ có thể phát hành trái phiếu, mặc dù quốc gia này có thị trường tín dụng dài hạn cho trái phiếu Chính phủ và trái phiếu doanh nghiệp.

b. Caisse des Prets et de Soutien des Collectivites Locales (CPSCL)

Chính quyền trung ương đóng vai trò chính trong việc phân bổ các nguồn lực và tín dụng cho chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương hầu như chỉ đi vay thông qua một cơ quan trung gian tài chính đặc thù: Quỹ Cho vay và Hỗ trợ Cộng đồng địa phương (*Caisse de Prêts et Soutien aux Colléctivités Locales, hay CPSCL*). CPSCL là một tổ chức nhà nước được thành lập năm 1992 với mục tiêu cấp vốn cho chính quyền địa phương của Tuy-ni-di thông qua các khoản vay và bao cấp từ Chính phủ, nằm trong kế hoạch phát triển 5 năm của Tuy-ni-di. Hội đồng quản trị của CPSCL có chủ tịch từ Bộ Nội vụ và ban lãnh đạo do Chính phủ chỉ định và báo cáo cho Bộ Nội vụ. Tất cả các quyết định tín dụng đều được phê duyệt bởi một ủy ban tín dụng cấp cao, bao gồm các đại diện của Bộ trưởng Bộ Nội vụ, Bộ trưởng Bộ Tài Chính và người đứng đầu CPSCL, do tổng thống bổ nhiệm. Về thực chất, CPSCL không phải là một ngân hàng, nên cơ quan này không tuân thủ các quy định về ngân hàng của Tuy-ni-di.

Điểm mạnh của cơ quan này nằm ở năng lực thẩm định các dự án đô thị và cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho các đô thị trong đấu thầu và quản lý tài chính. Điểm yếu chính của cơ quan này liên quan đến quyền tự chủ hạn chế, nhân tố cản trở khả năng của cơ quan này trong việc: (a) từ chối yêu cầu cấp vốn dựa trên kết quả thẩm định các rủi ro liên quan; (b) đưa ra các sản phẩm vay khác nhau; (c) đa dạng hóa nguồn vốn bên ngoài và mở rộng danh mục khách hàng. Trong sổ vay nợ của CPSCL có sự tập trung cao của bên vay nợ do CPSCL tập trung nhiều vào các dự án hạ tầng của một số ít các chính quyền địa phương.

Cuối cùng, nhân tố quan trọng nhất hạn chế năng lực của CPSCL trong việc tăng quy mô hoạt động là năng lực tài chính yếu kém của các khách hàng: chính là các đô thị. Tỷ lệ chất lượng tài sản của CPSCL còn yếu phản ánh năng lực trả nợ yếu kém của chính quyền địa phương và sự thiếu hụt từ trước của các nguyên tắc trả lãi nợ. Tình hình tài chính của CPSCL chủ yếu phụ thuộc vào khối lượng cho vay, chính là một chức năng đạt được khi triển khai các kế hoạch phát triển 5-năm của Chính phủ. Cải thiện tình hình tài chính yếu kém của các chính quyền địa phương là ưu tiên hàng đầu của Chính phủ Tuy-ni-di. Trong hoàn cảnh đó, năm 2007 Chính phủ Tuy-ni-di đã tái cơ cấu các khoản nợ quá hạn của CPSCL để làm dịu bớt gánh nặng nợ nần của các chính quyền địa phương và đưa vào thực hiện một kế hoạch để cải thiện hiệu quả thu thuế.

Việc chuyển đổi CPSCL thành một định chế tài chính đặc thù, tự chủ vững mạnh về thương mại có thể đem lại những kết quả tốt hơn. Trong một thời gian dài, CPSCL đã xem xét thay đổi tư cách

pháp nhân từ một định chế nhà nước thành công ty trách nhiệm hữu hạn do nhà nước sở hữu toàn bộ. Sự thay đổi này có thể đem lại cho CPSCL quyền tự chủ lớn hơn trong hoạt động hàng ngày và tạo điều kiện cho CPSCL mở rộng cho vay tới nhiều khách hàng hơn. Có thể củng cố sự bền vững của CPSCL hơn nữa bằng cách đa dạng hóa nguồn vốn, mở rộng dịch vụ tới các bên đi vay địa phương và mở rộng danh sách khách hàng.

2. Cô-lôm-bi-a

a. Thông tin chung

Ở Cô-lôm-bia, quá trình phân quyền bắt đầu từ năm 1983. Hiến pháp 1991 cho phép chính quyền địa phương mở rộng hệ thống chia sẻ nguồn thu để đảm bảo cung cấp đủ dịch vụ. Hiến pháp cũng xác định ba loại lãnh thổ địa phương bao gồm các tỉnh, và quận (quận thủ đô, ngang cấp tỉnh) và các thành phố.

- **Nguồn thu chính quyền địa phương.** Hiến pháp cho phép chính quyền trung ương cấp bù nguồn lực trong khi áp đặt các yêu cầu chi tiêu hay yêu cầu dịch vụ đối với các chính quyền địa phương. Do đó, trung ương phải bổ sung gần 47% tổng nguồn thu cho các chính quyền địa phương. Nhu cầu lớn này tạo ra các vấn đề về ngân sách cho chính quyền trung ương.
- **Vay của địa phương.** Tất cả các cấp chính quyền, bao gồm các đơn vị chính quyền địa phương dựa chủ yếu vào thị trường nợ trong nước để bù vào thâm hụt của mình. Cho tới năm 1997, chính quyền trung ương yêu cầu Bộ Tài Chính phê duyệt trước bất kỳ khoản vay nào của chính quyền địa phương. Năm 1997, Luật 358 được phê duyệt nhằm hạn chế việc sử dụng tín dụng quá mức của các chính quyền địa phương. Theo Luật này, Bộ Tài Chính phân tích các chỉ số vay nợ trước khi phê duyệt các khoản vay của chính quyền địa phương. Dựa trên các chỉ số này, chính quyền địa phương hoặc có thể tự do vay hoặc bị hạn chế.

b. Findeter:

- **Mô tả tổng quát.** FINDETER, viết tắt của Financiera de Desarrollo Territorial (Công ty Tài chính Phát triển Chính quyền Địa phương), là một định chế tài chính độc lập tương đương với một cơ quan nhà nước được thành lập hợp pháp vào năm 1989 và đi vào hoạt động từ năm 1991. FINDETER tài trợ cho các khoản đầu tư của chính quyền địa phương thông qua cơ chế tái chiết khấu, tạo điều kiện cho các định chế tài chính cấp tín dụng cho chính quyền địa phương. Đầu những năm 1990, các chính quyền địa phương của Cô-lôm-bi-a không có kinh nghiệm vay từ ngân hàng. Đồng thời, các bên cho vay thương mại không có kinh nghiệm cho chính quyền địa phương vay và không đủ nguồn vốn dài hạn cần thiết để cung cấp các khoản vay dài hạn cho việc tài trợ dự án đầu tư hạ tầng. Thông qua việc hạ lãi suất đối với các khoản vay cho chính quyền địa phương và đưa ra một khung đánh giá tín dụng rõ ràng, FINDETER hỗ trợ ngân hàng thương mại sẵn sàng cho các chính quyền địa phương vay hơn.
- **Sở hữu.** Nước Cộng hòa Cô-lôm-bia sở hữu khoảng 90% cổ phần của FINDETER và phần còn lại thuộc sở hữu của các chính quyền địa phương. Theo quy chế hoạt động của mình, FINDETER không phân chia lợi nhuận. Do đó, tất cả lợi nhuận được chuyển đổi thành quỹ dự trữ theo quy định, được sử dụng để tăng vốn hoặc được giải ngân như phần đóng góp vào các chương trình đặc biệt.
- **Quản trị Doanh nghiệp và luật điều chỉnh và các văn bản dưới luật.** Cấp cao nhất của FINDETER là Hội đồng Quản trị, có sáu thành viên đại diện cho Chính quyền Trung ương và

các đơn vị địa phương. Chủ tịch của FINDETER đứng đầu ban điều hành, bao gồm sáu cán bộ điều hành cao cấp chịu trách nhiệm về các lĩnh vực hoạt động chính của định chế. Thêm vào đó, với tư cách là một định chế tài chính, FINDETER cũng được giám sát bởi các cơ quan kiểm soát hữu quan như cơ quan quản lý ngân hàng *Superintendencia Financiera*), là cơ quan giám sát hệ thống tài chính của Cô-lôm-bi-a.

Bảng A2.2. Các nghị định, quy chế và văn bản pháp luật điều chỉnh FINDETER bao gồm:

Tên văn bản	Lĩnh vực điều chỉnh
Bản ghi chép 00071, 2012	Quy chế hoạt động của FINDETER
Nghị định 4167, 2011	Thay đổi bản chất pháp lý của FINDETER
Nghị định 4611, 2010	Cho phép FINDETER thực hiện tái chiết khấu
Nghị định 3411, 2009	Điều chỉnh Điều 1 và đoạn 5 Luật 57 năm 1989 cho phép thành lập FINDETER
Luật 1328, 2009	Tiêu chuẩn Nhà nước về các vấn đề tài chính, bảo hiểm, thị trường chứng khoán và các quy định khác.
Luật 1151, 2007	Phê duyệt Kế hoạch Phát triển Quốc gia giai đoạn 2006-2010
Thông tư 007, 1996	Thông tư luật cơ bản do Cơ quan Giám sát Tài chính Cô-lôm-bi-a ban hành
Thông tư 100, 1995	Thông tư tài chính và kế toán cơ bản do Cơ quan Giám sát Tài chính Cô-lôm-bi-a ban hành
Nghị định 663 năm 1993	Cập nhật Luật Cơ bản về Hệ thống Tài chính
Luật 57 năm 1989	Cho phép thành lập FINDETER

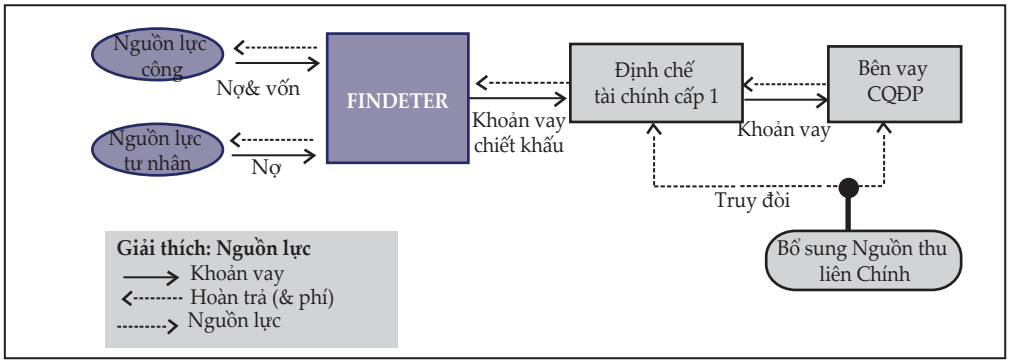
- **Vai trò đa dạng của FINDETER:** FINDETER hoạt động với vai trò bên cho vay thứ cấp, khuyến khích các bên cho vay cấp một (ngân hàng thương mại) cấp khoản vay trực tiếp cho các chính quyền/ đơn vị địa phương. Các đơn vị địa phương có thể là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc Cơ quan quản lý nhà nước phụ trách dự án tại địa phương. FINDETER tái chiết khấu các khoản vay mà ngân hàng thương mại cấp cho các bên đi vay ở địa phương, giúp các khoản vay trở nên hấp dẫn hơn về mặt tài chính để các ngân hàng thương mại cho các đơn vị địa phương vay. Ngoài ra, FINDETER cũng chuyển nguồn vốn từ các cơ quan Chính phủ khác ở cấp trung ương có nhiệm vụ tài trợ cho các dự án cấp tỉnh. Cuối cùng, một vai trò quan trọng của FINDETER là cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho các chính quyền địa phương trong các lĩnh vực tài chính và quản lý điều hành. Tháng 7 năm 2010, FINDETER đã ký kết một thỏa thuận đầu tư với một quỹ vốn tư nhân trong lĩnh vực hạ tầng: Ashmore I FCP. Quỹ này đã cam kết đầu tư khoảng 22 triệu USD vào các dự án hạ tầng tại địa phương trong các lĩnh vực giao thông, năng lượng, rác thải, nước và vệ sinh môi trường.
- **Quy trình tái chiết khấu.** FINDETER tái chiết khấu các hợp đồng vay vốn và cho thuê tài chính thông qua các công ty tài chính cấp một hoặc các ngân hàng thương mại. Theo đó, một địa phương sẽ nộp đơn xin vay vào một ngân hàng thương mại. Ngân hàng thương mại sẽ tiến hành thẩm định khoản vay dựa trên các hướng dẫn đánh giá tín dụng của FINDETER và nếu bản đánh giá này đạt yêu cầu, thì sẽ cho địa phương đó vay trực tiếp. FINDETER cho vay toàn bộ hoặc một phần khoản vay cho đơn vị địa phương với một mức lãi suất chiết khấu. Ngân

hàng thương mại chịu trách nhiệm cấp khoản vay và chịu hoàn toàn rủi ro tín dụng. Các điều khoản thực hiện như sau:

- **Khoảng chiết khấu:** từ 50% đến 100%
- **Kỳ hạn:** lên tới 15 năm
- **Thời hạn trả nợ:** lên tới 15 năm nếu không có thời gian ân hạn
- **Lãi suất chiết khấu hàng năm:** có thể được thể hiện bằng tỷ lệ cố định hoặc tỷ lệ thay đổi. Việc thay đổi lãi suất dựa trên các lãi suất cơ bản khác nhau: DTF (chỉ số lãi suất tiền gửi tiết kiệm ngân hàng), LIBOR, lãi suất cơ bản. Mức chênh lệch lãi suất thay đổi do Hội đồng Quản lý Cấp cao của định chế quyết định.
- **Lãi suất cho vay:** được tự do thỏa thuận giữa tổ chức trung gian (bên cho vay thứ nhất) và bên hưởng lợi (đơn vị địa phương)
- **Thời gian ân hạn:** lên tới 3 năm
- Các bên cho vay được tự do quyết định số tiền của khoản vay, cách thức giải ngân, lãi suất và phí, thời gian đáo hạn và thời gian ân hạn và kỳ trả nợ dựa trên đánh giá tín dụng của họ và vòng đời của dự án.

- **Quy trình tái chiết khấu tự động:** FINDETER cũng có hệ thống trung gian tự động cho phép tái chiết khấu tự động. Các khoản vay dưới 2,6 triệu USD có thể đáp ứng điều kiện để được xử lý qua hệ thống xử lý nhanh này. Đầu tiên, các ngân hàng cấp một chịu trách nhiệm xác nhận khoản vay đáp ứng các hướng dẫn của FINDETER. FINDETER chỉ tiến hành đánh giá sau đối với khoản vay đã được phê duyệt. Các khoản vay lớn hơn vẫn phải thông qua thủ tục đánh giá nội bộ truyền thống.

Hình A2.1. FINDETER: Luồng vốn



Nguồn: Nguồn vốn Địa phương cho Hạ tầng Địa phương ở các Nước Đang phát triển: Tình huống Nghiên cứu về Các Tổ chức và Kỹ thuật Cải thiện Đổi mới Hộ gia đình, Ngân hàng Thế giới, 2005

- **Cơ chế truy đòi nợ.** Các khoản vay của ngân hàng thương mại cho chính quyền địa phương chủ yếu được bảo đảm bởi các khoản bổ sung từ chính quyền trung ương theo Hiến pháp. Bên vay địa phương phải lập một tài khoản đặc biệt để thực hiện các khoản thanh toán liên Chính phủ. Ngân hàng có quyền chặn khoản thu nếu có khoản trả nợ đến hạn. Đến lượt mình, ngân hàng chấp thuận quyền nắm giữ các bảo đảm này cho FINDETER. Do đó, nếu một ngân hàng tham gia mất khả năng thanh toán, FINDETER vẫn có thể thu các khoản nợ đến hạn nhờ cơ chế truy đòi nợ.
- **Phân bổ rủi ro tín dụng cấp tỉnh.** Rủi ro tín dụng của riêng FINDETER dựa trên rủi ro tín dụng của các ngân hàng có khoản vay mà FINDETER mua lại. Vai trò cấp hai này phân biệt

FINDETER với hầu hết các Quỹ Phát triển Địa phương khác, do các quỹ này cho chính quyền địa phương vay trực tiếp và chịu rủi ro tín dụng. Các bên cho vay cấp một chịu toàn bộ rủi ro tín dụng của khoản vay được cấp cho chính quyền địa phương với số tiền từ tài trợ của FINDETER và chịu trách nhiệm cho các hành động thu hồi lại khoản vay đó. Ngân hàng thương mại phải tôn trọng nghĩa vụ của mình theo khoản vay do FINDETER cấp, bất kể kinh nghiệm trả nợ trước đó của ngân hàng với bên vay địa phương như thế nào. Ngân hàng thương mại do đó chịu 100% rủi ro tín dụng của chính quyền địa phương.

- **Tiêu chí hợp lệ của bên cho vay cấp một.** FINDETER đã xác định và áp dụng tiêu chuẩn hợp lệ cho bên cho vay cấp một; tuân thủ các hạn mức an toàn và quy định tài chính nhằm hạn chế rủi ro của các định chế tài chính. Thẩm quyền của bên cho vay (các tổ chức tín dụng) được nêu rõ tại Luật Hệ thống Tài chính, trách nhiệm của chính quyền địa phương được cấp tín dụng được quy định tại điều lệ hoạt động của FINDETER và các văn bản pháp luật liên quan. Hội đồng Quản trị của FINDETER xác định mức trần hoặc giới hạn rủi ro đối với mỗi định chế tài chính hợp lệ. Mức trần này được điều chỉnh sáu tháng một lần, dựa trên báo cáo tài chính do cơ quan quản lý ngân hàng phát hành, báo cáo của cơ quan xếp hạng rủi ro và các thông tin khác mà FINDETER cho là có liên quan. Luật pháp Cô-lôm-bi-a cũng yêu cầu các định chế tài chính như FINDETER duy trì tỷ lệ vốn điều lệ trên tổng số vốn ở mức 9%. Năm 2010, FINDETER đã duy trì tỷ lệ này ở mức 16%.
- **Hỗ trợ của các Nhà tài trợ và tình hình tài chính hiện tại.** Năm 1998, Ngân hàng Thế giới (NHTG và Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ (IADB) cùng hỗ trợ FINDETER thông qua việc cung cấp các khoản vay với tổng số tiền là 125 triệu USD. NHTG cung cấp một khoản vay 75 triệu USD để tài trợ đầu tư hạ tầng đô thị. Các mục tiêu của dự án đều đã đạt được đầy đủ. FINDETER đã sử dụng khoản vay để tài trợ 60 dự án do các nhà cung cấp địa phương thực hiện (các công ty nước và vệ sinh môi trường). Đồng thời, IADB cũng hỗ trợ FINDETER nâng cao thể chế và các chương trình trung gian khác. Mặc dù ban đầu FINDETER phụ thuộc vào các định chế tài chính quốc tế khác, doanh thu của FINDETER từ các khoản vay hiện tại tài trợ cho phần lớn các hoạt động của mình. Năm 2010, FINDETER có tổng số giải ngân là 1 tỷ USD, tổng doanh thu là 181 triệu USD, tổng lượng phát hành thị trường vốn là 1,1 tỷ USD và thu nhập ròng là 15 triệu USD. Cùng trong năm này, FINDETER đã tài trợ cho các dự án trong nhiều lĩnh vực, bao gồm giao thông (28% giải ngân), nhà ở và nước (21% giải ngân) và năng lượng (15% giải ngân).
- **Tác động Phát triển.** FINDETER đã thành công trong việc hoạt động như một định chế tài chính có khả năng tồn tại. FINDETER đã khuyến khích các ngân hàng thương mại hoạt động trong thị trường nợ địa phương và cung cấp cho bên vay địa phương các khoản vay dài hạn với lãi suất hấp dẫn. Các khoản vay do FINDETER tài trợ có thể có thời hạn từ 8 đến 15 năm, trong khi các khoản vay cho địa phương mà không có hỗ trợ của FINDETER thường không quá 5 năm. Nếu phù hợp, có thể có giai đoạn ân hạn vốn lên đến 3 năm và ân hạn lãi lên đến 1 năm. Từ 1990 đến 2003, FINDETER đã tài trợ khoảng 2 tỷ USD bằng các khoản vay cho hơn 700 địa phương, trong khi duy trì mức nợ xấu thấp (dưới 2% năm 2003). Năm 2010, các khoản đầu tư về giao thông, cấp nước và vệ sinh môi trường chiếm tương ứng 28% và 21% trong số các khoản vay này.
- **Sự bền vững về tài chính và xếp hạng tín dụng của FINDETER.** FINDETER đã đạt được xếp hạng tín dụng trong nước AAA (của Duff & Phelps), giúp cho tổ chức này tiếp cận được nguồn tài trợ với chi phí rẻ hơn.

3. Cộng hòa Séc

a. Thông tin chung

Cộng hòa Séc bắt đầu quá trình quá độ chuyển sang chế độ dân chủ và nền kinh tế thị trường vào năm 1989. Ngay sau khi kết thúc chế độ cộng sản, hệ thống hành chính quốc gia đã được cơ cấu thành hai cấp chính quyền: chính quyền trung ương và 6.191 chính quyền địa phương. Theo các cải cách dân chủ ban hành vào năm 1991, các chính quyền địa phương kế nhiệm việc cung cấp các dịch vụ địa phương. Tuy nhiên, các chính quyền địa phương không có khả năng tạo thu nhập ngoài việc thu các loại phí và lệ phí tại địa phương do cơ cấu Chính phủ mang tính tập trung. Các nguồn dự án cải thiện vốn tài chính rất hạn hẹp. Một tổ chức đơn lẻ, tiền thân là Ngân hàng Tiết kiệm Nhà nước là cơ quan duy nhất cung cấp tín dụng địa phương. Tuy nhiên vào năm 1993, Chính phủ đã thông qua hệ thống mới về thuế và tài chính chính quyền địa phương tạo điều kiện cho các chính quyền địa phương có được các loại thuế ổn định và có điều tiết về ngân sách cấp cao hơn, củng cố các nguồn ngân sách chính quyền địa phương, và đa dạng hóa hệ thống tín dụng địa phương.

- **Tăng trưởng nợ địa phương.** Trong những năm 1990, tất cả các loại hình nợ địa phương đều được mở rộng: các khoản vay, các đợt phát hành trái phiếu và các loại khác như các khoản vay ưu đãi từ Bộ Tài Chính. Tổng dư nợ tín dụng ngân hàng thương mại cho địa phương đã tăng từ 2.500 triệu Cua-ron Séc (CZK) trong năm 1993 lên 11.600 triệu CZK vào năm 1996. Sau hoạt động cho vay của ngân hàng thương mại, thị trường trái phiếu địa phương đã phát triển nhanh chóng. Chính các ngân hàng cung cấp các khoản vay địa phương trở thành các đơn vị bảo lãnh trái phiếu địa phương điển hình. Cả hai loại nợ trái phiếu bằng đồng nội tệ và ngoại tệ đã tăng trưởng đột biến: tương ứng từ mức 30 triệu CZK vào năm 1993 lên mức 3.300 triệu vào năm 1996, và từ mức 0 vào năm 1993 lên mức 8.610 triệu vào năm 1996.
- **Tiếp cận vay của các chính quyền địa phương.** Phần lớn các địa phương đã tiếp cận được các khoản vay và tín dụng ngân hàng. Các địa phương lớn đã tiếp cận được các thị trường tài chính và đã phát hành trái phiếu để tài trợ cho các dự án đầu tư của họ như các công trình công cộng và hệ thống giao thông. Mặt khác, các địa phương nhỏ chỉ tiếp cận được các nguồn tín dụng ngân hàng cấp địa phương và phi thương mại như Quỹ Môi trường Nhà nước, các tổ chức này đã cung cấp các khoản vay với lãi suất 0% cho các dự án về môi trường kể cả các hệ thống cấp khí đốt và nước sạch, hệ thống thoát nước và các nhà máy xử lý nước thải. Sự khác nhau này cho thấy các địa phương lớn có độ tin cậy tín dụng cao hơn các địa phương nhỏ vì lý do: các địa phương lớn có nhiều tài sản và nguồn thu thuế lớn; trong khi đó, các địa phương nhỏ thì không có đủ tài sản, thu nhập và năng lực về thuế.

b. Công ty Tài chính Hạ tầng Địa phương (MUFIS)

Môi trường thị trường tín dụng cạnh tranh trên đây đã được hỗ trở bởi các hoạt động phát triển của quỹ phát triển địa phương, được biết dưới tên Công ty Tài chính Hạ tầng Địa phương (MUFIS). MUFIS được thành lập vào năm 1994 với mục tiêu đẩy mạnh cho vay của ngân hàng thương mại cho các chính quyền địa phương như là một thành phần hoạt động kinh doanh của ngành ngân hàng. Mục tiêu cũng bao gồm việc loại bỏ độc quyền của Ngân hàng Tiết kiệm Nhà nước trong lĩnh vực tín dụng địa phương. Trong cơ cấu sở hữu của MUFIS, Bộ Tài Chính sở hữu 49%, Ngân hàng Phát triển và Bảo lãnh Séc và Moravia (do Chính phủ Séc và các ngân hàng thương mại tư nhân đồng sở hữu) sở hữu 49%, và Liên hiệp các thị trấn và thành phố sở hữu 2%.

- **Việc cấp vốn của MUFIS.** MUFIS cung cấp cho các ngân hàng thương mại các nguồn vốn dài hạn với mức lãi suất thị trường để cho các chính quyền địa phương vay lại. Các ngân hàng thương mại tiến hành công tác đánh giá tài chính và chấp nhận rủi ro tín dụng đối với các khoản vay của họ. Các ngân hàng thương mại thường yêu cầu tài sản đảm bảo cho các khoản vay của họ dưới dạng tài sản do chính quyền địa phương sở hữu hoặc có hợp đồng tiếp cận với các tài khoản ký quỹ của chính quyền địa phương.
- **Chức năng nhiệm vụ của MUFIS.** Theo quy định của hệ thống tài chính MUFIS, các chính quyền địa phương tự phát triển các dự án và các ngân hàng thương mại sẽ tiến hành phân tích tín dụng và chịu rủi ro hoàn trả nợ. Chức năng của MUFIS là hỗ trợ vốn dài hạn cho hệ thống này. MUFIS cho vay với lãi suất cố định và thời hạn cho vay từ 8 đến 15 năm.
- **Các hoạt động của MUFIS đã mang lại tăng trưởng trong thị trường tín dụng.** Các hoạt động của MUFIS đã thúc đẩy tăng trưởng nhanh trên thị trường tín dụng địa phương và cạnh tranh giữa các ngân hàng thương mại trong cho vay địa phương. Thông qua trung gian của MUFIS, số lượng ngân hàng cho chính quyền địa phương vay đã tăng từ một ngân hàng năm 1993 lên tám ngân hàng năm 1996. Với sự cạnh tranh này, lãi suất thực trong cho vay địa phương đã giảm đi và kỳ hạn vay bình quân đã tăng lên. Co cấu các nguồn vốn vay của ngân hàng cho các địa phương đã dịch chuyển mạnh từ cho vay ngắn hạn (dưới một năm) sang cho vay dài hạn (trên bốn năm). Trong khi tỷ lệ cho vay dài hạn trong tín dụng ngân hàng thương mại tăng từ 27% năm 1993 lên 69% năm 1996, thì cho vay ngắn hạn đã giảm từ 32% vào năm 1993 xuống còn 6% vào năm 1996. Dư nợ cho vay của ngân hàng địa phương tăng từ 2,5 tỷ CZK năm 1993 lên 13,5 tỷ CZK năm 1996. Dư nợ trái phiếu địa phương cũng tăng từ số không ba năm trước đó lên 13,2 tỷ CZK năm 1996.
- **Giải thế MUFIS.** Khi thị trường tín dụng địa phương của Séc phát triển, các ngân hàng thương mại bắt đầu cho vay từ nguồn vốn của mình thay vì tiếp cận tín dụng tại MUFIS. Ngân hàng Trung ương Cộng hòa Séc đánh giá khu vực địa phương có độ rủi ro tín dụng thấp nhất, chỉ xếp sau các khoản nợ của Chính phủ. Với sự chuyển đổi thành công này, 10 năm sau khi thành lập, năm 2003 MUFIS dừng việc cung cấp các khoản vay mới cho ngân hàng thương mại, các khoản vay bên ngoài được trả hết.
- **Nguồn vốn của MUFIS.** MUFIS huy động vốn thông qua việc vay dài hạn với lãi suất cố định tại thị trường Hoa Kỳ có sử dụng bảo lãnh của Chính phủ Séc. Rủi ro ngoại hối được bảo đảm một phần bằng phí vay được đưa vào lãi suất cho vay lại và một phần bằng thỏa thuận của Bộ Tài Chính sẽ bồi hoàn cho MUFIS các tổn thất ngoại hối trong trường hợp các tổn thất đó lớn hơn dự toán.

MUFIS không chỉ thúc đẩy cạnh tranh giữa các bên cho vay thương mại trong việc cho các chính quyền địa phương vay mà còn cải thiện khả năng tiếp cận tài chính của các địa phương. Các thành phố qui mô nhỏ và trung bình được đáp ứng nhu cầu về vốn thông qua vay thương mại, hoặc trực tiếp hoặc với sự trợ giúp của MUFIS đối với các khoản vay dài hạn, trong khi các thành phố lớn tài trợ đầu tư của họ thông qua các đợt phát hành trái phiếu.

4. Nam phi

a. Thông tin chung

Trước năm 1994, Nam Phi đã có lịch sử cho vay địa phương và phát hành trái phiếu địa phương của chính quyền địa phương người da trắng, và được chính quyền trung ương bảo lãnh ngầm. Tuy

nhiên, do các biến động về tài chính và chính trị dẫn đến sự nắm quyền của Đại hội Dân tộc Phi năm 1994, các ngân hàng thương mại, các bên cho vay truyền thống khác và các bên mua trái phiếu địa phương đã rút lui khỏi thị trường. Giai đoạn quá độ này có những đặc điểm sau:

- **Giảm sút độ tin cậy tín dụng xuất phát từ việc cơ cấu lại chính quyền địa phương:** Chế độ hậu Apácthai đã hợp nhất các cơ cấu chính quyền địa phương, hợp nhất các nguồn lực của các cộng đồng người da trắng giàu có với các cộng đồng người da đen có thu nhập thấp hơn nhiều. Quá trình này làm thay đổi các ưu tiên về chi tiêu, làm yếu đi năng lực quản lý và pha loãng các nguồn lực dành cho chính quyền địa phương. Các địa phương cũng bị ảnh hưởng bởi việc từ chối thanh toán các hóa đơn và thuế trên qui mô lớn đối với các dịch vụ thiết yếu, một chiến thuật từ thời chống đối chế độ Apácthai được mang sang áp dụng, và là một nhân tố hạn chế các nguồn lực vốn đã hạn hẹp ở cấp địa phương.
- **Thiếu một hệ thống tài chính liên chính quyền được xác định rõ ràng:** Nam Phi chưa thiết lập được viện trợ hỗ trợ thu nhập chung hoặc viện trợ cho phát triển hạ tầng đô thị của quốc gia, điều này làm giảm lượng vốn cung cấp cho các chính quyền địa phương.
- **Không có kỹ năng chuyên môn đánh giá tín dụng địa phương:** Hệ thống bảo lãnh ngầm của Chính phủ đã loại bỏ nhu cầu xem xét độ tin cậy về tín dụng của địa phương. Tuy nhiên, sau năm 1994, hiến pháp Nam Phi đã cấm tuyệt đối bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay của khối tư nhân cho các cơ quan nhà nước, làm cho các bên cho vay càng khó đánh giá được rủi ro của địa phương.

Các nhân tố trên đây đã làm chậm đi sự phát triển thị trường trái phiếu địa phương và tạo ra chỗ trống cho một tổ chức trung gian chuyên biệt.

b. Công ty TNHH Tài chính Hạ tầng (INCA)

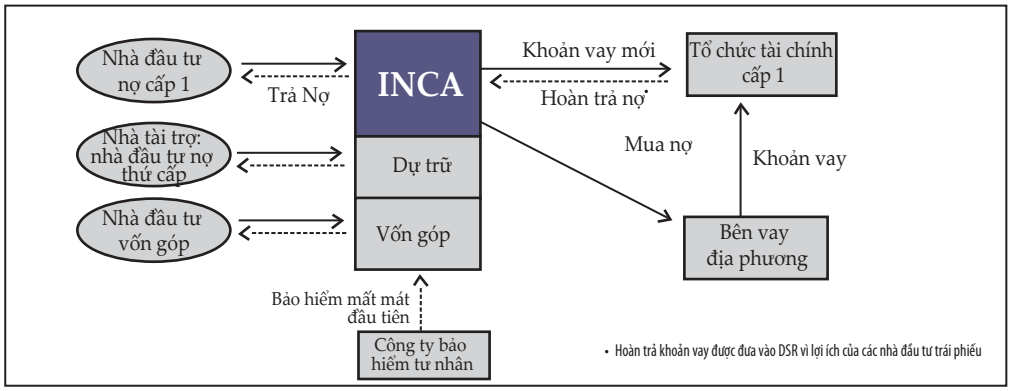
Được thành lập năm 1996, Công ty TNHH Tài chính Hạ tầng (INCA) là tổ chức trung gian tài chính địa phương đầu tiên do tư nhân sở hữu và vận hành trong số các nước đang phát triển. INCA đã được quản lý dưới dạng một đơn vị hoạt động vì lợi nhuận và thực hiện nhiệm vụ trung gian cổ điển: huy động vốn ở cấp bán buôn từ các thị trường tài chính, sử dụng các kỹ thuật cụ thể để đánh giá và quản lý rủi ro tín dụng địa phương và cho chính quyền địa phương vay với mức lợi nhuận nhỏ và số lượng vốn lớn. INCA đã cho phép các nhà đầu tư nắm được mức độ rủi ro địa phương mà không cần xây dựng các nền tảng quản lý rủi ro đặc biệt.

INCA cho các chính quyền địa phương được xếp hạng hàng đầu vay ở mức 50 đến 70 điểm cơ sở cộng với chi phí vốn và có khả năng đáp ứng được các chi phí hoạt động và mục tiêu lợi nhuận. Để có được mức giá hấp dẫn và vẫn có lãi, INCA duy trì cơ cấu đòn bẩy cao được tạo ra bởi số tương đối nhỏ vốn cổ phần và số lượng lớn nợ ưu tiên và nợ thứ cấp. Mặc dù gặp nhiều khó khăn thách thức do bối cảnh ở Nam Phi mang lại, INCA đã có được thành công do mức độ phát triển ở mức tương đối cao của thị trường nợ Nam Phi, môi trường pháp lý quốc gia và nền tảng cổ đông của công ty, bao gồm các tổ chức có tiếng tăm và mức tín nhiệm cao gồm các ngân hàng thương mại, ngân hàng phát triển, các tầng lớp xã hội và cộng đồng phát triển quốc tế. INCA cũng phát triển kỹ năng chuyên môn trong việc tài trợ khu vực địa phương ở Nam Phi, nỗ lực duy trì được tỷ lệ nợ quá hạn thấp, và thị phần lớn (khoảng 10%). Trong những năm đầu hoạt động, INCA đã tăng lượng cung vốn cho lĩnh vực hạ tầng và gián tiếp hỗ trợ tăng cường đầu tư hạ tầng địa phương.

Mặc dầu vậy, trong những năm gần đây mô hình kinh doanh của INCA đã suy yếu nhiều do nhiều nhân tố: cạnh tranh về giá ở mức độ cao từ các nhà cho vay thương mại và từ Ngân hàng Phát triển Nam Phi (DBSA); năng lực tài chính của các chính quyền địa phương tăng lên; và chi phí vốn cao và việc hạn chế tiếp cận nguồn vốn dài hạn trong thị trường vốn hậu khủng hoảng tài chính toàn cầu. Mặc dù INCA đã nỗ lực đa dạng hóa đầu tư vào các thị trường khác, cuộc khủng hoảng tài chính và suy giảm kinh tế đã làm suy yếu khả năng của INCA trong việc huy động vốn tại mức lãi suất có thể đem lại lợi nhuận và dẫn đến việc giảm sút thu nhập do chi phí vốn cao, mức lãi thắt chặt và nhiều cạnh tranh. Vì các nhân tố đó, INCA đã bị hạ mức mức xếp hạng tín dụng trong năm 2009 và 2010. Trong năm 2011, Hội đồng Quản trị của INCA quyết định dừng hoạt động thực tế và thanh lọc danh mục hiện tại. Do quyết định đó, INCA giảm bớt mức độ đòn bẩy của bảng cân đối kế toán bằng cách không cho vay các khoản vay mới, bán tài sản để tăng tính thanh khoản và chi trả trái phiếu.

Bài học chính từ INCA là phải xử lý các nhân tố cho phép INCA thành công từ ban đầu: cơ cấu sở hữu độc lập với chính quyền trung ương, cân đối rủi ro với kết quả, tỷ lệ nợ-vốn chủ sở hữu cao và năng lực quản lý rủi ro tín dụng tốt. Dù sao thì INCA vẫn được nhìn nhận hợp lý nhất như một tổ chức quá độ. Nó đã đảm nhiệm được vai trò quan trọng khi không có một tổ chức trung gian nào muốn thực hiện nhiệm vụ đánh giá và quản lý rủi ro đối với lĩnh vực hạ tầng địa phương. Hiện nay khi nhiệm vụ này đã được thương mại hóa, nhu cầu và lợi ích của hoạt động chuyên môn của INCA đã giảm đi và vai trò phát triển của nó hầu như đã hoàn tất.

Hình A2.2. INCA: Cơ cấu Tài chính và Dòng Vốn



Nguồn: Tài trợ Địa phương cho Cơ sở Hạ tầng Địa phương ở các Nước đang phát triển: Tình huống Nghiên cứu về Các Tổ chức và Kỹ thuật Cải thiện Đổi mới Hộ gia đình, Ngân hàng Thế giới, 2005

5. Ấn độ

a. Thông tin chung

Ấn Độ có cơ cấu Chính phủ ba cấp gồm các chính quyền trung ương, tiểu bang và địa phương kể cả các cơ quan quản lý địa phương khu vực nông thôn và thành thị. Hiến pháp Ấn Độ cho phép phân cấp tài khóa mạnh mẽ đến cấp tiểu bang theo các sửa đổi hiến pháp năm 1992. Mặc dù đã có các sửa đổi đó, việc phân cấp tài khóa đã không được phát triển nhanh. Các chính quyền địa phương hầu như không có khả năng tạo ra thu nhập, do đó các cơ quan quản lý địa phương khu vực nông thôn và thành thị của Ấn Độ phải đối mặt với tình trạng thiếu hụt kinh phí lớn.

- **Vay Chính phủ.** Theo Hiến pháp Ấn Độ cả chính quyền trung ương và chính quyền tiểu bang đều được phép đi vay. Tuy nhiên, chính quyền trung ương có thể vay từ cả nguồn trong nước và nước ngoài, chính quyền tiểu bang chỉ được vay trong nước. Ngoài ra, chính quyền trung ương kiểm soát tổng thể việc đi vay của các chính quyền tiểu bang. Nếu chính quyền tiểu bang có một khoản vay hoặc một khoản bảo lãnh từ chính quyền trung ương, thì chính quyền tiểu bang đó không được vay thêm nếu không có sự đồng ý của chính quyền trung ương. Theo Hiến pháp, chính quyền địa phương không có quyền hạn vay trừ ngoại lệ là các công ty đô thị. Thay vào đó, chính quyền địa phương hoàn toàn phụ thuộc vào Chính phủ đối với các khoản vay vốn. Các công ty đô thị có thể đi vay từ các ngân hàng và tổ chức tài chính và từ các cơ quan Chính phủ với sự phê duyệt của chính quyền tiểu bang và với bảo lãnh Chính phủ cho khoản vay.
- **Thị trường nợ trong nước.** So với thị trường vốn ở Ấn Độ, thị trường nợ vẫn còn non nớt; tuy nhiên, mối quan tâm và sự tham gia thị trường đã tăng lên trong những năm gần đây do có nhiều nhà đầu tư tham gia như các quỹ hưu trí, các công ty bảo hiểm, các ngân hàng và các đối tác khác. Khi thị trường nợ phát triển, trái phiếu địa phương tỏ ra là công cụ quan trọng để huy động các nguồn lực đáp ứng nhu cầu chi phát triển của chính quyền địa phương. Công ty Đô thị Ahmadabad đã phát hành trái phiếu địa phương lần đầu, được công nhận là kiểu mẫu đối với các đợt phát hành trái phiếu địa phương. Từ đó, một số thành phố đã huy động vốn từ thị trường vốn thông qua trái phiếu địa phương. Tuy nhiên, tại Ấn Độ trái phiếu địa phương không chỉ có ý nghĩa để chính quyền địa phương tiếp cận các thị trường tín dụng. Ở đây còn có các cơ chế sáng tạo để đưa ra các khoản vay và lôi kéo mạnh mẽ khu vực tư nhân tham gia. Một trong các cơ chế đó là Quỹ Phát triển Hạ tầng Đô thị Tamil Nadu (TNUDF).

b. Quỹ Phát triển Đô thị Tamil Nadu (TNUDF)

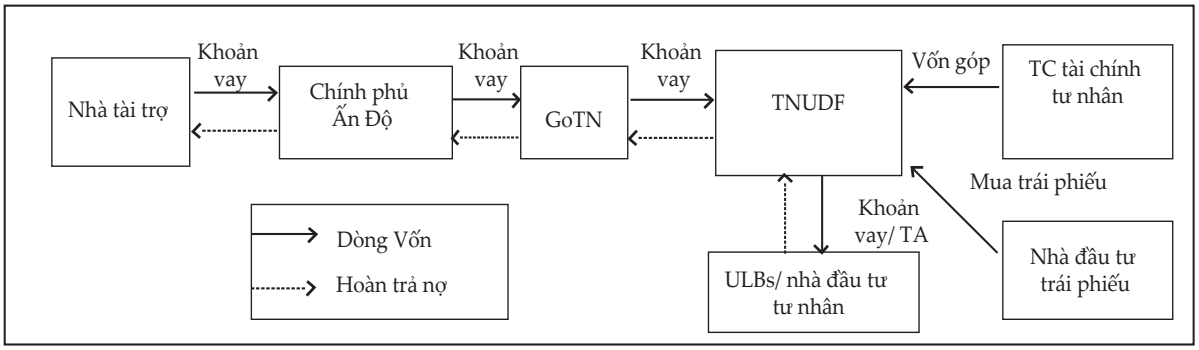
TNUDF là đối tác nhà nước - tư nhân đầu tiên cung cấp tài chính dài hạn cho hạ tầng đô thị theo hình thức không có bảo lãnh. TNUDF bắt đầu hoạt động cho vay vào năm 1997. Cho tới thời điểm đó, Ấn Độ luôn thiếu hụt kinh phí cho đô thị do nhu cầu rất lớn và thặng dư hoạt động rất hạn chế của các chính quyền đô thị. Để đáp ứng thiếu hụt kinh phí, vào năm 1988 Chính quyền Tamil Nadu (GoTN) đã thành lập Quỹ Phát triển Đô thị Địa phương (MUDF) cung cấp cho các địa phương các khoản vay mang tính bao cấp kết hợp với các khoản viện trợ. Tuy nhiên, do nhận thấy MUDF và các quỹ công đã không đủ để giải quyết các thiếu hụt về tài chính đô thị, việc huy động vốn từ khu vực tư nhân là cần thiết.

Vảo tháng 11/1996, MUDF đã được chuyển đổi thành TNUDF như một trung gian tài chính độc lập. GoTN và các nhà đầu tư tư nhân đã tham gia vào quá trình chuyển đổi thành TNUDF. Các nhà đầu tư tư nhân đã gộp ba định chế tài chính (FI) của Ấn Độ: Ngân hàng TNHH ICICI, Công ty Tài chính Phát triển Nhà (HDFC), và Công ty Dịch vụ Tài chính và Cho thuê Hạ tầng (IL&FS). GoTN đóng góp 1,2 tỉ Rupi (chiếm 70% tổng vốn) và FI đóng góp 510 triệu Rupi (chiếm 30% tổng vốn).

- **TNUDF có bốn mục tiêu:** i) tài trợ các dự án nâng cao điều kiện sống dân cư đô thị; ii) tạo điều kiện cho khối tư nhân tham gia vào lĩnh vực hạ tầng thông qua liên doanh và đối tác công tư; iii) nâng cao công tác quản lý tài chính của các cơ quan địa phương giúp họ tiếp cận được tài chính thông qua vay nợ từ thị trường; iv) mở ra cánh cửa bổ sung, như quỹ tài trợ, để giúp đỡ giải quyết vấn đề của tầng lớp cư dân nghèo khu vực đô thị.

- **Cho vay trực tiếp cho hạ tầng đô thị.** TNUDF cho vay trực tiếp nhằm phát triển các dự án hạ tầng đô thị. Các bên vay đủ điều kiện bao gồm các cơ quan chính quyền địa phương khu vực đô thị (ULB), các cơ quan luật định, các doanh nghiệp công ích và các nhà đầu tư tư nhân. Các gói tài trợ phụ thuộc vào tính chất các dự án. Quỹ cung cấp các khoản vay cho các dự án tạo ra thu nhập như đường giao thông có thu phí và hỗn hợp vay và viện trợ cho cơ sở hạ tầng môi trường.

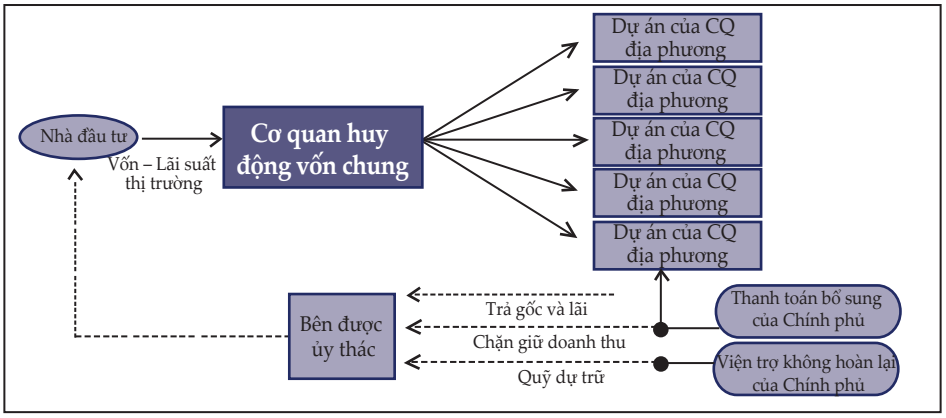
Hình A2.3. TNUDF: Luồng vốn



Nguồn: Tài liệu Thẩm định Dự án về Khoản vay Đề xuất trong Khoản Tương đương 105 triệu USD Dự án Phát triển Đô thị Nadu Tamil lần thứ 2, Báo cáo số 18400-IN, Ngân hàng Thế giới, 1999. Ngân hàng Thế giới, 1999

- **Kết quả hoạt động của TNUDF.** TNUDF đã thành công trong công tác cấp vốn và hỗ trợ phát triển hạ tầng đô thị. Trong năm năm đầu từ 1997 tới 2002, TNUDF đã thông qua 179 dự án đầu tư với tổng chi phí dự án 6,7 tỉ Rupi và đã giải ngân khoảng 3,4 tỉ Rupi vốn vay cho các ULB và tham gia các dự án đầu tư nhà nước - tư nhân ở cấp địa phương. Tỷ lệ trả nợ đạt gần mức 100%. TNUDF đã đóng vai trò xúc tác để khuyến khích tài trợ hạ tầng đô thị thông qua tư vấn tài chính và chuẩn bị dự án, bên cạnh các hoạt động cho vay lại truyền thống. TNUDF đã cung cấp một số loại hình tài chính mang tính sáng tạo để huy động các nguồn vốn tư nhân.
- **Hỗ trợ tài chính mang tính sáng tạo của TNUDF.** TNUDF đã huy động vốn tư nhân bằng cách hỗ trợ các cơ chế tài trợ sáng tạo như gộp tín dụng, chứng khoán hóa và tài trợ nhà nước – tư nhân.
  - **Huy động vốn chung:** TNUDF hỗ trợ xây dựng một cơ chế huy động vốn chung để tài trợ cho các ULB nhỏ hơn với năng lực tài chính hạn chế. Trong cơ chế này, các dự án nước và vệ sinh môi trường nhỏ hơn được gộp lại trong một đợt phát hành trái phiếu duy nhất và trả nợ thông qua doanh thu dự án. Việc phát hành nhận được xếp hạng AA của Fitch Ratings.

Hình A2.4. Cơ quan huy động vốn chung TNUDF: Luồng vốn



Nguồn: Nguồn vốn Địa phương cho Hạ tầng Địa phương ở các Nước Đang phát triển: Tình huống Nghiên cứu về Các Tổ chức và Kỹ thuật Cải thiện Đổi mới Hộ gia đình, Ngân hàng Thế giới, 2005

- **Chứng khoán hóa:** TNUDF cơ cấu tái cấp vốn cho Madurai Bypass, dự án đường giao thông thu phí đầu tiên dựa trên thu phí người sử dụng. Sau khi dự án bắt đầu có doanh thu, ULB phát hành trái phiếu để tái cấp vốn cho khoản vay từ TNUDF với lãi suất thấp hơn. Trái phiếu đã được các ngân hàng và TNUDF đăng ký mua toàn bộ.
- **Tài trợ PPP:** TNUDF hỗ trợ tái cấp vốn cho Karur Bridge, dự án cầu thu phí BOT đầu tiên tại Ấn Độ, thông qua cơ chế tài trợ PPP. Việc phát hành trái phiếu được bảo đảm bởi một hợp đồng cho phép bên xây dựng/chủ sở hữu tăng phí 8%/năm. Dự án bao gồm việc góp vốn cổ phần đáng kể của bên xây dựng/chủ sở hữu.

- **Hỗ trợ của nhà tài trợ cho TNUDF.** TNUDF đã nhận được một loạt hỗ trợ từ một số nhà tài trợ gồm Ngân hàng Thế giới, Cơ quan hỗ trợ phát triển Hoa Kỳ (USAID), Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) và Ngân hàng Phát triển Đức (KfW). Ngân hàng Thế giới cung cấp khoản vay 105 triệu USD để phát triển TNUDF trong dự án TNUDF giai đoạn II và khoản vay 300 triệu USD khác trong dự án TNUDF giai đoạn III.
- **Phát hành Trái phiếu.** TNUDF đã phát hành thành công trái phiếu trong nước vào cuối năm 2000 với mức xếp hạng LAA. Mức xếp hạng LAA thể hiện độ an toàn cao và rủi ro trung bình nhờ vị thế tài chính mạnh mẽ của TNUDF. Đây là đợt phát hành trái phiếu đầu tiên không có bảo lãnh, không có bảo đảm của một cơ quan trung gian tài chính ở Ấn Độ.
- **TNUDF đã thực hiện thành công vai trò đa dạng trong cung cấp tài chính cho các địa phương.** Quỹ này đã thực hiện cung cấp tài chính, viện trợ và hỗ trợ các cơ quan quản lý địa phương với tư cách là quỹ phát triển đô thị điển hình. Quỹ này cũng cung cấp hỗ trợ tài chính mang tính sáng tạo để huy động vốn tư nhân. TNUDF vận hành trong một khuôn khổ thể chế và pháp lý mang tính hỗ trợ tài trợ địa phương, cho phép đảm bảo hiệu quả giao kèo và cơ chế chặn thu nhập và cho phép các công trình tự cân đối thu chi như đường giao thông có thu phí.

B. Cơ quan Xúc tiến Tín dụng

6. Phi-líp-pin

a. Thông tin chung

Phi-líp-pin là một nước cộng hòa nhất thể tổ chức theo hệ thống cấp bậc. Chính quyền địa phương thuộc quản lý trực tiếp của trung ương với một số quyền bảo hộ theo hiến pháp. Chính quyền địa phương gồm ba cấp: cấp tỉnh và các thành phố lớn, các đô thị tự trị và các barangays (quận). Toàn quốc có hơn 1.600 đơn vị hành chính địa phương, gồm 78 tỉnh, 82 thành phố và 1.525 đô thị tự trị.

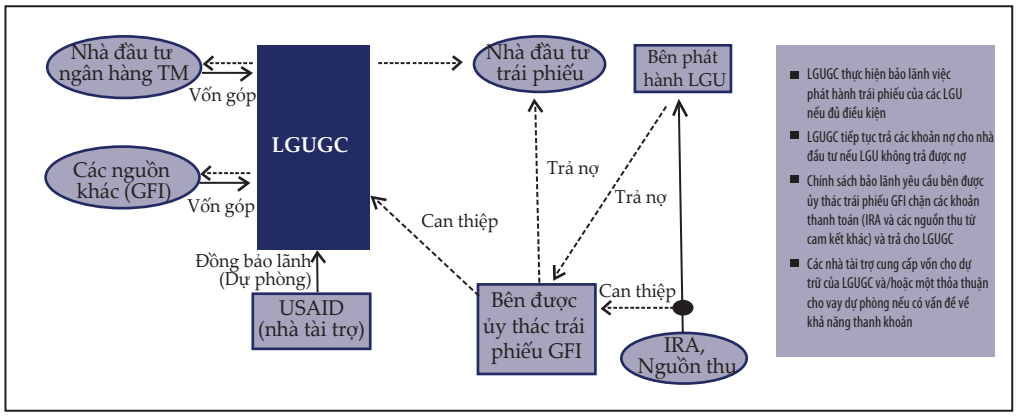
- **Trách nhiệm của chính quyền địa phương theo Luật Chính quyền Địa phương 1991:** Luật này quy định trách nhiệm cung cấp dịch vụ cao hơn cho chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương được thu 40% thu nhập của nhà nước và tiền thu từ thuế giá trị gia tăng. Những khoản thu này được phân bổ theo công thức và thường được gọi là phân bổ thu nhập trong nước (IRA). Luật cũng trao cho chính quyền địa phương nhiều quyền hạn hơn trong việc quy định mức thuế suất tại địa phương, được thu các khoản tự có như thuế tài sản, thuế kinh doanh, thuế phương tiện.
- **Vay vốn địa phương:** Luật cũng trao cho chính quyền địa phương khá nhiều thẩm quyền vay vốn, dù vẫn có một số hạn chế như hạn chế phạm vi vay vốn của chính quyền địa phương. Luật quy định ngân sách dùng để trả nợ không được vượt quá 20% thu nhập thường xuyên. Chính quyền địa phương được tìm kiếm nguồn vốn tín dụng ngân hàng và các hình thức tín dụng khác, kể cả trái phiếu, chứng khoán khác. Chính quyền địa phương được sử dụng nguồn vốn vay cho hai mục đích là hỗ trợ thanh khoản và dự án đầu tư cơ sở hạ tầng. Nguồn vốn tín dụng chính là hai định chế tài chính nhà nước là Ngân hàng Đất đai Phi-líp-pin và Ngân hàng Phát triển Phi-líp-pin. Các ngân hàng thương mại tư nhân hầu như không cho vay trực tiếp chính quyền địa phương. Quy định buộc chính quyền địa phương phải mở tài khoản tại các tổ chức tài chính nhà nước khiến chính quyền địa phương không thể tiếp cận các ngân hàng tư nhân.
- **Thị trường trái phiếu Phi-líp-pin.** Thị trường trái phiếu nằm dưới sự chi phối của chính quyền trung ương, phục vụ yêu cầu bù đắp thâm hụt ngân sách của Chính phủ. Dù vậy cũng có một số trái phiếu doanh nghiệp lưu hành. Luật Chính quyền Địa phương 1991 cho phép chính quyền địa phương phát hành trái phiếu địa phương theo hình thức chịu thuế, căn cứ trên nguồn thu, theo quy định hiện hành của Ủy ban Chứng khoán và Ngân hàng Trung ương. Chính quyền địa phương phải sử dụng trái phiếu cho mục đích tự cân đối thu chi và tạo nguồn thu. Trái phiếu địa phương dự kiến sẽ là nguồn cấp vốn chính cho xây dựng cơ sở hạ tầng. Trái phiếu địa phương trên cơ sở nguồn thu được sự ủng hộ của một số cơ quan nhà nước, tư nhân, gồm các quan chức chính quyền địa phương, ngân hàng tư nhân, Ngân hàng Trung ương, Bộ Tài Chính; dù vậy, trong thời kỳ giữa thập niên 1990 cũng chỉ có năm đợt phát hành trái phiếu địa phương quy mô nhỏ được tổ chức do thị trường chứng khoán còn ít kinh nghiệm về cấp vốn vay cho chính quyền địa phương. Thêm vào đó, các ngân hàng tư nhân cũng khá thận trọng trong việc bảo lãnh phát hành trái phiếu cho chính quyền địa phương.

b. Công ty Bảo lãnh Đơn vị Hành chính Địa phương (LGUGC)

Năm 1997, Bộ Tài Chính chỉ đạo thành lập Công ty Bảo lãnh Đơn vị Hành chính Địa phương (LGUGC) để phát triển thị trường trái phiếu địa phương. LGUGC được thành lập dưới hình thức công ty dịch vụ tài chính tư nhân, đứng ra bảo lãnh phát hành trái phiếu và các khoản vay của các

đơn vị hành chính địa phương (LGU). LGUGC có 38% vốn sở hữu của Hiệp hội Ngân hàng Philipin (BAP), 37% của Ngân hàng Phát triển Philipin (DBP) và 25% của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB). BAP là tổ chức tập hợp lãnh đạo của tất cả các ngân hàng thương mại và đa chức năng trong nước, bao gồm cả ngân hàng tư nhân và nhà nước. LGUGC bắt đầu hoạt động từ năm 1998 với số cổ phần đăng ký ban đầu trị giá 250 triệu peso (khoảng 7 triệu USD). LGUGC thực hiện bảo lãnh các khoản nợ của các đơn vị hành chính địa phương (LGU), đơn vị cấp nước (WD), hợp tác xã ngành điện, các nhà cung cấp công nghệ năng lượng tái tạo, các trường đại học, cao đẳng nhà nước.

Hình A2.5. Nguồn vốn của LGUGC



Nguồn: Nguồn vốn Địa phương đầu tư vào Hạ tầng tại địa phương ở các nước đang phát triển: Khảo sát điểm về Các Tổ chức và Kỹ thuật Phát triển Nội địa mới, Ngân hàng Thế giới, 2005.

- **Đối tượng, chính sách bảo lãnh LGUGC:** Bảo lãnh LGUGC là hình thức bảo đảm thanh toán công nợ định kỳ trực tiếp (cả gốc lẫn lãi) cho bên vay. Đây là hình thức bảo lãnh không hủy ngang, trả ngay sau khi có thông báo không thanh toán của người giữ trái phiếu. Khi có yêu cầu bảo lãnh và thanh toán, quyền của người giữ trái phiếu trong giao dịch bảo lãnh được chuyển giao cho LGUGC, sau đó LGUGC sẽ đứng ra cưỡng chế tài sản bảo đảm của bên vay theo yêu cầu của người cầm giữ trái phiếu. Mọi hợp đồng bảo lãnh LGUGC cho đến nay đều đòi hỏi phải chuyển nhượng nguồn thu của dự án, tài sản dự án và các khoản phân bổ thu nhập trong nước (IRA).
- **Cơ chế truy đòi:** Nghĩa vụ thanh toán nợ trái phiếu của các LGU được thực hiện thông qua Cơ quan Nhận ủy thác Trái phiếu của Định chế Tài chính Nhà nước (GFI). Cơ quan nhận ủy thác GFI này có quyền kiểm soát nguồn thu, IRA của các LGU để thực hiện chi trả cho LGUGC nếu LGU không trả được nợ.
- **Đánh giá rủi ro của LGUGC:** LGUGC thực hiện bảo lãnh theo cơ chế thương mại, từ đó nâng cao thanh khoản, mức độ tín nhiệm cho thị trường trái phiếu LGU đang phát triển. Để làm được việc này, LGUGC đã xây dựng các tiêu chuẩn đánh giá tín dụng và hệ thống xếp hạng phục vụ việc lập hợp đồng bảo lãnh, quy định mức phí bảo lãnh. Phí bảo lãnh được quy định tùy vào kết quả xếp hạng và quy mô giao dịch, thường là 1,0 đến 1,5% mức dư nợ gốc.
- **Kết quả:** Tính đến tháng 3 năm 2001, LGUGC đã hoàn thành bảo lãnh cho 8 đợt phát hành trái phiếu. Tính đến tháng 10 năm 2011, LGUC có số dư bảo lãnh là 5,9 tỷ peso (tương đương 137 triệu USD). 2,3 tỷ peso (tương đương 54 triệu USD) trong số khoản nợ được LGUGC bảo lãnh đã được hoàn trả. Tổng số tiền vay được bảo lãnh lớn gấp 17 lần vốn được cấp của LGUGC. LGUGC duy trì mức xếp hạng tín dụng PRS "Aa+" cho đơn vị phát hành (công ty) theo xếp hạng của Công ty Dịch vụ Xếp hạng Philipin cho giai đoạn từ tháng 11 năm 2011 đến tháng 11 năm 2012, qua đó tạo

điều kiện để LGUGC duy trì mức trọng số rủi ro 20% được hưởng từ Bangko Sentralng Pilipinas cho mọi khoản nợ được LGUGC bảo lãnh.

- **Hỗ trợ của nhà tài trợ:** Các khoản bảo lãnh của LGUGC được USAID/Cục Tín dụng Phát triển (DCA) đồng bảo lãnh. Năm 1999, LGUGC ký thỏa thuận đầu tiên với USAID-DCA, với nội dung hỗ trợ 30% các khoản bảo lãnh của LGUGC cho những dự án đạt tiêu chuẩn với mức bảo lãnh cao nhất là 8,5 triệu USD. Thỏa thuận thứ hai với USAID-DCA ký năm 2008 có nội dung đồng bảo lãnh tối đa 50% các khoản bảo lãnh của LGUGC đối với các dự án ngành nước với hạn mức 12,75 triệu USD.

LGUGC có thể được coi là một điển hình thành công về mặt thương mại của một công ty bảo lãnh có nhiệm vụ tăng cường nguồn vốn tư nhân cho đầu tư phát triển hạ tầng. LGUGC hoạt động theo cơ chế thương mại, nhờ đó tăng thanh khoản, mức tín nhiệm cho thị trường trái phiếu địa phương tuy còn nhỏ bé nhưng đang ngày càng phát triển. Nhờ giảm rủi ro kinh tế trong mỗi giao dịch, LGUGC đã thành công trong việc huy động nguồn vốn tư nhân vào nguồn đầu tư chung của chính quyền địa phương và xây dựng được một mắt xích nhỏ giữa các đơn vị tư nhân và chính quyền địa phương.

7. In-đô-nê-xia

a. Thông tin chung

In-đô-nê-xia là một quốc gia nhất thể, được chia thành 30 tỉnh và hơn 360 đơn vị hành chính địa phương, gồm các thành phố và các cơ quan chính quyền vùng nông thôn hay quận huyện. Tỉnh, thành phố, huyện là các cơ quan chính quyền khu vực. Năm 2001, Chính phủ In-đô-nê-xia đã bắt đầu thực hiện chủ trương phân cấp quản lý với mục đích là chuyển giao trách nhiệm về chi tiêu, nguồn vốn, tài sản, cũng như khoảng 2 triệu viên chức sang cho địa phương. Dưới đây là bức tranh chung về hệ thống chính quyền địa phương cũng như đất nước In-đô-nê-xia trong vòng 10 năm qua.

- **Tình hình thu chi của chính quyền địa phương:** Nhờ phân cấp quản lý đã cho phép chính quyền địa phương xác định được các nhu cầu đầu tư vốn và tăng cường nguồn thu thông qua phân bổ kinh phí chung từ trung ương. Luật cho phép chính quyền địa phương tự quyết định phương án tối ưu để sử dụng những nguồn vốn này. Về nguyên tắc, thặng dư kinh phí hoạt động có thể được sử dụng để đầu tư xây dựng cơ bản. Tuy nhiên, trên thực tế, hơn một nửa những nguồn vốn này được sử dụng để trả lương và phúc lợi cho viên chức.
- **Vốn vay của chính quyền địa phương:** Cho đến gần đây, chính quyền địa phương kể cả các doanh nghiệp thuộc sở hữu của địa phương mới chỉ vay các khoản nhỏ từ khối ngân hàng và thị trường vốn do nền kinh tế In-đô-nê-xia, trong đó có cả những lĩnh vực này, đã bị tổn thương nghiêm trọng bởi cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997. Chính quyền địa phương chủ yếu vay vốn thông qua hai cơ chế của nhà nước là Tài khoản Phát triển Khu vực (RDA) - được sử dụng để chính quyền cấp khu vực vay tiền ngân sách nhà nước; và Các Thỏa thuận vay bổ sung (SLA) - được sử dụng cho các dự án hạ tầng khu vực. Mặc dù có các điều khoản, điều kiện ưu đãi, hoạt động cho vay của RDA và SLA vẫn gặp phải vấn đề nợ tồn đọng ở mức cao khó có thể chấp nhận được. Nợ tồn đọng cao làm hoen ố hình ảnh của toàn bộ khối hành chính địa phương, cản trở việc hình thành thị trường tín dụng địa phương.
- **Bối cảnh ngành tài chính và lĩnh vực cơ sở hạ tầng:** Nền kinh tế In-đô-nê-xia hiện đã phục hồi từ cuộc khủng hoảng tài chính 1997. Ngành ngân hàng đã khắc phục được tình trạng yếu kém

của kết toán tài sản và vẫn giữ được hiệu quả hoạt động tốt cho dù bị tác động của cuộc suy thoái toàn cầu năm 2008. Mặt khác, sau cuộc khủng hoảng tài chính 1997, đầu tư cho hạ tầng giảm từ 7% GDP xuống còn hơn 2% vào năm 2001. Nhưng từ đó đến nay, đầu tư cho hạ tầng đã tăng lên hơn 3% GDP, đồng thời chi tiêu công cho hạ tầng cũng đã tăng. Tuy nhiên, mức chi tiêu này vẫn chưa đủ để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về hạ tầng. Do khả năng hạn chế về tài khóa, khuyến khích đầu tư tư nhân vào lĩnh vực hạ tầng là một trong những ưu tiên cao nhất của Chính phủ. Tuy nhiên, các ngân hàng In-đô-nê-xia không thể cung cấp các khoản vay dài hạn cho các dự án hạ tầng do hơn 85% tiền gửi ngân hàng của In-đô-nê-xia có kỳ hạn dưới một tháng. Thậm chí nếu các dự án hạ tầng được cơ cấu tốt, các ngân hàng thương mại tư nhân của In-đô-nê-xia cũng không thể cấp vốn dài hạn bằng đồng nội tệ cho các dự án này.

Tình hình, bối cảnh trên đây đã thúc đẩy In-đô-nê-xia thành lập một tổ chức tài chính cung cấp nguồn vốn dài hạn cho các dự án hạ tầng.

b. Tổ chức Đầu tư Cơ sở hạ tầng In-đô-nê-xi-a (IIFF)

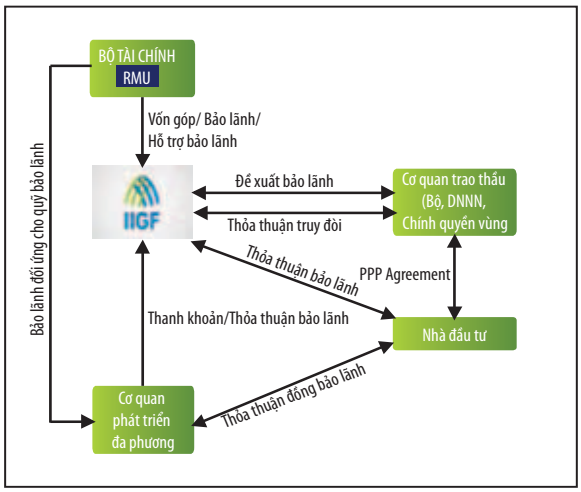
Vào tháng 4 năm 2010, Chính phủ In-đô-nê-xia chính thức thành lập Tổ chức Đầu tư Cơ sở hạ tầng In-đô-nê-xia (IIFF) dưới dạng một tổ chức tài chính phi ngân hàng. IIFF hỗ trợ xây dựng, cấp vốn dài hạn bằng đồng nội tệ cho các dự án hạ tầng khả thi về mặt thương mại. Mục tiêu của IIFF là giải quyết tình trạng thiếu nguồn vốn dài hạn cho các dự án hạ tầng, huy động, điều tiết nguồn vốn tư nhân cho những dự án hạ tầng có tính khả thi về mặt thương mại ở cả cấp trung ương và địa phương. IIFF cũng được kỳ vọng sẽ cải thiện điều kiện, môi trường pháp lý cho các dự án hạ tầng, đặc biệt là các dự án hợp tác nhà nước - tư nhân.

- **Cơ cấu vốn:** IIFF được Chính phủ thành lập cùng với sự trợ giúp của các nhà tài trợ đứng đầu là Ngân hàng Thế giới. Tổ chức này có nguồn vốn góp từ các cổ đông sáng lập gồm 100 triệu USD của Chính phủ In-đô-nê-xia thông qua cơ chế PT Sarana Multi Infrastuktur (Persero) (PT SMI), 20 triệu USD từ Ngân hàng Phát triển Á châu (ADB), 40 triệu USD từ Tổ chức Tài chính Quốc tế (IFC), và 20 triệu USD từ Deutche Investitions und Entwicklungsgesellshaft (DEG). Ngân hàng Thế giới cung cấp khoản vay 100 triệu USD cho Chính phủ dưới dạng góp vốn đầu tư đối ứng vào IIFF
- **Công cụ và cơ chế đầu tư:** IIFF cung cấp một số công cụ tài chính gồm nợ ưu tiên, tài chính trung gian, hỗ trợ góp vốn, kỹ thuật cho các dự án hạ tầng.
- **Lĩnh vực trọng tâm:** IIFF tập trung vào lĩnh vực năng lượng, khoáng sản, dầu khí, giao thông vận tải, như đường bộ, đường cao tốc, đường sắt, cảng, đường thủy, vận tải biển.

c. Quỹ Bảo lãnh Hạ tầng In-đô-nê-xi-a (IIGF)

Bên cạnh IIFF, Chính phủ cũng thành lập các tổ chức khác để hỗ trợ cho việc đầu tư vào hạ tầng. Năm 2009, Quỹ Bảo lãnh Hạ tầng In-đô-nê-xia (IIGF) được thành lập với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới nhằm đảm bảo Chính phủ có đầy đủ nguồn tiền để thực hiện các cam kết bảo lãnh với các dự án hạ tầng. IIGF đóng vai trò là cơ chế thẩm định, xử lý/cơ cấu bảo lãnh rủi ro cho các dự án PPP duy nhất của Chính phủ.

Hình A2.6. Cơ chế bảo lãnh của IIGF



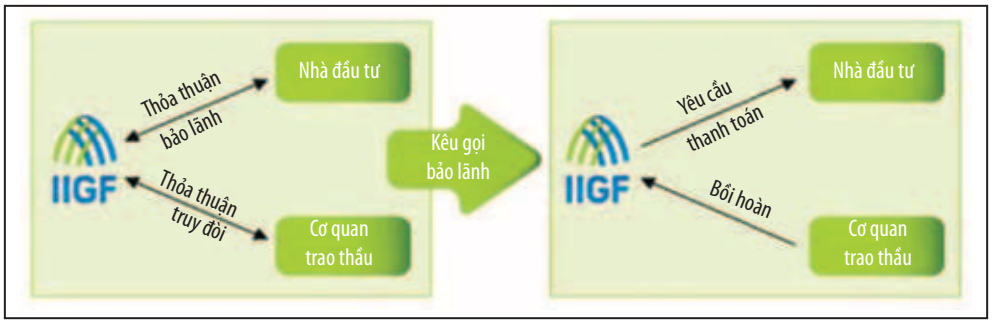
Nguồn: IIGF

Bảo lãnh của IIGF có mục đích phòng ngừa rủi ro không thực hiện cam kết của Cơ quan trao Thầu (CA). CA là đại diện hay đối tác của Chính phủ trong dự án PPP (các bộ, cơ quan nhà nước, chính quyền địa phương, DNNN hoặc chính quyền địa phương), chịu trách nhiệm cung cấp cơ sở hạ tầng theo luật định.

Các rủi ro được bảo lãnh bao gồm: chậm trễ trong giải phóng mặt bằng; chậm chễ liên quan đến việc cấp phép/cấp chứng nhận; thay đổi về luật định; vi phạm hợp đồng (biểu giá, doanh thu theo hợp đồng); chấm dứt hợp đồng.

Thỏa thuận truy đòi giữa IIGF và CA là rất quan trọng để đảm bảo tính khả thi tài chính, sự bền vững và uy tín của IIGF: tăng cường kỷ cương, nâng cao trách nhiệm của CA. IIGF có quyền yêu cầu CA hoàn trả mọi khoản kinh phí đã giải ngân cho nhà đầu tư. Mức độ truy đòi IIGF có thể yêu cầu CA thanh toán là khoản đã giải ngân tính cả trượt giá. Quyền của IIGF và nghĩa vụ của CA được quy định trong Thỏa thuận Truy đòi giữa IIGF và CA, được ký trước khi IIGF ký Hợp đồng Bảo lãnh với các công ty tư nhân.

Hình A2.7. Thỏa thuận truy đòi của IIGF



Nguồn: IIGF

C. Đổi đất lấy hạ tầng

"Đổi đất lấy hạ tầng" được sử dụng rộng rãi như một phương thức đầu tư cho cơ sở hạ tầng ở tất cả các tỉnh thành, đặc biệt là những thành phố lớn của Việt Nam. Phương thức này thường được thực hiện trên cơ sở thỏa thuận giữa Chính phủ và tư nhân. Nói một cách ngắn gọn, Chính phủ đổi một phần đất nhất định để nhận được cơ sở hạ tầng mà tư nhân đầu tư, xây dựng dưới dạng hợp đồng. Ở mức cao nhất, phương thức này đóng góp tới 30% kinh phí đầu tư xây dựng cơ bản của địa phương cho đầu tư công trình hạ tầng cụ thể. Mặc dù chưa có thông tin chính xác về số vốn Việt Nam đã huy động được trên thực tế theo phương thức này, nhưng có lẽ mô hình cũng đã thành công vì một số công trình cơ sở hạ tầng đã được đầu tư theo cách này. Tuy nhiên, phương thức này cũng đã làm nảy sinh vướng mắc về tính minh bạch trong quy trình định giá đất, cũng như số lượng những đô thị thực sự được hưởng lợi từ việc nâng cao giá trị đất đai do hạ tầng được cải thiện.

Cơ chế "đổi đất lấy hạ tầng" này từ lâu còn được gọi là đầu tư trên cơ sở cấp đất ở các nước phát triển. Đổi đất lấy hạ tầng lấy giá trị đất đai để chi trả cho các khoản đầu tư vào hạ tầng đô thị. Lý do căn bản của việc sử dụng cơ chế đầu tư trên cơ sở cấp đất là nguyên tắc vốn hóa lợi ích từ giá trị đất đai, tức là giá trị của những lợi ích từ việc đầu tư vào công trình cơ sở hạ tầng cụ thể có thể được tính vào giá trị đất và sẽ làm tăng giá trị đất đai. Kết quả là công ty đầu tư, phát triển hạ tầng tư nhân hoặc nhà nước có thể thu được giá trị tăng thêm của đất khi công ty này bán mảnh đất hay các lô đất đã được đầu tư. Nhiều công cụ đầu tư vào đất đai đã được áp dụng để khai thác giá trị của đất, qua đó góp phần tạo nguồn vốn đầu tư cho hạ tầng đô thị. Các công cụ này gồm cho thuê đất, bán đất, bán quyền tham gia dự án đầu tư, thuế đầu tư. Đầu tư trên cơ sở cấp đất cũng đang trở thành một nhân tố quan trọng của công tác đầu tư, phát triển hạ tầng đô thị ở các nước đang phát triển, đặc biệt là ở những nơi có các đô thị đang phát triển nhanh chóng, như các thành phố lớn ở Trung Quốc, Braxin, Ấn Độ.

8. Trung quốc: cho thuê đất

Ở Trung Quốc, tất cả đất đô thị đều thuộc sở hữu của chính quyền địa phương. Rất nhiều thành phố đã huy động trực tiếp tới một nửa hoặc nhiều hơn nguồn vốn rất lớn để đầu tư vào hạ tầng đô thị từ tiền cho thuê đất. Người thuê có quyền sử dụng đất trong thời gian 40-70 năm. Cho tới giữa những năm 1990, các địa phương thường chủ yếu chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp đầu tư, xây dựng thông qua thương lượng riêng; tuy nhiên, quá trình thỏa thuận riêng này với nhà đầu tư đã dẫn đến nạn tham nhũng, mà kết quả là làm thất thoát nguồn thu của nhà nước. Năm 2002, chính quyền trung ương đã ban hành một thông tư mới hướng dẫn địa phương thực hiện mọi hoạt động cho thuê đất thông qua việc đấu giá công khai.

Việc xây dựng đường cao tốc đô thị ở Trung Quốc khiến giá trị đất được nâng lên. Ví dụ về quy trình đầu tư căn cứ vào việc cấp đất là công trình đường vành đai bao quanh khu vực Trường Sa, thủ phủ tỉnh Hồ Nam ở miền trung Trung Quốc. Để huy động vốn cho dự án này, địa phương đã chuyển nhượng cho một đơn vị hợp tác nhà nước-tư nhân là Công ty Đầu tư Đường Vành đai, quyền cho thuê các dải đất rộng 200 m ở hai bên con đường quốc lộ sẽ được xây dựng. Tổng cộng đã có 33 km^2 diện tích đất đã được chuyển nhượng. Trong số đó, 12 km^2 là đất đã hoàn thiện, có hạ tầng đường nối và giấy phép đầu tư. Phần đất còn lại vẫn ở tình trạng sơ khai, không có đường nối hay giấy phép đầu tư, do vậy chỉ có giá trị thị trường thấp. Tuy nhiên, theo kế hoạch, toàn bộ các thửa đất sẽ được bán hết sau khi hoàn thành đường quốc lộ. Tổng chi phí cho việc xây dựng đường quốc lộ là 730 triệu USD. Khoảng một nửa khoản tiền này là vốn huy động trực tiếp từ việc bán quyền cho thuê đất đã có sẵn các dịch vụ hạ tầng. Nửa còn lại được huy động từ vốn vay của các

ngân hàng phát triển, ngân hàng thương mại dựa vào giá trị dự tính tương lai của đất đai sau khi được đầu tư. Để bảo đảm khả năng chi trả, Công ty Đầu tư Đường Vành đai cam kết sẽ bán toàn bộ các thửa đất sau khi hoàn thành đường quốc lộ.

9. Braxin: quyền đầu tư, xây dựng

Một phương án khác thay cho việc bán đất nhằm thu về giá trị thặng dư của đất được tạo ra nhờ các dự án phát triển cơ sở hạ tầng công ích là việc cơ quan nhà nước bán quyền đầu tư, xây dựng. Quyền đầu tư, xây dựng gồm hai loại: quyền chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất đô thị, và quyền xây dựng với mật độ cao hơn mật độ được phép thông thường theo các nguyên tắc quy hoạch hay những quy định chặt chẽ nhất. Ở các tâm điểm phát triển đô thị như ga tàu điện ngầm hoặc các địa điểm khác thích hợp với việc xây dựng với mật độ cao, phương án thứ hai về quyền đầu tư, xây dựng sẽ phù hợp hơn. Một ví dụ về mô hình bán quyền đầu tư, xây dựng này là trường hợp Sao Paulo, Braxin. Theo các quy định về đầu tư, xây dựng của Sao Paulo, các nhà đầu tư không phải trả tiền phí mật độ xây dựng cho những công trình nằm trong giới hạn diện tích mặt sàn thông thường; tuy nhiên, địa phương sẽ thu một khoản phí ấn định sẵn cho phần diện tích sàn vượt quá mật độ xây dựng bình thường cao nhất áp dụng cho các dự án có mật độ cao. Một quỹ đặc biệt được lập để sử dụng riêng cho việc cấp vốn đầu tư cho các công trình được phê duyệt theo luật điều tiết hoạt động của cơ sở hạ tầng đô thị tương ứng.

Công ty Công trình Đô thị Faria Lima là cơ sở đã tận dụng được giá trị đất tạo ra nhờ mở rộng Đại lộ Faria Lima và các công trình đầu tư công ích khác. Được biết, giá trị đất ở khu vực này đã tăng từ 300 USD/m^2 ở thời điểm trước đầu tư lên 700 USD/m^2 sau đó. Địa phương chào bán quyền đầu tư, xây dựng bổ sung 2,25 triệu m^2 diện tích mặt sàn trên khu đất có diện tích đất 410 ha. Trong thời gian triển khai dự án, giá bán quyền đầu tư, xây dựng đã lên tới 630 USD cho mỗi mét vuông mặt sàn được phép xây dựng. Các dự án đầu tư được cấp phép trong khuôn khổ chương trình công trình đô thị này gồm nâng cấp các tuyến phố, hệ thống thoát nước chung cho toàn khu vực, không gian công cộng, hỗ trợ xây dựng nhà ở xã hội.

10. Cô-lôm-bia: thuế đầu tư, nâng cấp

Thuế đầu tư, nâng cấp là loại phí đánh trực tiếp vào giá trị đất tăng nhờ các công trình công ích. Tuy hầu hết các nước đều có kinh nghiệm về việc áp dụng thuế đầu tư, nâng cấp dưới nhiều hình thức, nhưng dạng cơ bản của thuế đầu tư, nâng cấp vẫn là thuế thu một lần và thu trước trên giá trị đất tăng nhờ công trình công ích. Khái niệm thuế đầu tư, nâng cấp khá đơn giản, tuy nhiên, trên thực tế rất khó để xác định giá trị đất được tạo ra nhờ các công trình công ích một cách chính xác, theo từng thửa đất. Vì vậy, thuế đầu tư, nâng cấp chưa được coi là một nguồn huy động vốn đáng kể cho hạ tầng đô thị tại các nước phát triển. Tuy nhiên, Cô-lôm-bia đã áp dụng thành công một hình thức thuế đầu tư, nâng cấp sau một số đợt điều chỉnh trong việc huy động vốn đầu tư cho hạ tầng đô thị. Hình thức thuế đầu tư, nâng cấp tại Cô-lôm-bi-a được biết đến với tên gọi *contribucion de valorizacion.*

Mô hình *valorizacion* mới có hiệu lực từ năm 1997, đề ra nguyên tắc việc áp dụng thuế đầu tư, nâng cấp trên quyền quy hoạch đô thị. Các mảnh đất nằm trong một khu vực quy hoạch đặc biệt nhằm chuyển đổi mục đích sử dụng thành đất đô thị được chính quyền địa phương cho phép có thể chịu mức thuế đầu tư, nâng cấp từ 30 đến 50% theo quyết định của địa phương. Thuế đầu tư, nâng cấp áp dụng cho phần giá tăng lên mà chủ đất được hưởng nhờ được quyền quy hoạch. Thời hạn nộp thuế đầu tư, nâng cấp là thời điểm hiện thực hóa phần giá trị đất tăng khi bán đất hay tiến hành đầu tư, xây dựng. Tiền thu được từ khoản này được sử dụng để đầu tư hạ tầng hỗ trợ cho các khu vực

mới được đô thị hóa. Trong thời kỳ 1997-2007, thông qua cơ chế *varolizacion*, Bôgôta đã đầu tư được cho 217 dự án công trình công ích (chủ yếu là nâng cấp đường phố, cầu cống) trên toàn thành phố. Nhờ những điều chỉnh này, cơ chế valorizacion đã được chuyển đổi thành thuế đổi đất lấy hạ tầng trả trước, đóng góp một phần đáng kể cho ngân sách đầu tư cơ bản của địa phương.

D. Kinh nghiệm khác từ khu vực

11. Trung quốc

a. Thông tin chung

Trung Quốc bắt đầu quá trình cải cách phân cấp quản lý tài chính từ năm 1980 với mục đích tăng quyền tự chủ tài chính cho chính quyền địa phương. Ban đầu, quá trình phân cấp quản lý này diễn ra dưới hình thức khoán, theo đó trung ương và địa phương cùng phân chia trách nhiệm thu chi. Cơ chế này khuyến khích việc chính quyền cấp tỉnh báo cáo nguồn thu thấp hơn thực tế, kết quả là tỷ lệ nguồn thu của trung ương giảm, đồng thời những tỉnh giàu giành được nhiều ưu thế, năng lực hơn trong việc giành được những hợp đồng có lợi so với những tỉnh khác.

Năm 1994, Chính phủ ban hành chế độ Cải cách Hệ thống Phân bổ Thuế, đề ra nguyên tắc khoán thu giữa chính quyền trung ương và địa phương: các khoản thuế liên quan tới lợi ích quốc gia hay cân đối kinh tế vĩ mô thuộc về chính quyền trung ương, còn những loại thuế liên quan tới phát triển kinh tế địa phương thuộc thẩm quyền của địa phương. Thời điểm này cũng áp dụng cơ chế chuyển giao trong nội bộ nhà nước, trong đó có hai hình thức chuyển giao: một là các khoản hoàn thuế tương ứng với một tỷ lệ nhất định của phần tăng trong tổng tiền thuế thu được; một là khoản cấp phát ngân sách xác định bằng một công thức tính toán chênh lệch giữa các mức thu chi chuẩn thức của địa phương.[20] Ngân sách được phân bổ từ trung ương tới cấp tỉnh, sau đó tỉnh sẽ tiếp tục phân bổ nguồn thu cho các cấp địa phương theo cơ chế phân bổ gần tương tự như cơ chế phân bổ vốn từ trung ương đến tỉnh.

Do xóa bỏ cơ chế chia sẻ nguồn thu với chính quyền cấp tỉnh mà các biện pháp cải cách này đã làm tăng nguồn thu cho trung ương. Những thay đổi tiếp theo về quy định phân bổ nguồn thu cũng dẫn tới việc nguồn thu của trung ương tăng với tốc độ nhanh hơn so với tăng nguồn thu của tỉnh. Chính quyền cấp tỉnh cũng được giữ lại tỷ lệ nguồn thu phát sinh trong nội bộ tỉnh cao hơn, do không phân bổ đầy đủ ngân sách cho chính quyền cấp dưới (địa phương).

Mặc dù khoản thu của chính quyền địa phương ngày càng giảm nhưng các nghĩa vụ chi của tỉnh không thay đổi. Ở Trung Quốc, chính quyền địa phương quản lý phần nghĩa vụ chi tiêu rất lớn, bao gồm chi tạo lập "mạng lưới an toàn xã hội" (giáo dục, y tế, hưu trí), và các công trình cơ sở hạ tầng trọng yếu như giao thông, vận tải, điện. Điều này dẫn đến sự mất cân đối xứng giữa năng lực tài chính và nhu cầu đầu tư của địa phương. Thêm vào đó, địa phương cũng không được phép vay vốn trực tiếp.

b. Các Tổng Công ty Đầu tư Phát triển Đô thị (UDIC)

Những cơ chế tài chính, tài khóa hiện hành như cấm địa phương vay vốn gây khó khăn cho địa phương trong việc đảm đương trực tiếp những trách nhiệm của mình thông qua ngân sách địa

20 Doanh thu chuẩn được tính theo mức thuế cơ sở của khu vực và tỷ lệ thuế cho địa phương và thuế chia sẻ. Chi phí chuẩn bao gồm chi phí của chính quyền cấp tỉnh cho người lao động, giáo dục và quản lý, được tính ở mức thông thường.

phương. Do vậy, chính quyền địa phương phải tìm đến những cơ chế ngoài ngân sách nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng đô thị ngày càng tăng. Các nguồn ngân sách chính thức đóng vai trò ngày càng giảm trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng trong những năm gần đây, trong khi việc sử dụng các doanh nghiệp nhà nước và một số hình thức hợp tác công tư, như nhượng quyền, liên doanh, ngày càng tăng.

Các cơ chế ngoài ngân sách huy động vốn thông qua các quỹ tự có, như phí, lệ phí đặc biệt, thuế áp dụng đối với doanh nghiệp thuộc sở hữu của địa phương, tiền thuê đất, lợi nhuận được chia từ các doanh nghiệp nhà nước địa phương. Những nguồn vốn này là sự bổ sung vào nguồn kết hợp giữa vốn vay ngân hàng và phát hành trái phiếu của các công ty thuộc sở hữu của địa phương.

Những cơ sở này được thành lập để thực hiện việc vay vốn ngoài ngân sách ở địa phương và thường được gọi là các Công ty Đầu tư Phát triển Đô thị ở cấp địa phương. Những công ty này thay mặt chính quyền địa phương đầu tư vào cơ sở hạ tầng và các dự án đầu tư khác. Hiện tại có khoảng 8.000 UDIC ở Trung Quốc và hình thức đầu tư này chiếm tới khoảng 80-90% nguồn vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng đô thị. Các UDIC góp phần thực hiện các nghĩa vụ ngoài ngân sách của địa phương dự tính lên tới 34% GDP và chiếm tới 30% số vốn vay mới từ ngân hàng theo thống kê năm 2009.

Kết quả là giới lãnh đạo trung ương bắt đầu cảm thấy lo ngại về những trách nhiệm liên đới tiềm ẩn từ những khoản nợ khổng lồ của các UDIC. Trong khi các UDIC ở những thành phố duyên hải lớn thường huy động vốn từ thị trường và ít phụ thuộc hơn vào các khoản vay ngân hàng do có tình hình tài chính tốt hơn, các UDIC ở những khu vực nghèo miền bắc và tây Trung Quốc lại phụ thuộc nhiều vào vốn vay ngân hàng có bảo lãnh của chính quyền địa phương thay vì bảo đảm bằng tài sản hay nguồn thu từ dự án trong tương lai. Ngoài ra, những khoản tín dụng này cũng được cấp tại thời điểm mà nhà nước khuyến khích cho vay các dự án cơ sở hạ tầng. Hậu quả là các ngân hàng không thực hiện thẩm định tín dụng đầy đủ. Do vậy, ước tính ¼ số vốn vay này có thể chuyển thành nợ xấu và tỉ lệ nợ xấu 25-30% này sẽ tương đương với toàn bộ giá trị vốn được cấp của nhiều ngân hàng lớn nhất của Trung Quốc.

Do vậy, chính quyền trung ương đang dự định cấm địa phương thực hiện bảo lãnh vay vốn của các UDIC, đồng thời thiết lập một khung pháp lý toàn diện về đầu tư ở địa phương.

c. Đầu tư, huy động vốn phát triển Cơ sở Hạ tầng Đô thị ở Thượng Hải

Thành phố Thượng hải là một trong bốn thành phố trực thuộc trung ương của Trung Quốc. Thượng Hải có dân số khoảng 23 triệu người và là một điển hình về việc sử dụng đại trà cơ chế ngoài ngân sách để đầu tư vào cơ sở hạ tầng đô thị.

Bước đầu tiên của quy trình đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng đô thị ở Thượng Hải là việc thành lập công ty Shanghai Chengtou Corporation (một UDIC). Công ty này có nhiệm vụ áp dụng các mô hình đầu tư mới, bao gồm phát hành trái phiếu, sử dụng các công cụ tài trợ ngoài ngân sách như liên doanh, nhượng quyền. Công ty này cũng phát hành một số trái phiếu nợ trên thị trường vốn, do không chịu sự điều chỉnh của các quy định hạn chế đặt ra đối với chính quyền địa phương.

Ngoài ra, kể từ những năm 1990, Thượng Hải đã dẫn đầu Trung quốc về cho thuê đất, qua đó thu được hơn 12 tỷ USD từ tiền thuê đất trả trước và bán quyền cho thuê. Thành phố đã đầu tư nguồn vốn này vào cơ sở hạ tầng đô thị và các dự án nhà ở. Cho thuê đất theo thị giá cũng tạo điều kiện để thành phố hợp lý hóa không gian đô thị, nhờ khuyến khích di dời các cơ sở công nghiệp ra ngoại ô

để lấy đất cho những đối tượng sử dụng đất có giá trị cao hơn thuê lại, từ đó khai thác tốt hơn lợi thế vị trí trung tâm.

Về đầu tư, phát triển cơ sở hạ tầng tạo nguồn thu, Thượng Hải đã tìm cách thu hút đầu tư từ cả nhà đầu tư trong nước và nước ngoài thông qua các hợp đồng nhượng quyền, liên doanh, đấu thầu cạnh tranh. Ví dụ, Công ty cấp nước Shanghai Chengtou - Veolia đã thành lập liên doanh (Dự án Công trình Cấp nước Phố Đông), huy động thành công vốn đầu tư bên ngoài lên tới 2 tỷ Nhân dân tệ. Ban đầu, các nhà đầu tư tư nhân trong các liên doanh này được bảo đảm một tỷ lệ lợi tức cụ thể, trong một số trường hợp từ việc bổ sung phí bằng những nguồn thu khác của thành phố. Nhưng sau đó, nhà nước đã giảm mạnh hoặc xóa bỏ các khoản bảo lãnh này và tập trung hơn vào mục tiêu thu hồi vốn. Sau cùng, thành phố Thượng Hải cũng chọn phương án đầu tư vào một số dự án phi lợi nhuận, như các dự án cầu, đường hầm, theo cơ chế trao thầu cho doanh nghiệp tư nhân thông qua đấu thầu cạnh tranh. Giải pháp này tạo điều kiện để thành phố tiếp cận, học tập được từ những mô hình hiệu quả của các doanh nghiệp tư nhân.

E. Hợp tác Nhà nước–Tư nhân ở cấp Địa phương

12. Braxin

a. Thông tin chung

Tài chính địa phương ở Braxin đã tiến triển song hành với tình hình tài chính của Chính quyền Liên bang. Trong các thập kỷ 1960 và 1970, các bang, địa phương chủ yếu vay vốn thông qua phát hành trái phiếu trong và ngoài nước, cũng như vay từ các ngân hàng quốc doanh. Phần lớn khoản nợ này tập trung vào một số ít các bang và được cung cấp bởi các ngân hàng quốc doanh, vốn là những đơn vị không có động lực hoặc năng lực để thực hiện thẩm định tín dụng nghiêm ngặt, cũng như chịu nhiều ảnh hưởng từ các can thiệp chính trị. Ngoài ra, việc khối tư nhân ít tham gia quá trình cấp vốn vay cho chính quyền địa phương cũng dẫn đến sự thiếu vắng một nguồn đánh giá, kiểm soát hiệu quả. Do vay nợ quá nhiều và thiếu kiểm soát ngân sách, Braxin đã trải qua nhiều thời kỳ bất ổn kinh tế vĩ mô, mà khởi đầu là việc chính quyền trung ương mất khả năng trả nợ vào những năm 1980. Sự bất ổn này cũng ảnh hưởng tới năng lực tài chính địa phương và Braxin phải cần tới ba đợt cứu trợ tài chính của Liên bang đối với những địa phương vay nợ.

Trong những năm gần đây, Braxin đã tiến hành một số cải cách nhằm ổn định tình hình tài khóa. Trước hết, theo quy định của Hiến pháp 1988, vào năm 1998, Thượng viện đã thông qua một số biện pháp mới nhằm kiểm soát nợ địa phương dưới hình thức các Nghị quyết. Năm 2000, những biện pháp này được nêu rõ và thể chế hóa trong Luật Trách nhiệm Tài khóa. Luật này áp dụng một số nguyên tắc tài khóa và một số quy định vay vốn hạn chế đối với các bang và địa phương: hạn chế về chi tiêu cá nhân, tổng mức trần dư nợ, quy định đối tượng trả nợ. Mặc dù đã có những quy định chặt chẽ hơn nhưng tỷ lệ nợ của địa phương trong tổng mức nợ công vẫn tăng lên tới khoảng 30% vào năm 2010.

Hiện tại, Braxin tuy có một thị trường tài chính lớn và phát triển nhưng không được các Bang và địa phương tận dụng để huy động vốn. Thay vào đó, vay nợ của chính quyền địa phương từ các ngân hàng liên bang và quốc doanh cũng như một số quỹ đặc thù cho vay với lãi suất bao cấp vẫn chiếm vị trí chủ yếu. Các địa phương chủ yếu vẫn dựa vào nguồn vốn cung cấp bởi Ngân hàng Nhà ở Tiết kiệm Liên bang (Caixa) và Ngân hàng Phát triển Liên bang (Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES) và các quỹ phát triển địa phương được thành lập với vốn viện trợ của Ngân hàng Thế

giới và Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến việc thiếu vắng nguồn vốn thương mại cấp cho chính quyền địa phương. Các Bang và địa phương được vay vốn từ các nguồn nhà nước với những điều kiện vay mà các bên vay thương mại không thể đáp ứng như lãi suất trợ cấp, thời gian ân hạn, kỳ hạn dài.

Do không áp dụng các nguyên tắc thị trường nên Braxin sử dụng các quy định hành chính để điều tiết nợ địa phương. Ngân hàng Trung ương cấm các ngân hàng nhà nước (Caixa và BNDES) và tổ chức tài chính góp vốn quá 45% dưới dạng khoản cho vay hoặc đầu tư vào các đơn vị nhà nước. Các quỹ phát triển địa phương không chịu sự điều chỉnh của quy định này nhưng phải đáp ứng quy định của Luật Trách nhiệm Tài khóa nêu trên. Mọi đơn xin vay vốn của địa phương đều phải nộp cho Ngân hàng Trung ương để thẩm định từng trường hợp và trình lên Thượng viện. Quy định của liên bang hầu như không cấm các tiểu bang vay vốn nước ngoài trừ khi cần bảo lãnh của liên bang, và trong trường hợp này, Bộ Tài Chính là cơ quan có thẩm quyền chấp thuận hoặc từ chối cung cấp bảo lãnh của liên bang. Dù vậy, Ủy ban Tiền tệ Quốc gia của Braxin vẫn kiểm soát hoạt động tín dụng nước ngoài của các bang và địa phương.

Khả năng tiếp cận nguồn vốn bị hạn chế bởi không mở rộng phạm vi đối tượng cấp vốn, cũng như do những quy định ngân sách cứng nhắc không cho phép các cơ quan chính quyền tái phân bổ ngân sách cho những dự án cơ sở hạ tầng lớn. Trước tình hình nhu cầu lớn về cơ sở hạ tầng của Braxin và năng lực hạn chế trong huy động vốn trên phạm vi lớn, Chính phủ Braxin đã chọn cách áp dụng mô hình PPP ở tất cả các cấp chính quyền, bao gồm cả các bang và địa phương.

b. Hợp tác Nhà nước - Tư nhân (PPP) ở địa phương

Luật pháp Braxin phân định ranh giới quyền hạn giữa Chính quyền Liên bang, tiểu bang và địa phương về cung ứng các dịch vụ thiết yếu và cơ sở hạ tầng: chính quyền Liên Bang quản lý các dự án đường liên tỉnh, điện, viễn thông, chính quyền tiểu bang quản lý lĩnh vực phân phối khí đốt; còn chính quyền địa phương quản lý dịch vụ cấp nước, vệ sinh và dịch vụ xã hội khác.

Hiến pháp Braxin cho phép chính quyền địa phương ủy quyền cho tư nhân, chủ yếu thông qua hình thức nhượng quyền, thực hiện cung cấp các dịch vụ tại chỗ như giao thông đô thị, cấp nước, vệ sinh môi trường.

Năm 2004, Chính phủ Braxin thông qua Luật PPP áp dụng cho mọi cấp chính quyền và bổ sung các quy định pháp lý hiện hành, gồm Luật Nhượng quyền và Đấu thầu. Luật này có quy định về an toàn tài chính công, hạn chế tổng mức cam kết tài chính công cho các dự án PPP là tối đa 1% tổng thu nhập ròng của chính quyền địa phương. Nếu địa phương vượt giới hạn này, chính quyền Liên bang sẽ được quyền khấu trừ vào ngân sách phân bổ. Để đối phó với rủi ro đối tác nhà nước và giảm chi phí vốn, Luật quy định hình thành Quỹ Bảo lãnh (*Fundo Garantidor*) trong đó tài sản công được đóng góp vào quỹ để bảo đảm các nghĩa vụ bảo lãnh của Chính phủ trong cơ chế PPP. Luật cũng cho phép trích riêng nguồn vốn của nhà nước để thực hiện các cam kết theo dự án PPP.

Nhiều chính quyền tiểu bang cũng đã thông qua luật pháp về PPP như các bang Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo. PPP đã giúp các địa phương này nâng cao khả năng cung cấp dịch vụ công, giải phóng nguồn vốn để đầu tư cho những lĩnh vực khác. Những tiểu bang tích cực nhất tính đến nay là các bang Minas Gerais, Sao Paulo, Bahia, và các lĩnh vực chiếm ưu thế là đường bộ, nước sạch vệ sinh, y tế, giáo dục. Mô hình cấp vốn hỗ trợ tài chính của Chính phủ giữa các bang có nội dung khác nhau: các bang Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do

Sul chọn mô hình lập quỹ tín dụng theo quy định của luật liên bang, còn các bang São Paulo, Goiás lại thành lập các công ty nhà nước, liên kết với kho bạc để quản lý các khoản bảo lãnh của tiểu bang.

Chính quyền Liên bang hiện đang hỗ trợ cho các đơn vị chính quyền địa phương trong việc cơ cấu các dự án PPP. Bộ Kế hoạch Liên bang đã ký kết thỏa thuận hợp tác kỹ thuật với các bang Bahia, Ceará, Manaus, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte. Do địa phương đã có một số kinh nghiệm về quản lý đấu thầu công trình công ích nên công tác đào tạo chủ yếu tập trung vào tạo lập thói quen sử dụng hợp đồng định hướng kết quả và nâng cao năng lực pháp lý, tài chính cần thiết để cơ cấu những dự án PPP phức tạp. Chính quyền Liên bang cũng giúp các địa phương xây dựng những văn bản pháp lý tiêu chuẩn mực về PPP.

Chính quyền Liên bang (thông qua ngân hàng phát triển liên bang) cũng góp phần vào việc thành lập hai quỹ mới nhằm hỗ trợ xây dựng dự án PPP. Thứ nhất là Quỹ phát triển PSP, được tài trợ bởi BNDES, Tổ chức Tài chính Quốc tế (IFC) và Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ (IADB). Quỹ Phát triển PSP có một quỹ tuần hoàn để trang trải chi phí xây dựng dự án và được khuyến khích lập các dự án đủ điều kiện vay vốn ngân hàng vì một hình thức trả lương chuyên gia quan trọng của quỹ là trả phí theo hiệu quả. Ngoài ra, nhiều Ngân hàng thương mại[21] cùng với BNDES, đã thành lập *EBP - Estruturadora Brasileira de Projetos*, một công ty tư nhân chuyên xây dựng các dự án cơ sở hạ tầng truyền thống và xã hội cho chính quyền liên bang, tiểu bang, địa phương. EBP tập trung vào những dự án có mức đầu tư từ 265 triệu USD đến 1 tỷ USD, thời hạn tối đa 2 năm, theo hình thức ký kết hợp đồng nhượng quyền/PPP. EBP thường xuyên thực hiện ký kết, điều phối các nghiên cứu khả thi về môi trường, kỹ thuật, pháp lý, tài chính với các cơ quan nhà nước liên quan. Chi phí của các nghiên cứu này được EBP tài trợ bằng tiền riêng và EBP chịu hoàn toàn rủi ro. Khi hợp đồng nhượng quyền/PPP được ký kết, EBP sẽ được doanh nghiệp nhận nhượng quyền mới thành lập hoàn trả các chi phí đã bỏ ra, theo quy định tại Điều 21, Luật Nhượng quyền (Số 8987 năm 1995).

F. Trái phiếu địa phương

13. Ấn độ

Năm 1998, Công ty Đô thị Ahmedabad (AMC), một đơn vị phát triển đô thị địa phương, đã phát hành 1 tỷ Ringgit (25 triệu USD) trái phiếu địa phương để tài trợ một phần cho một dự án cấp thoát nước. Sự kiện này được coi là một bước tiến đáng kể vì đây là đợt phát hành trái phiếu địa phương đầu tiên ở Ấn Độ không có bảo lãnh của nhà nước. Đây cũng là bước đầu tiên hướng tới một cơ chế tài chính địa phương theo định hướng thị trường vì mở ra hướng sử dụng trái phiếu địa phương để đầu tư cho cơ sở hạ tầng đô thị ở Ấn Độ.

- **Cải cách tài chính, quản lý trong phát hành trái phiếu:** Từ năm 1994, AMC, sau khi đã đặt nền móng cho việc phát hành trái phiếu, đã thực hiện một loạt những cải cách đáng kể về tài chính và quản lý, như cải cách công tác thu thuế, áp dụng hệ thống kế toán vi tính, củng cố nhân sự, quản lý tài chính trong nội bộ AMC. Đặc biệt, AMC còn khởi đầu một nỗ lực lớn nhằm cải thiện công tác thu thuế nhập thị, một loại thuế áp dụng cho nhiều loại hàng hóa đưa vào thành phố. Nhờ những biện pháp cải cách này mà tình hình tài chính của AMC đã được cải thiện đáng kể với khoản thặng dư tiền mặt cuối kỳ lên tới 2.142 triệu Ringgit (54 triệu USD) tính đến tháng 3 năm 1999.

21 Các ngân hàng thương mại bao gồm: Banco do Brasil, Banco Espírito Santo, Banco Votorantim, Bradesco, Citibank, Itaú, Santander and Unibanco

- **Quy hoạch đầu tư xây dựng cơ bản:** AMC tiến hành lập kế hoạch đầu tư xây dựng cơ bản trị giá 5.973 triệu Ringgit (150 triệu USD) cho giai đoạn 1996-97 đến 2001/02, trong đó dành 4.393 triệu Ringgit (110 triệu USD) cho một dự án cấp thoát nước. AMC đề xuất đáp ứng 30% tổng vốn đầu tư bằng các khoản tích lũy nội bộ và 70% còn lại bằng cách huy động trái phiếu địa phương và vốn vay từ các tổ chức tài chính. Tính khả thi tài chính của kế hoạch đầu tư được xác định trên cơ sở tình hình tài chính chung của AMC thay vì tính khả thi của dự án cấp thoát nước.
- **Cải thiện xếp hạng tín dụng:** Năm 1996, AMC được CRISIL, một cơ quan xếp hạng tín dụng độc lập, xếp hạng tín dụng ban đầu là "A+" nhờ vào đợt phát hành trái phiếu đô thị Ahmedabad. Sau lần được xếp hạng ban đầu này, AMC đã điều chỉnh lại cơ cấu tài chính trong chào bán trái phiếu, bổ sung thêm một số điểm cải thiện mức tín nhiệm bằng cách mở tài khoản phong tỏa để giữ tiền thuế nhập thị thu được từ 10 điểm thu thuế và một quỹ tích lũy phục vụ việc trả vốn vay gốc. AMC cũng cam kết thế chấp toàn bộ thuế nhập thị và thu nhập khác cho người nắm giữ trái phiếu trong trường hợp khoản thu từ 10 điểm thu thuế không đủ để trả nợ, vì vậy trên thực tế đây là đợt phát hành trái phiếu nghĩa vụ chung. Nhờ những giải pháp cơ cấu nguồn vốn trái phiếu này mà AMC đã được thăng hạng tín dụng lên mức "AA".
- **Cải tiến chứng từ giao dịch:** Trong giao dịch trái phiếu địa phương, hồ sơ công khai thông tin (bản cáo bạch) và giao kèo ủy thác là những tài liệu tài chính quan trọng. Trong bản cáo bạch, ngoài phần khái quát chung về tình hình kinh tế, môi trường, tài chính, AMC còn cung cấp đầy đủ chi tiết về những rủi ro nội tại và bên ngoài cho nhà đầu tư theo đúng chuẩn mực quốc tế. Tuy vậy, trong trong giao kèo ủy thác - tài liệu pháp lý giữa bên phát hành và bên được ủy thác thay mặt người nắm giữ trái phiếu, AMC còn thiếu một số thông tin quan trọng về hoàn cảnh đầy đủ của đợt chào bán trái phiếu, cũng như về đảm bảo quyền lợi tài chính của người nắm giữ trái phiếu. Để nhà đầu tư yên tâm hơn, những thông tin này cũng cần được đưa vào nội dung giao kèo ủy thác.

G. Quản lý Nợ ở địa phương

Quản lý nợ ở địa phương thường được thực hiện ở nhiều quốc gia nhằm quản lý hiệu quả và khuyến khích địa phương vay vốn. Mỗi quốc gia có phương thức tiếp cận khác nhau trong công tác quản lý nợ ở địa phương, đặc biệt đối với số tiền vay nợ. Một số quốc gia cho phép chính quyền địa phương được vay vốn không giới hạn theo quy định của một số luật liên quan, trong khi quốc gia khác lại áp dung các nguyên tắc kiểm soát việc vay nợ của địa phương bằng cách áp dụng các chỉ số về giới hạn nợ, ví dụ như hệ số thanh toán nợ và tỷ số vốn vay trên doanh thu. Hạn mức vay của địa phương thường được xác định dựa trên năng lực trả nợ của mỗi địa phương thay vì tỷ số giữa mức vốn vay trên mức đầu tư xây dựng cơ bản của địa phương.

14. Cô-lôm-bia

Ở Cô-lôm-bia, cho tới năm 1997, chính quyền trung ương vẫn quy định Bộ Tài Chính phải phê duyệt trước đối với bất kỳ khoản vay nợ nào của địa phương. Tuy nhiên, một luật mới, Luật 358 đã được ban hành nhằm quản lý việc vay nợ của địa phương do tình trạng các chính quyền địa phương sử dụng quá nhiều nợ vay. Theo luật này, Bộ Tài Chính sẽ phân tích hai chỉ số nợ trước khi phê duyệt khoản vay nợ của địa phương: (a) khả năng trả nợ - xác định bằng tỷ số thanh toán lãi vay trên thặng dư hoạt động; (b) sự bền vững của khoản nợ - xác định bằng tỷ số dư nợ trên nguồn thu thường xuyên. Dựa trên hai chỉ số này, việc vay nợ của chính quyền địa phương được kiểm soát. Phương thức này được gọi là hệ thống đèn giao thông như biểu diễn trong bảng dưới đây.

Hình A2.8. Hệ thống đèn giao thông trong điều tiết việc vay nợ của địa phương

Xếp hạng	Chỉ số	Hạn mức vay
Xanh	Lãi vay tính theo tỷ lệ % của các khoản tiết kiệm từ hoạt động*< 40% & dư nợ tính theo tỷ lệ % của nguồn thu thường xuyên ≤ 80%	Không giới hạn
Vàng	Lãi vay tính theo tỷ lệ % của các khoản tiết kiệm từ hoạt động từ 40 – 60 % & dư nợ tính theo tỷ lệ % của nguồn thu thường xuyên ≤ 80%	Chỉ cho vay nếu được Bộ Tài Chính chấp thuận
Đỏ	Lãi vay tính theo tỷ lệ % của các khoản tiết kiệm từ hoạt động > 60% & dư nợ tính theo tỷ lệ % của nguồn thu thường xuyên > 80%	Không cho vay, trừ trường hợp thống nhất với kế hoạch điều chỉnh

* Tiết kiệm từ hoạt động là thặng dư từ ngân sách hoạt động (nghĩa là khoản tiền còn lại sau khi lấy nguồn thu thường xuyên trừ đi chi phí hoạt động), được chuyển vào ngân sách vốn và sử dụng cho mục đích trả nợ.

Nguồn: Đầu tư của địa phương cho Hạ tầng ở các nước đang phát triển: Khảo sát điểm về các thể chế, công cụ Cải cách cơ chế trong nước, Ngân hàng Thế giới, 2005.

15. Các nước đông âu

Những nền kinh tế đang trong thời kỳ quá độ ở Đông Âu đã hạn chế mức trả nợ theo tỷ lệ với nguồn thu của ngân sách. Chẳng hạn, Ba Lan hạn chế hệ số thanh toán nợ hàng năm ở mức dưới 15% nguồn thu của ngân sách. Nợ kết chuyển sang năm hiện tại không được cao hơn 60% nguồn thu ngân sách. Giới hạn hệ số thanh toán nợ hàng năm giảm xuống 12% khi nợ công lên tới 55% GDP, đồng thời không được vay thêm nếu tổng số nợ lên tới 60% GDP. Rumani hạn chế hệ số thanh toán nợ hàng năm của địa phương ở mức 20% tổng nguồn thu thường xuyên. Lithuania hạn chế vay nợ ở mức 10% nguồn thu thường xuyên.

Bảng A2.3. Hạn mức vay nợ địa phương ở một số nước Đông Âu

Quốc gia	Hạn mức hệ số thanh toán nợ	Giới hạn tỷ lệ vay/doanh thu
Hungary	70% nguồn thu thường xuyên của địa phương (từ thuế, phí địa phương, thu từ tiền lãi, tiền phạt vi phạm môi trường). Thanh toán nợ bao gồm nợ tiềm tàng theo cam kết bảo lãnh.	None
Lithuania	10% tổng nguồn thu, không kể ngân sách trung ương phân bổ.	Vay nợ không vượt quá 10% tổng nguồn thu trong ngân sách được phê duyệt (không kể phân bổ từ ngân sách trung ương); có thêm giới hạn bổ sung 5% đối với khoản vay ngắn hạn.
Ba Lan	15 % tổng nguồn thu (thanh toán nợ bao gồm nợ tiềm tàng do cam kết bảo lãnh)	Không
Rumani	20 % nguồn thu thường xuyên.	Không

Nguồn: Thị trường vốn địa phương ở các nước đang phát triển (2004).

16. Các nước châu á (Phi-lip-pin, Ấn Độ, Hàn Quốc)

Ở Phi-lip-pin, Luật Chính quyền Địa phương năm 1991 cho phép chính quyền địa phương có thẩm quyền đáng kể trong việc vay nợ, tuy nhiên, cũng có một số hạn chế ví dụ như giới hạn năng lực vay của chính quyền địa phương. Luật này quy định tỷ lệ ngân sách dành để trả nợ không được vượt quá 20% thu nhập thường xuyên. Chính quyền địa phương được phép tiếp cận nguồn tín dụng ngân hàng và các hình thức tín dụng khác, cũng như các nguồn trái phiếu và các loại chứng khoán khác. Chính quyền địa phương có thể sử dụng nguồn vốn tín dụng cho hai mục đích là bảo đảm thanh khoản và các dự án đầu tư cơ bản.

Ở Ấn Độ, trong số các cơ quan chính quyền địa phương mới chỉ có các tổng công ty đô thị (cơ quan quản lý đô thị địa phương) được quyền vay nợ theo Luật về Vay vốn của Chính quyền Địa phương năm 1914. Tuy nhiên, các tổng công ty đô thị chỉ được vay vốn khi có sự chấp thuận của chính quyền địa phương. Các tổng công ty đô thị phải đệ trình nội dung của khoản vay như mục đích vay, số tiền vay, thông tin về biện pháp bảo đảm cho khoản vay, tiến độ giải ngân, thời hạn vay, nguồn thu, giải trình chi tiêu. Hạn mức vay được ấn định bằng giá trị định giá hàng năm (một chỉ số giá trị tài sản), giá trị của tài sản, bất động sản đô thị, nguồn thu tự có, tình hình tài chính chung của tổng công ty đô thị.

Ở Hàn Quốc, việc vay nợ của địa phương được điều chỉnh bởi một số luật như Luật Tự chủ Địa phương, Luật Tài chính Địa phương, Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Tài chính Địa phương. Việc vay nợ của địa phương được chính quyền trung ương kiểm soát chặt chẽ. Quy trình vay phải trải qua nhiều lần phê duyệt của cả các cơ quan trung ương và địa phương. Theo quy định, chính quyền trung ương quyết định liệu chính quyền địa phương có được phép vay bằng cách áp dụng các điều kiện sau đây trong một loạt các quy chế:

- Tỷ số tiền thanh toán nợ vay bình quân hàng năm trong bốn năm gần nhất trên nguồn thu hàng năm của địa phương trong bốn năm gần nhất không được vượt quá 20%;
- Tỷ số giữa số dư ngân sách chung (thu trừ chi) của năm tài khóa gần nhất trừ đi số dư ngân sách địa phương kết chuyển sang năm tài khóa tiếp theo trên nguồn thu của địa phương trong năm tài chính gần nhất lớn hơn -10%;
- Nguồn thu thuế tại địa phương trong năm tài chính gần nhất cao hơn 90% năm tài khóa trước.

Bảng A2.4. Hạn mức vay nợ địa phương của một số nước châu Á

Quốc gia	Hạn mức vay nợ địa phương	Phê duyệt trước
Phi-lip-pin	Mức thanh toán nợ không quá 20% nguồn thu thường xuyên	Không
Ấn Độ	Hạn mức vay nợ được xác định bởi mức định giá có hàng năm (một chỉ số giá trị tài sản), giá trị của tài sản và bất động sản đô thị, nguồn thu của địa phương, tình hình tài chính chung của tổng công ty đô thị.	Phê duyệt trước của chính quyền trung ương đối với tổng công ty đô thị
Hàn Quốc	- Tỷ số mức thanh toán nợ vay bình quân hàng năm (thanh toán cả gốc lẫn lãi) trong bốn năm gần nhất trên tổng nguồn thu của địa phương (thuế địa phương, thuế chung chia sẻ, nguồn thu thường xuyên, vốn viện trợ) trong bốn năm gần nhất không quá 20%. - Tỷ số giữa số dư ngân sách chung (thu trừ chi) của năm tài khóa gần nhất trừ số dư ngân sách địa phương kết chuyển sang năm tài khóa tiếp theo trên nguồn thu của địa phương trong năm tài chính gần nhất cao hơn -10%. - Nguồn thu thuế địa phương trong năm tài chính gần nhất cao hơn 90% năm tài khóa trước	Phê duyệt nhiều lần của cả cơ quan chính quyền trung ương và địa phương

Nguồn:

Tuy-ni-di

1. Các Báo cáo Xếp hạng Tín dụng và các Bản Cập nhật, Hãng xếp hạng tín dụng Fitch, 2008-2012.
2. Dự án Phát triển Kết hợp Địa phương tại Tuy-ni-di, Tài liệu Thông tin Dự án, tháng 9 năm 2010.
3. Dự án Phát triển Đô thị lần thứ ba, Báo cáo Hoàn thành Dự án, tháng 12 năm 2010.
4. Dự án Phát triển Đô thị lần thứ hai, Báo cáo Hoàn thành Dự án, tháng 12 năm 2003.

Cô-lôm-bia

1. Nguồn vốn đô thị - Trách nhiệm Tài chính và Hạ tầng Đô thị tại Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ, Ba Lan và Nam Phi, Ngân hàng Thế giới, 2007.
2. Nguồn vốn Địa phương cho Hạ tầng Địa phương ở các Nước Đang phát triển: Nghiên cứu Tình huống về các Đơn vị và Kỹ thuật Nâng cao Tín dụng Nội địa Đổi mới; Bộ phận Hạ tầng, Ban Kinh tế và Tài chính, Tham luận N.1, Ngân hàng Thế giới, 2005.
3. Thị trường Vốn Địa phương tại các Nước Đang phát triển: Từ Lý thuyết đến Thực tiễn, Ngân hàng Thế giới, 2004.
4. Tài liệu Thẩm định Dự án về Khoản vay Đề xuất trong Khoản 75 triệu USD cho FNDETER được bảo lãnh bởi Cộng hòa Cô-lôm-bia cho Dự án Phát triển Dịch vụ Hạ tầng Đô thị, Báo cáo số 17057-CO, Ngân hàng Thế giới, 1998.
5. Cơ chế Cấp vốn Mới cho Ngành Nước, OECD, 2010.
6. FINDETER Informe Annual 2010, FINDETER, 2010.
7. Đề xuất Vay vốn về FINDETER Cô-lôm-bi-a – Khoản vay Cá nhân thứ hai cho Chương trình Nhà cung cấp Dịch vụ Công (CO-L 1052), Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ, 2010
8. FINDETER www.findeter.gov.co/

Cộng hòa Séc

1. Thị trường Vốn Địa phương tại các Nước Đang phát triển: Từ Lý thuyết đến Thực tiễn, Ngân hàng Thế giới, 2004.
2. Sử dụng các Quỹ Phát triển Đô thị để xây dựng các Thị trường Tín dụng Đô thị, Ngân hàng Thế giới, 1996.
3. Xây dựng Hệ thống Tín dụng Địa phương, Ngân hàng Thế giới, 1999.
4. Nhu cầu Đầu tư và Đáp ứng của Thị trường Tài chính tại Địa phương, Ngân hàng Thế giới, 2000.
5. Bài học cho Thế kỷ Đô thị: Tài chính Hạ tầng Phân quyền trong Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Thế giới, 2008

Nam Phi

1. Trợ cấp cho Thành phố - Trách nhiệm Tài chính và Hạ tầng Đô thị tại Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ, Ba Lan và Nam Phi, Ngân hàng Thế giới, 2007.
2. Nguồn vốn đầu tư hạ tầng địa phương ở các nước đang phát triển: Nghiên cứu Tình huống về các Đơn vị và Kỹ thuật Nâng cao Tín dụng Nội địa Đổi mới; Bộ phận Hạ tầng, Ban Kinh tế và Tài chính, Tham luận N.1, Ngân hàng Thế giới, 2005.

3. CT THNN Tài chính Cơ sở hạ tầng, Ý kiến Tín dụng, Dịch vụ Đầu tư Moody, tháng 6 năm 2011.
4. CT THNN Tài chính Cơ sở hạ tầng, Ý kiến Tín dụng, Dịch vụ Đầu tư Moody, tháng 12 năm 2008.

Ấn Độ

1. Đầu tư đô thị - Trách nhiệm Tài chính và Hạ tầng Đô thị tại Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ, Ba Lan và Nam Phi, Ngân hàng Thế giới, 2007.
2. Nguồn vốn đầu tư hạ tầng địa phương ở các nước đang phát triển: Nghiên cứu Tình huống về các Đơn vị và Kỹ thuật Nâng cao Tín dụng Nội địa Đổi mới; Bộ phận Hạ tầng, Ban Kinh tế và Tài chính, Tham luận N.1, Ngân hàng Thế giới, 2005.
3. Thị trường Vốn Địa phương tại các Nước Đang phát triển: Từ Lý thuyết đến Thực tiễn, Ngân hàng Thế giới, 2004.
4. Tài liệu Thẩm định Dự án về Khoản vay Đề xuất trong Khoản Tương đương 105 triệu USD Dự án Phát triển Đô thị Nadu Tamil lần thứ 2, Báo cáo số 18400-IN, Ngân hàng Thế giới, 1999. Ngân hàng Thế giới, 1999
5. Quỹ Phát triển Đô thị Tamil Nadu www.tnudf.com/
6. Ghi chép Dự án của Dự án Mở rộng và Cải cách Định chế Tài chính Ấn Độ - Hoa Kỳ - Hợp phần Thị trường Nợ, FIRE(D), Cơ quan Hỗ trợ Quốc tế Hoa Kỳ, 2001

Phi-lip-pin

1. Nguồn vốn đầu tư hạ tầng địa phương ở các nước đang phát triển: Nghiên cứu Tình huống về các Đơn vị và Kỹ thuật Nâng cao Tín dụng Nội địa Đổi mới; Bộ phận Hạ tầng, Ban Kinh tế và Tài chính, Tham luận N.1, Ngân hàng Thế giới, 2005.
2. Thị trường Vốn Địa phương tại các Nước Đang phát triển: Từ Lý thuyết đến Thực tiễn, Ngân hàng Thế giới, 2004.
3. Công ty Bảo lãnh LGU www.lgugc.com/

In-đô-nê-xia

1. Thị trường vốn địa phương tại các nước đang phát triển: Từ Lý thuyết đến Thực tiễn, Ngân hàng Thế giới, 2004.
2. Tài liệu Thẩm định Dự án về Khoản vay Đề xuất trong Khoản 100 triệu USD cho nước Cộng hòa In-đô-nê-xi-a và một Khoản Đầu tư Vốn Cổ phần Tổ chức Tài chính Quốc tế lên tới 40 triệu USD cho việc Hỗ trợ Tài chính Hạ tầng của In-đô-nê-xi-a, Báo cáo số 48639-ID, Ngân hàng Thế giới, 2009.
3. PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) http://www.ptsmi.co.id/

Đổi đất lấy hạ tầng

1. Đầu tư đô thị - Trách nhiệm Tài chính và Hạ tầng Đô thị tại Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ, Ba Lan và Nam Phi, Ngân hàng Thế giới, 2007.
2. Tiết lộ Giá trị Đất để Tài trợ cho Hạ tầng Đô thị, Ngân hàng Thế giới, 2009.

Trung Quốc

1. Đầu tư đô thị - Trách nhiệm Tài chính và Hạ tầng Đô thị tại Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ, Ba Lan và Nam Phi, Ngân hàng Thế giới, 2007.
2. Thị trường vốn địa phương tại các nước đang phát triển, Từ Lý thuyết đến Thực tiễn, Ngân hàng Thế giới và Tạp chí Đại học Oxford, 2004.
3. Câu chuyện Tác động về PPIAF giúp Chính quyền Trung Quốc hướng đến Vay nợ Dựa trên Tín dụng bởi Tổ chức Địa phương, Bộ phận Cố vấn Cơ sở Hạ tầng Nhà nước-Tư nhân, 2010

Braxin

1. Thị trường vốn địa phương tại các nước đang phát triển, Từ Lý thuyết đến Thực tiễn, Ngân hàng Thế giới và Tạp chí Đại học Oxford, 2004.
2. Vay nợ của Chính quyền Địa phương và Khủng hoảng Tài chính Toàn cầu, Cơ sở Kinh tế N.13, Mạng lưới Cắt giảm Nghèo đói và Quản lý Kinh tế, Ngân hàng Thế giới, tháng 5 năm 2010.
3. Đối tác Công–Tư, Bảo lãnh của Chính phủ và Rủi ro Tài chính, Ban Tài chính, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, 2006.
4. Các thách thức cho các chính quyền địa phương trong việc thực hiện Đối tác Nhà nước – Tư nhân: Kinh nghiệm của Braxin, Bài thuyết trình tại Hội thảo Đối tác Nhà nước – Tư nhân, Lagos-Nigeria, Các Dịch vụ Tư vấn Tổ chức Tài chính Quốc tế, tháng 11 năm 2011.
5. *Estruturadora Brasileira de Projetos*, 2009

Tài liệu tham khảo

Agence Française de Développement (AFD). 2010. *Phát triển Đô thị ở Việt Nam: vai trò mới của Chính quyền địa phương.* Paris: AFD.

CIEM (Viện nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương). 2010. *Tái cấu trúc Nền kinh tế Việt Nam thông qua Chính sách khuyến khích Đầu tư Hợp lý và Tăng cường Quản lý Vĩ mô.* Hà Nội.

Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF). 2013. *Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa: 2013 Điều IV Tham khảo.* Báo cáo Quốc gia của IMF số 13/211, Tháng 7 năm 2013. Oa-sinh-tơn, DC: IMF.

Nguyễn Xuân Thành và David Dapice. 2009. *Những hạn chế về cơ sở hạ tầng của Việt Nam.* Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright, Thành phố Hồ Chí Minh và Chương trình Harvard tại Việt Nam.

Torkelson, R. và A. Pellegrini. 2007. B*áo cáo về Khung cơ chế tổng thể về tài trợ vốn vay địa phương của Việt Nam.* Báo cáo của USAID và Chính phủ Việt Nam. Vision Associates.

Liên Hợp Quốc (UN). 2012. *Triển vọng Đô thị hóa Thế giới: Sửa đổi năm 2011.* Bản CD-ROM. Ban Kinh tế và Xã hội, Phòng Dân số.

Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP). 2005. *Phân cấp về Thuế trong một Hệ thống đơn nhất: Nguồn thu của Thành phố Hồ Chí Minh 2001-2004.* Đối thoại Chính sách UNDP số /2.

Báo cáo Phát triển Việt Nam. 2012. *Kinh tế thị trường khi Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập trung bình.* Báo cáo chung của các đối tác phát triển. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.

Ngân hàng Thế giới. 1999. *Việt Nam: Báo cáo Khung cơ chế quốc gia về vai trò của khu vực tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng.* Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.

Ngân hàng Thế giới. 2008. *Đầu tư cho cơ sở hạ tầng ở Việt Nam: Vai trò mới của Ngân hàng, Thị trường vốn, Quỹ Hạ tầng cơ sở và PPP.* Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.

Ngân hàng Thế giới. 2011. *Đánh giá Đô thị hóa Việt Nam*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.

Phụ lục III – Báo cáo Chẩn đoán và Kế hoạch Hành động

1. Phần mở đầu

1.1. Tình hình, bối cảnh

1. Trong giai đoạn trước, Ngân hàng Thế giới (NHTG) và Bộ Tài Chính đã thiết lập một nhóm công tác chung để tiến hành Nghiên cứu *"Đánh giá Cơ chế khung đầu tư Hạ tầng đô thị tại Việt Nam"* với kết quả chính bao gồm (a) Báo cáo Tổng hợp (**"BCTH"**) và (b) Báo cáo Đánh giá Kinh nghiệm Quốc tế (**"BCĐGKNQT"**), trong đó đã tiến hành phân tích sâu về khung tài chính hạ tầng tổng thể tại Việt Nam, cùng với một số kinh nghiệm thành công quốc tế có liên quan trong lĩnh vực tài chính hạ tầng với ý định có thể áp dụng tại Việt Nam.
2. Tiếp nối công việc trước đây của nhóm công tác NHTG và Bộ Tài Chính, Nhóm Tư vấn Tầm nhìn và Liên danh đã thực hiện phân tích sâu về hệ thống tài chính đô thị tại 3 địa phương được chọn là Thành phố Hồ Chí Minh, tỉnh Quảng Nam và tỉnh Quảng Ninh. Phân tích này là một phần quan trọng của Nghiên cứu nhằm hiểu rõ thực trạng lĩnh vực tài chính hạ tầng tại Việt Nam nói chung và hệ thống tài chính đô thị tại ba địa phương được lựa chọn nói riêng. Những địa phương này đã được Bộ Tài Chính và NHTG thống nhất lựa chọn, gồm một tỉnh Đông bắc bộ (Quảng Ninh), một tỉnh miền Trung (Quảng Nam) và một thành phố ở phía Nam (TPHCM), nhằm đại diện cho một tập hợp đa dạng các vị trí địa lý với quy mô và tình hình tài chính/tài khóa khác nhau. Mục tiêu tổng thể của Nghiên cứu là nhằm đánh giá những hạn chế và cơ hội hiện có để nâng cao năng lực của địa phương trong việc tiếp cận tài chính cho đầu tư, phát triển hạ tầng.
3. Theo Điều khoản Tham chiếu (ĐKTC), Nhóm Tư vấn đã hoàn thiện ba Báo cáo Đánh giá Tài chính Địa phương ("Báo cáo đánh giá") riêng biệt cho từng địa phương gồm TPHCM, tỉnh Quảng Ninh và Quảng Nam. Bước tiếp theo, dựa trên 3 Báo cáo đánh giá đó và các báo cáo trước đây của NHTG là BCTH và BCĐGKNQT, Nhóm Tư vấn đã tiến hành xây dựng Báo cáo Chẩn đoán và Kế hoạch Hành động này.
4. Báo cáo này được soạn thảo trong bối cảnh Việt Nam đang chuẩn bị đối mặt với nhu cầu đầu tư tăng lên trong khi phải giảm mức độ phụ thuộc vào ngân sách nhà nước. Việt Nam cũng đã nhận thức được sự cần thiết phải chuẩn bị để có được nguồn tài chính thay thế nguồn vốn vay tài trợ ưu đãi trong phát triển hạ tầng đô thị. Chiến lược chuyển hướng cần thiết dự kiến sẽ gồm những nội dung như đa dạng hóa nguồn tài chính để tập trung tăng cường vai trò của khu vực tư nhân trong cung cấp nguồn vốn cho phát triển hạ tầng cũng như trực tiếp đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Chiến lược cũng cần ghi nhận vai trò ngày càng tăng của địa phương và việc sử dụng các kế hoạch phân cấp quản lý để đẩy mạnh đầu tư cho lĩnh vực hạ tầng.
5. Chính phủ Việt Nam đã chỉ ra rằng khu vực tư nhân sẽ tham gia nhiều hơn vào quá trình đầu tư, xây dựng cơ sở hạ tầng, kết hợp với địa phương hỗ trợ thúc đẩy phân cấp quản lý nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư trong lĩnh vực hạ tầng. Tuy nhiên, Chính phủ cũng đồng thời nhận thấy rằng thành công của xu hướng mới này sẽ phụ thuộc đáng kể vào mức độ cải thiện tiếp theo đối với môi trường quản trị doanh nghiệp ở cấp độ địa phương. Nguồn vốn ngân sách

hiện chủ yếu đang được chuyển giao dưới dạng cấp phát sẽ phải được sử dụng hiệu quả hơn trong tương lai và chỉ được dùng cho các dự án đầu tư có hiệu quả về mặt xã hội cao nhưng không có khả năng thu hồi vốn toàn bộ hoặc cho chương trình bảo đảm bình đẳng xã hội. Nhưng ngay cả trong những trường hợp này, nguồn vốn ngân sách cũng phải được tận dụng tối đa để làm đòn bẩy huy động các nguồn tài chính khác.

1.2. Mục tiêu

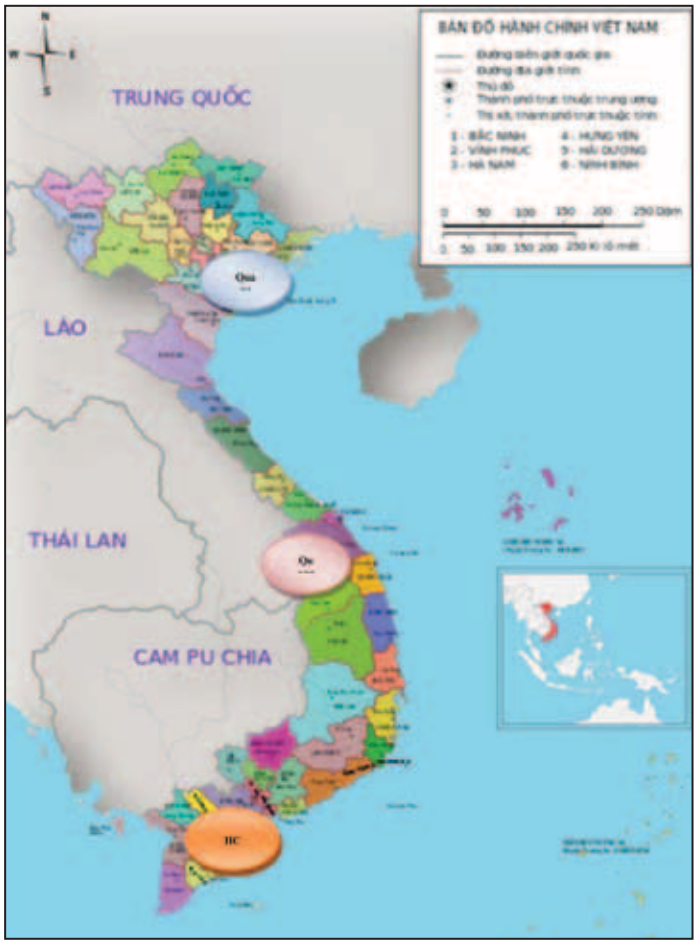
6. Báo cáo Chẩn đoán và Kế hoạch Hành động này (**"Báo cáo"**) là một phần không tách rời của Nghiên cứu, với nội dung đưa ra lộ trình cụ thể với những giải pháp khả thi để Chính phủ Việt Nam cũng như các cơ quan CQĐP của 3 tỉnh thành được chọn nghiên cứu, áp dụng, nhằm nâng cao khả năng tiếp cận nguồn vốn tại chỗ, cũng như áp dụng các kinh nghiệm quốc tế phù hợp với khuôn khổ pháp lý hiện hành của Việt Nam hoặc sau khi có một số điều cỉnh cần thiết.

1.3. Bố cục báo cáo

7. Theo ĐKTC, Báo cáo này được chia thành bảy phần, chi tiết như sau:
   - *Phần 1* là phần mở đầu, cung cấp các thông tin cơ bản của Nghiên cứu cũng như các mục tiêu chính của Báo cáo Chẩn đoán và Kế hoạch Hành động, bố cục của Báo cáo.
   - *Phần 2* trình bày tóm tắt hiện trạng hạ tầng đô thị hiện nay, tóm tắt nhu cầu hay kế hoạch đầu tư trong thời gian tới trong lĩnh vực phát triển hạ tầng đô thị tại 3 tỉnh thành được chọn cũng như những hạn chế về kinh phí Nhóm Tư vấn đã xác định và đánh giá trong Báo cáo Đánh giá.
   - *Phần 3* nêu các khuyến nghị của Nhóm Tư vấn về cải thiện khung pháp lý, thể chế hiện hành trong lĩnh vực tài chính hạ tầng đô thị và công tác quy hoạch, thẩm định đầu tư.
   - *Phần 4* trình bày đánh giá và khuyến nghị của Nhóm Tư vấn về các điều chỉnh pháp lý cần thiết nhằm triển khai cơ chế tài chính do nhóm nghiên cứu chung Bộ Tài Chính-NHTG xác định trong các báo cáo trước đây (BCTH và BCĐGKNQT).
   - *Phần 5,* phần chính của Báo cáo, trình bày, phân tích trình tự điều chỉnh pháp lý và các vấn đề về quy trình, thủ tục thực hiện các khuyến nghị đã được trình bày, đánh giá trong các Phần 3 và 4 của Báo cáo.
   - *Phần 6* cung cấp thông tin về hoạt động nâng cao năng lực/tập huấn cần thiết để thực hiện các khuyến nghị đã được trình bày, đánh giá trong các Phần 3 và 4 của Báo cáo.
   - *Phần 7* là phần cuối nhưng cũng là phần quan trọng nhất của Báo cáo, trong đó để ra Kế hoạch Hành động hay lộ trình gồm các giải pháp khả thi để trung ương và địa phương nghiên cứu, áp dụng nhằm nâng cao khả năng tiếp cận nguồn tài chính địa phương, đặc biệt là địa phương.

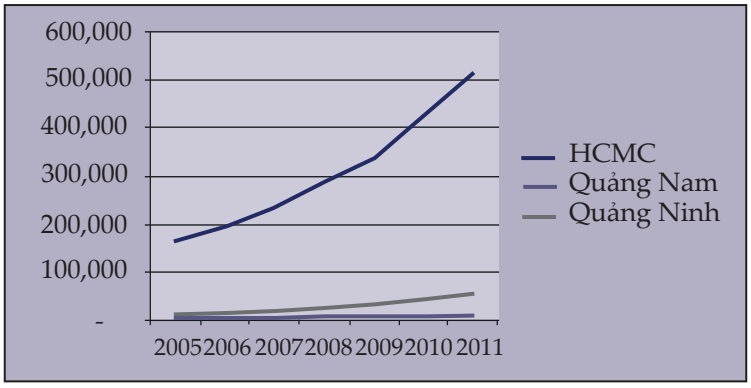
2. Tóm tắt thực trạng hạ tầng đô thị và quy hoạch đầu tư hạ tầng đô thị tại ba tỉnh, kèm theo đánh giá về vấn đề hạn chế nguồn vốn

Hình A3.1. Vị trí địa lý của ba địa phương được chọn - Quảng Ninh, Quảng Nam, TPHCM



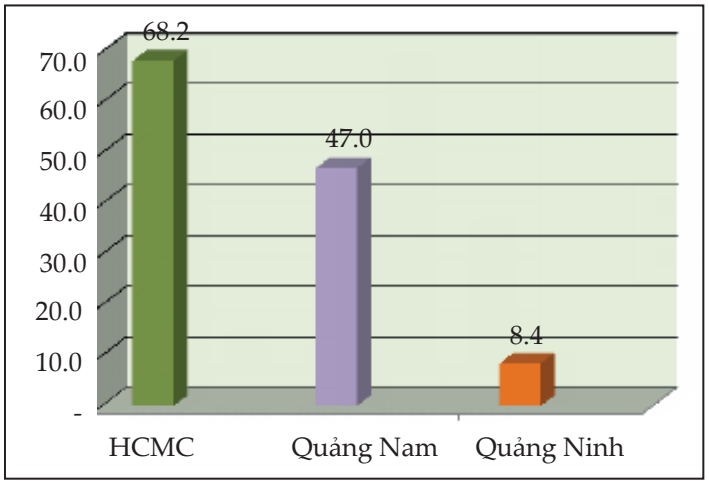
8. Như đã nêu, các địa điểm được chọn gồm một tỉnh Đông bắc bộ (Quảng Ninh), một tỉnh ở miền Trung (Quảng Nam) và một thành phố ở miền Nam (TPHCM), đại diện cho một tập hợp đa dạng các vị trí địa lý với quy mô và tình hình tài chính/tài khóa khác nhau (Hình A3.1).
9. TPHCM, tỉnh Quảng Ninh và Quảng Nam đều nằm trong Vùng Kinh tế Trọng điểm Bắc bộ, Trung bộ và Nam bộ. TPHCM là đầu tàu kinh tế của Vùng Kinh tế Trọng điểm phía Nam bộ, còn Quảng Ninh là một tỉnh đang phát triển mạnh ở miền Bắc, trong khi Quảng Nam vẫn còn là một trong những tỉnh nghèo nhất Việt Nam.
10. Dân số TPHCM năm 2011 là 7,52 triệu người. Dân số tỉnh Quảng Ninh và Quảng Nam lần lượt là 1,16 và 1,44 triệu người.
11. Về quy mô kinh tế, năm 2011 TPHCM đóng góp 20,2% GDP của cả nước, trong khi Quảng Ninh và Quảng Nam lần lượt đóng góp 2,2% và 0,4%. GDP của TPHCM cao hơn rất nhiều so với hai tỉnh Quảng Ninh và Quảng Nam (Hình A3.2).

Hình A3.2. GDP của Quảng Ninh, Quảng Nam, TPHCM (tỷ đồng)



Nguồn: Niên giám thống kê của TPHCM, Quảng Ninh và Quảng Nam)

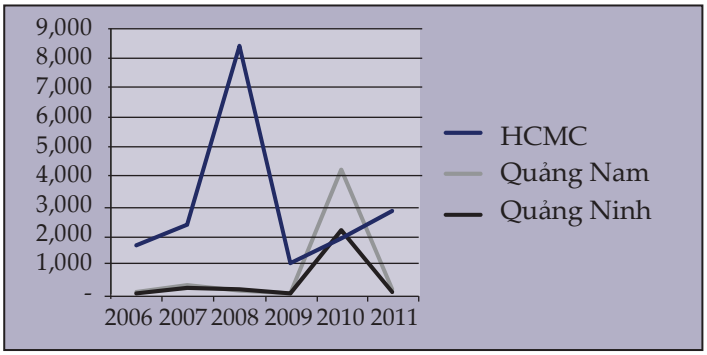
Hình A3.3. GDP đầu người của Quảng Ninh, Quảng Nam, TPHCM (triệu đồng)



Nguồn: Niên giám thống kê của TPHCM, Quảng Ninh, Quảng Nam)

12. Chỉ số GDP đầu người năm 2011 cũng khác biệt đáng kể giữa TPHCM, tỉnh Quảng Ninh và Quảng Nam. Trong số 3 tỉnh thành, GDP đầu người năm 2011 của TPHCM xếp thứ nhất (68,2 triệu đồng), Quảng Ninh xếp thứ hai (47,0 triệu đồng) và Quảng Nam xếp thứ ba (8,4 triệu đồng) (Hình A3.3).
13. Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) được cấp phép năm 2011 của TPHCM là 2,8 tỷ USD, trong khi của Quảng Ninh và Quảng Nam lần lượt là 51,8 và 164,8 triệu USD, thấp hơn rất nhiều so với TPHCM. Có sự biến động lớn về FDI giữa các năm trong cả ba tỉnh thành trong giai đoạn 2006-2011 (Hình A3.4).

Hình A3.4. FDI đã cấp phép của Quảng Ninh, Quảng Nam, TPHCM (triệu USD)



Nguồn: Niên giám thống kê của TPHCM, Quảng Ninh và Quảng Nam)

14. Là đô thị lớn nhất tại Việt Nam, TPHCM là một trong số ít đô thị tại Việt Nam hội đủ các yếu tố thị trường của thị trường nhà đất, đây là một yếu tố chính quyết định thành công cho các cơ chế "đổi đất lấy hạ tầng". Những yếu tố thị trường này ở các tỉnh Quảng Ninh và Quảng Nam ít đầy đủ hơn (hoặc thậm chí không tồn tại). Đồng thời, sự tụt dốc của thị trường bất động sản trong thời gian gần đây dường như có tác động tiêu cực đến cơ chế trên, cũng như ảnh hưởng tới tất cả các tỉnh thành khác, trong đó có TPHCM. Hậu quả là cơ hội cho các dự án đổi đất lấy hạ tầng có sự tham gia của tư nhân sẽ ít hơn, đặc biệt là trong lĩnh vực hạ tầng đô thị.
15. Về tình hình tài khóa, TPHCM và Quảng Ninh là các địa phương nộp ngân sách ròng dương trong khi Quảng Nam là địa phương phải nhận hỗ trợ ròng từ ngân sách trung ương.
16. Báo cáo này được thực hiện kết hợp với ba báo cáo đánh giá về CQĐP (Báo cáo Đánh giá Tài chính địa phương TPHCM, Báo cáo đánh giá tài chính địa phương tỉnh Quảng Ninh và Báo cáo đánh giá tài chính địa phương tỉnh Quảng Nam). Để phục vụ công tác này, Tư vấn đã thực hiện nhiều cuộc tham vấn với các bộ ngành trung ương như Bộ TC và Bộ KHĐT, đồng thời gặp gỡ, làm việc với CQĐP của ba tỉnh thành và tất cả các ban ngành có liên quan ở địa phương để tham vấn/thu thập dữ liệu.
17. Ba báo cáo đánh giá CQĐP nói trên đã được thực hiện theo phương thức là sau khi soạn thảo, Tư vấn gửi báo cáo dự thảo tới từng địa phương để đối chiếu số liệu và lấy ý kiến đóng góp của địa phương, sau đó Tư vấn cập nhật và hoàn thiện lại báo cáo. Cách làm này bảo đảm tính chính xác của thông tin/số liệu được cung cấp đồng thời bảo đảm sự đồng thuận của địa phương đối với những kết quả, kết luận quan trọng trong các báo cáo.
18. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng các báo cáo có thể còn một số hạn chế về số liệu do: (a) một số thông tin cần thiết về hạ tầng đô thị của ba tỉnh thành không thu thập được từ hệ thống lưu trữ hiện có hay không được công bố; (b) một số thông tin/số liệu được thu thập từ nhiều nguồn khác nhau có thể không thống nhất với nhau; (c) một số số liệu/thông tin được thu thập từ nghiên cứu tài liệu không có cơ sở kiểm chứng tính chính xác.
19. Dưới đây là nội dung tóm tắt về hiện trạng hạ tầng đô thị và các kế hoạch đầu tư trong thời gian tới trong lĩnh vực phát triển hạ tầng đô thị tại ba tỉnh thành được chọn và các hạn chế về nguồn vốn được Nhóm Tư vấn xác định, đánh giá trong ba Báo cáo. *Để biết thêm số liệu/thông tin cụ thể và chi tiết nhằm bảo đảm tính hợp lý của thông tin và quan điểm của Nhóm Tư vấn theo như nội dung trích dẫn hay trình bày trong mỗi tiểu mục ở Phần 2 này, mời tham khảo ba Báo cáo đánh giá liên quan.*

2.1. TPHCM

20. Được thành lập năm 1623, TPHCM được coi là một thành phố trẻ nhưng quá trình phát triển của thành phố luôn gắn liền với nhiều cột mốc lịch sử của đất nước. Hiện tại, TPHCM là đô thị lớn nhất và cũng là một trung tâm kinh tế lớn nhất của Việt Nam.
21. Nằm ở miền Nam đất nước, với dân số 7,52 triệu người và đang trên đà tăng nhanh, TPHCM đang đối mặt với áp lực về phát triển hạ tầng đô thị như giao thông, cấp thoát nước, xử lý nước thải, chất thải rắn, nhà ở, trường học, y tế, v.v. Rõ ràng đà tăng trưởng của TPHCM sẽ phụ thuộc rất nhiều vào việc phát triển hiệu quả cơ sở hạ tầng đô thị thành phố.
22. Tình trạng ách tắc giao thông thường xuyên đã trở thành một vấn đề ngày càng nghiêm trọng tại TPHCM với sự gia tăng nhanh chóng số lượng xe cơ giới ở mức 1.300 xe máy và 500 ô tô được đăng ký mới mỗi ngày. Với sự gia tăng của tầng lớp trung lưu và theo lộ trình cam kết WTO là dỡ bỏ thuế nhập khẩu ô tô từ các nước thành viên WTO và các nước ASEAN vào năm 2018, dự kiến số lượng xe ô tô tại Việt Nam nói chung và tại TPHCM nói riêng sẽ tăng lên sau thời điểm đó. Đây là một thách thức lớn đối với ngành giao thông TPHCM và để giải quyết vấn đề này, một giải pháp hợp lý quan trọng (bên cạnh những giải pháp khác) TPHCM dự kiến áp dụng là xây dựng một hệ thống đường sắt đô thị (MRT) với hy vọng nâng cao năng lực vận tải công cộng của thành phố trong thời gian tới. Một số công trình đầu tiên cho hệ thống này hiện đang được triển khai.
23. Với tăng trưởng kinh tế cao và liên tục trong suốt hai thập kỷ qua, dân số TPHCM cũng gia tăng mạnh do dịch chuyển dân số từ nông thôn lên thành phố. Thống kê chính thức cho thấy dân số TPHCM đã tăng từ 4,7 triệu người năm 1995 lên 7,2 triệu người vào năm 2011. Dân số thực của TPHCM có thể còn cao hơn do có khoảng 2 triệu người khác đang sinh sống ở TPHCM nhưng không đăng ký tạm trú với chính quyền địa phương.
24. Về mặt địa lý, TPHCM nằm ở khu vực đất thấp với hơn 50% diện tích chỉ cao hơn 2m so với mực nước biển; vùng phía đông và đông nam là những khu thấp nhất rất dễ chịu ảnh hưởng của ngập lụt. Mực đất thấp so với mực nước biển của TPHCM cũng có nghĩa là thoát nước sẽ kém hiệu quả hơn đối với cả nước thải và nước mưa, và nguy cơ úng ngập đang trở nên rõ ràng hơn ở TPHCM. Một thực tế là trong thời gian gần đây, người dân tại vùng ngoại ô TPHCM đã quá quen với hiện tượng triều cường.

2.1.1. Lĩnh vực giao thông vận tải

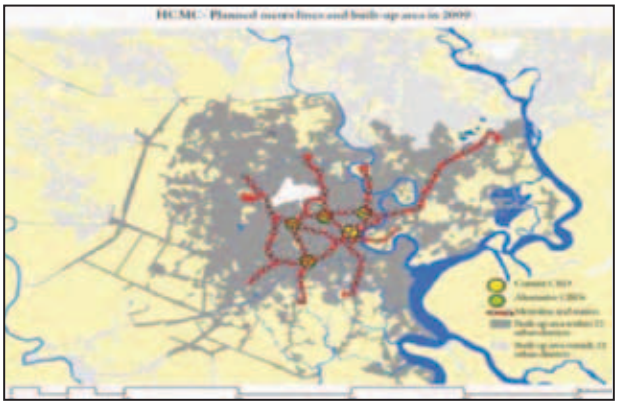
a. Tóm tắt hiện trạng giao thông

25. Hệ thống đường giao thông đô thị TP HCM hiện có tổng diện tích mặt đường khoảng 26 triệu m^2. Phần lớn các tuyến đường trên địa bàn TPHCM đều hẹp, chỉ có khoảng 14% số tuyến rộng trên 12m có thể tổ chức vận chuyển hành khách bằng xe buýt; 51% số tuyến rộng 7-12m chỉ phù hợp với ô tô con; 35% số tuyến còn lại rộng dưới 7m chỉ phù hợp với xe hai bánh. Tổng diện tích đất dành cho giao thông của TPHCM hiện nay là 17,01km^2, chiếm tỷ lệ 1,29% diện tích đất tự nhiên, trong khi đó tỷ lệ này ở các nước phát triển là 18,5-25%. Hệ số mật độ diện tích đường trên diện tích đất của thành phố chỉ đạt 1,2%, thấp hơn rất nhiều với tiêu chuẩn của một thành phố có quy mô lớn (15%).
26. Trong giai đoạn 5 năm 2006-2010, hệ thống giao thông đường bộ trên địa bàn TPHCM được tập trung đầu tư, với việc xây dựng một số tuyến đường trục xuyên tâm quan trọng, các cầu

lớn trên tuyến, bao gồm sửa chữa, nâng cấp, mở rộng cầu và đường trên toàn thành phố với tổng chiều dài 523,5 km; diện tích cầu tăng thêm là 4.204.800 m^2 với 84 cầu mới.

27. Quy hoạch tổng thể hệ thống giao thông của TPHCM có những đặc điểm chính như sau:
    - Theo *"Quy hoạch phát triển giao thông vận tải thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 và Tầm nhìn sau năm 2020"* đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 101/QĐ-TTg ngày 22/1/2007 (gọi tắt là "Quy Hoạch 101"), mạng lưới giao thông vận tải đa phương tiện đang trong quá trình quy hoạch, bao gồm hệ thống Đường sắt đô thị (UMRT), Đường sắt vận tải nhẹ (LRT), và đường sắt đơn ray (monorail). Công tác quy hoạch cho các tuyến đường sắt này dự kiến không những giải quyết được tình trạng tắc nghẽn giao thông và tai nạn giao thông ngày càng gia tăng, môi trường đô thị đã xuống cấp… vốn bắt nguồn từ tốc độ phát triển nhanh chóng của TPHCM, mà còn góp phần thúc đẩy sự phát triển của các khu vực nằm dọc theo các tuyến đường sắt này và đồng thời đạt được mục tiêu hiện đại hóa như đã nêu cụ thể trong Quy hoạch 101.
    - Theo quy hoạch hệ thống giao thông của TPHCM, hệ thống này có chiều dài 110 km và sẽ chỉ phục vụ khu vực trung tâm. Mặc dù xe buýt trung chuyển có thể mở rộng khu vực đón khách của những ga được quy hoạch nhưng những tuyến phải chuyển phương tiện nhiều lần sẽ khó có khả năng cạnh tranh với phương tiện xe máy, đặc biệt là khi có nhiều khu vực văn phòng và thương mại có vị trí tương đối xa các nhà ga (Hình A3.5).

Hình A3.5. Quy hoạch hệ thống giao thông TPHCM



Nguồn: Báo cáo Đô thị hóa Việt Nam – NHTG

    - Trong quy hoạch tổng thể về hệ thống đường sắt đô thị sẽ có 7 tuyến UMRT, một tuyến LRT và hai tuyến đường sắt đơn ray, dự kiến sẽ được hoàn thành vào năm 2025. Trong số 7 tuyến UMRT này, hiện có tuyến 1 (Bến Thành – Suối Tiên) và tuyến 2 (Bến xe Tây Ninh – Thủ Thiêm) đang được xây dựng. Theo quy hoạch tổng thể, tất cả các tuyến UMRT đều có đoạn tuyến đi ngầm (tàu điện ngầm) tại khu vực nội đô và có đoạn tuyến đi trên cao tại khu vực ngoại vi thành phố.

28. TPHCM có hệ thống sông ngòi, kênh rạch dày đặc với chiều dài gần 8.000 km, diện tích mặt nước chiếm khoảng 16% diện tích thành phố. Trong đó, nhiều tuyến sông, kênh như kênh Tẻ, kênh Tàu Hủ, rạch Tân Hóa - Lò Gốm vv.. rất thuận lợi để phát triển vận tải đường thủy và du lịch.
29. Đối với hệ thống cảng biển và cảng sông, thành phố hiện có khoảng 320 cảng, bến thủy nội địa của thành phố, trong đó có bốn cảng lớn là Sài Gòn, Tân Cảng, Bến Nghé và Nhà Bè. Riêng

cảng Sài Gòn là một trong những cảng lớn nhất cả nước về sức chứa hàng hóa. Có hơn 50 bến lớn nhỏ đủ điều kiện để phát triển dịch vụ vận chuyển hành khách. Các con sông ở thành phố cũng cho phép nhiều tàu, thuyền trong tải trên 20 tấn lưu thông thuận lợi và đây là lợi thế lớn so với các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long khác.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

30. Theo Quyết định Số 25/2011/QĐ-UBND[22] sẽ có tổng cộng 103 công trình giao thông đô thị được triển khai trong những năm tới, với tổng vốn đầu tư 324.869 tỷ đồng, cùng với nhu cầu vốn dự tính trong giai đoạn 2011 – 2015 là 216.379 tỷ đồng. Trong số 103 dự án này, có: (a) 06 dự án đường vành đai; (b) 16 dự án trục giao thông hướng ngoại; (c) 29 dự án đường nội đô/giao thông khu vực; (d) 8 dự án đường sắt đô thị; (e) 02 dự án đường cao tốc; (f) 04 dự án bãi đậu xe; và (g) 34 dự án cầu.
31. Về nguồn tài chính để thực hiện các dự án nói trên, theo Quyết định 25/2011/QĐ-UBND thì (a) 62 dự án (đường vành đai, đường bộ và công trình cầu) với tổng mức đầu tư là 17.329 tỷ đồng sẽ được cấp vốn từ ngân sách TPHCM trong giai đoạn 2011-2015, và theo quan điểm của Tư vấn về TPHCM thì đây là kế hoạch khả thi, (b) 08 dự án (tuyến metro, đường vành đai) với tổng mức đầu tư là 56.387 tỷ đồng dự kiến sẽ được đầu tư bằng nguồn vốn ODA, trong đó nhiều khả năng chỉ huy động được 55,6% hay 31.387 tỷ đồng, (c) 31 dự án (đường vành đai, đường bộ, đường sắt đô thị, công trình cầu) với tổng mức đầu tư là 127.763 tỷ đồng dự kiến được đầu tư theo hình thức BOT/BT, nhưng hiện vẫn chưa có nhà đầu tư tỏ ý quan tâm hay cam kết.
32. Công tác quy hoạch hiện nay tại TPHCM trong lĩnh vực hạ tầng nói chung và giao thông nói riêng cho thấy quy hoạch chắp vá là nguyên nhân chính gây ra khó khăn trong việc tạo nguồn thu cho các dự án hạ tầng đô thị trong giai đoạn sau đầu tư. Phương án tối ưu khi là quy hoạch hạ tầng cần tính đến cả các dự án hạ tầng và lợi ích tiềm năng thu được từ dự án trong những giai đoạn sau. Ví dụ, khi xây dựng một dự án đường mới, quy hoạch đường nên có cái nhìn tổng quát hơn để ước tính mức tăng giá trị của những lô đất xung quanh tiếp cận được với con đường đó vì giá trị đất tăng là nguồn tài chính quan trọng cho các giai đoạn nâng cấp/mở rộng đường sau này.

2.1.2. Lĩnh vực cấp nước

a. Tóm tắt hiện trạng

33. 33) Hệ thống đường ống cấp nước của thành phố được người Pháp xây dựng lần đầu năm 1879 và được mở rộng dần với độ dài hiện nay tại là 3.350 km, trong đó có 700 km đã sử dụng hơn 30 năm và cần sửa chữa và đây là nguyên nhân chính dẫn đến tỷ lệ thất thoát nước cao. Nhiều hồ chứa nước bị nhiễm bẩn đã được sử dụng trong nhiều năm mà không được bảo trì thường xuyên, trong khi vấn đề thiếu ý thức của người dân cũng góp phần đáng kể vào tỷ lệ thất thoát 38,4% trên tổng lượng nước được cung cấp[23].
34. Trong giai đoạn 2006 – 2010, TPHCM đã hoàn thành được một số chỉ tiêu như lắp đặt mới đường ống cấp nước với tổng chiều dài là 955,63 km (gấp đôi chỉ tiêu dự kiến 450km); sửa chữa, thay thế ống nước bị mục rỉ, với tổng chiều dài là 196km (đạt 130% so với chỉ tiêu 150km). Cũng trong giai đoạn này, đã có nhiều dự án lớn được hoàn thành, nhờ đó tăng nguồn cung nước

22 Quyết định Số 25/2011/QĐ-UBND ngày 14/05/2011 của UBND TPHCM ban hành kế hoạch thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng bộ lần thứ IX về Chương trình Giảm ùn tắc giao thông giai đoạn 2011 – 2015, tầm nhìn đến năm 2020.

23 According to a report of the Saigon Water Corporation (SAWACO).

sạch cho thành phố, như dự án xây dựng nhà máy nước Tân Hiệp, công suất 300.000 m^3/ngày đêm, nhà máy nước Thủ Đức, đầu tư theo hình thức BOO, với công suất là 300.000 m^3/ngày đêm. Theo Quy hoạch cấp nước TPHCM đến năm 2015[24], tính đến cuối năm 2010, hệ thống cấp nước của thành phố gồm 7 nhà máy nước với tổng công suất 2,14 triệu m^3/ngày đêm.

35. Một số yếu tố chính cản trở sự phát triển của lĩnh vực cấp nước đô thị của TPHCM là: (a) tỷ lệ thất thoát nước máy cao (38,4%), dẫn đến làm giảm lợi nhuận của người sản xuất/nhà đầu tư tiềm năng, và (b) một phần đáng kể trong tỷ lệ tổn thất đó (29%) được tính vào giá nước đến tay người tiêu dùng, do vậy sẽ cản trở việc áp dụng những sáng kiến mới để giảm tỷ lệ thất thoát.
36. Giá nước tại TPHCM do Ủy ban Nhân dân TPHCM quy định và được điều chỉnh mỗi năm để phù hợp với lộ trình đã được phê duyệt, trong đó có phân biệt giữa các nhóm đối tượng sử dụng. Ví dụ, giá nước hiện tại của TPHCM[25] là (a) hộ dân cư: 5.300–11.400 đồng/m^3; đơn vị sản xuất: 9.600 đồng/m^3; cơ quan hành chính sự nghiệp: 10.300 đồng/m^3; đơn vị kinh doanh, dịch vụ: 16.900 đồng/m^3 (tất cả đều chưa bao gồm thuế VAT). Do giá nước tăng, báo cáo kết quả kinh doanh của một số công ty cấp nước ở TPHCM có thể cho kết quả lợi nhuận trong những năm gần đây. Tuy nhiên có thể nói kết quả kinh doanh tổng thể của các công ty cấp nước có thể chưa chính xác vì tài sản của các nhà máy nước thường bị đánh giá thấp hơn giá trị thực do một số hạn chế trong chế độ kế toán của Việt Nam. Ví dụ giá trị của tài sản được căn cứ vào nguyên giá[26]; tuy nhiên, giá trị quyền sử dụng đất thấp hơn nhiều so với giá thị trường, đồng thời do chưa phản ánh đầy đủ yếu tố trượt giá vào giá trị tài sản nên sẽ khiến cho giá trị tài sản của công ty bị định giá thấp hơn giá trị thực. Do đó, ngành cấp nước có thể bù đắp được chi phí vận hành, bảo trì nhưng chưa có được khả năng hoàn vốn, ảnh hưởng đến tính bền vững của dịch vụ cấp nước trong dài hạn. Điều này phù hợp với ý kiến của Bộ Xây dựng là bình quân, mức giá do Ủy ban Nhân dân tỉnh phê duyệt chỉ đạt 60-70% mức cần thiết để bù đắp chi phí đầu tư, chi phí vận hành và chi phí trả nợ vay.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

37. Theo Quy hoạch Cấp nước TPHCM đến năm 2025, trong giai đoạn 2010-2015, thành phố sẽ: (a) xây dựng hai nhà máy nước mới với tổng công suất là 600.000 m^3/ngày đêm, (b) triển khai một số dự án phát triển hệ thống đường ống. Quy hoạch tổng thể cũng chỉ rõ: (a) chi phí đầu tư ước tính để xây dựng Nhà máy nước Thủ Đức III, Nhà máy nước Tân Hiệp Giai đoạn II và hệ thống đường ống phân phối nước sẽ lên tới khoảng 15.000 tỷ đồng; (b) nguồn vốn đầu tư gồm NSNN, vốn ODA, các quỹ tài trợ nước ngoài, tín dụng đầu tư và nguồn vốn của các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Tuy nhiên, thông tin chi tiết về tỷ lệ của những nguồn vốn này cũng như số vốn cho từng dự án không được đề cập trong Quy hoạch.
38. Theo đánh giá của Nhóm Tư vấn, việc huy động 15.000 tỷ đồng cho TPHCM trong giai đoạn 2011-2015 (tương đương bình quân 3.000 tỷ đồng được huy động mỗi năm) là khó khả thi vì những lý do sau:
    - Chi cho đầu tư phát triển ngành nước của TPHCM bình quân trong 3 năm gần đây (2010-2012) chỉ là 347 tỷ đồng/năm[27]. Nói cách khác, ngân sách thành phố chỉ đáp ứng được khoảng 10% nhu cầu nguồn vốn hàng năm;

24 Được ban hành cùng với Quyết định 729/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 19/6/2012

25 Theo Quyết định Số 103/2009/QĐ-UBND ngày 24/12/2009 của UBND TPHCM về giá nước trong giai đoạn 2010-2013.

26 Điều 7.1, Luật Kế toán 2003 qui định giá trị tài sản phải căn cứ vào nguyên giá.

27 Nguồn: Tổng hợp từ số liệu do Sở TC TPHCM cung cấp.

- Nguồn vốn tài trợ đã cam kết (ví dụ của ADB) còn hạn chế (gần 3.000 tỷ đồng);
- Nguồn vốn ODA cấp cho dự án Nhà máy nước Thủ Đức Giai đoạn III chỉ khoảng 3.000 tỷ đồng và vẫn đang trong quá trình phê duyệt.

39. Như vậy trong giai đoạn 2011-2015, TPHCM chỉ có thể huy động tối đa là 8.000 tỷ đồng từ nguồn NSNN và vốn ODA. Khi đó, khoảng 7.000 tỷ đồng còn thiếu cần huy động từ các nguồn khác như nhà đầu tư, vốn tín dụng đầu tư, vốn vay thương mại v.v., và đây là một mức khó có thể thực hiện được.

2.1.3. Lĩnh vực thoát nước, xử lý nước thải

a. Tóm tắt hiện trạng

40. Hệ thống thoát nước của TPHCM là hệ thống thoát nước "tách biệt nửa vời", trong đó kết hợp chung hệ thống tiêu, thoát nước cho cả nước thải sinh hoạt, nước thải công nghiệp và nước mưa, nhưng sẽ tách biệt khi có mưa lớn. Trên địa bàn thành phố có khoảng 1.200 kênh rạch chịu tác động của chế độ bán nhật triều không đều của biển Đông, gây khó khăn cho việc thoát nước của cả hệ thống cống-kênh rạch-sông. Lòng kênh bị bồi lắng, làm khả năng tiêu thoát nước tự nhiên của hệ thống này bị giảm đi chỉ còn khoảng 50%-60 % công suất.
41. Mạng lưới cống ngầm được xây dựng từ năm 1890, sau đó được nâng cấp thêm vào cuối những năm 1960, vừa thu gom nước thải và nước mưa, đến nay dù được tiếp tục cải tạo nhưng vẫn mang tính chắp vá và phân bố không đều trên địa bàn, tập trung chủ yếu ở các quận trung tâm. Hiện nay mạng lưới này đang được xây mới. Ở khu vực các quận mới như Quận 2, 9, và 12, mạng lưới thoát nước còn nhiều hạn chế. Nhiều khu tập trung dân cư ở các quận ven đô, thậm chí trong nội thành chưa có cống thoát nước. Nước thải được xả thẳng lên bề mặt, chảy tràn lan và tự thấm gây ô nhiễm môi trường. Theo số liệu thống kê của Viện Qui hoạch, hiện trên địa bàn, 100% các quận trung tâm (Quận 1, 3, và 5) có hệ thống thoát nước, các quận mới có tỉ lệ hệ thống thoát nước thấp, riêng Bình Chánh chỉ có 0.3%. Diện tích khu vực có mạng lưới thoát nước chiếm khoảng 12% tổng diện tích thành phố.
42. Tổng chiều dài cống thoát nước trong thành phố là khoảng 931 km, với gần 200 cửa xả, trên tổng diện tích khoảng 650 km^2 cần phục vụ thoát nước (gồm 140 km^2 nội thành và 510 km^2 khu vực xung quanh). Mật độ mạng lưới bình quân là 0,142 mét/ha. Nhìn chung, chất lượng cống rãnh rất kém do đã xây dựng được nhiều năm, hay bị tắc nghẽn, ngoại trừ những đường cống mới được xây dựng.
43. Tổng số trên toàn tuyến có 65.106 hố ga. Hiện tại, khả năng hoạt động của các hố ga chỉ đạt 70 – 80% công suất. Vấn đề nghiêm trọng nhất hiện nay đối với thoát nước đô thị là tình trạng úng ngập.
44. Tình trạng úng ngập ở TPHCM phát sinh trong quá trình quy hoạch và phát triển đô thị từ khoảng đầu những năm 2000. Nằm ở hạ lưu hai con sông lớn là sông Sài Gòn và sông Đồng Nai, TPHCM có hơn một nửa diện tích là vùng thấp, mạng lưới sông rạch chằng chịt nhưng hệ thống thoát nước lại thiếu nên chỉ cần triều cường hoặc lũ từ các sông lớn đổ về, hoặc có sự kết hợp giữa mưa, lũ và triều cường cao thì nhiều quận, huyện không tránh khỏi bị ngập.
45. Hiện nay, theo báo cáo có 500.000 m^3 nước thải công nghiệp và hơn 2 triệu m^3 nước thải đô thị được xả thải trong khu vực TPHCM mỗi ngày. Hiện có 3 nhà máy xử lý nước thải đang hoạt động ở TPHCM là: (a) Nhà máy xử lý nước thải Tân Quy Đông, với công suất 500m^3/ngày đêm; (b) Nhà máy xử lý nước thải Bình Hưng Hòa với công suất xử lý bình quân 26.500m^3/ngày đêm; (c) Nhà máy xử lý nước thải Bình Hưng có công suất xử lý đạt 144.000 m^3/ngày đêm (Giai đoạn II là 510.000 m^3/ngày đêm). Như vậy tổng cộng 3 nhà máy chỉ mới xử lý được khoảng 180 ngàn m^3/ngày đêm; chưa bằng 1/10 lượng nước thải sinh hoạt xả ra hàng ngày.

46. Về giá xử lý nước thải, TPHCM áp dụng phí bảo vệ môi trường đối với nước thải đô thị ở mức 10% nước máy tính trên hóa đơn (không bao gồm thuế GTGT) theo Quyết định số 88/2010/QĐ-UBND ngày 24/12/2010 của UBND TPHCM. Từ 1/7/2013, theo Nghị định số 25/2013/NĐ-CP, phí bảo vệ môi trường đối với xử lý nước thải công nghiệp tăng 10 lần so với giá trước đây được điều chỉnh bởi Nghị định 67/2003/NĐ-CP. Tuy nhiên, cho đến nay theo báo cáo công tác thu phí nước thải tại TPHCM còn yếu kém do TPHCM chỉ đạt 20-30% chỉ tiêu hàng năm[28]. Có thể nói là còn rất lâu nữa TPHCM mới có thể hoàn vốn đầu tư trong lĩnh vực này.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

47. Về quy hoạch đầu tư (với nguồn kinh phí từ ngân sách thành phố và vốn vay), để thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ IX về Chương trình Giảm ngập úng giai đoạn 2011-2015, UBND TPHCM đã ra Quyết định số 26/2011/QĐ-UBND ngày 14/05/2011, với mục tiêu cụ thể trong giai đoạn 2011-2015 là: (a) giải quyết cơ bản tình trạng ngập úng do mưa và triều cường tại khu vực trung tâm thành phố; (b) phấn đấu giảm 70% các điểm ngập nước do mưa, 50% các điểm ngập do triều cường đối với 5 vùng thoát nước còn lại. Để đạt được mục tiêu trên, trong giai đoạn 2011-2015, TPHCM đang và sẽ triển khai thực hiện: (a) 159 dự án cải tạo, nâng cấp hệ thống thoát nước, (b) 8 dự án hệ thống thu gom và xử lý nước thải, (c) 16 dự án kiểm soát triều cường, với tổng nhu cầu vốn khoảng 77.305 tỷ đồng. Bảng A3.1 dưới đây trình bày nhu cầu vốn đầu tư phân chia theo nhu cầu vốn hàng năm cho một số hạng mục dự án:

Bảng A3.1: Tóm tắt nhu cầu vốn hàng năm giai đoạn 2011-2015 cho các dự án thoát nước, chống ngập và xử lý nước thải

Stt	Phân loại dự án	Số lượng dự án	Tổng vốn đầu tư	2011	2012	2013	2014	2015
A	Cải tạo nâng cấp hệ thống thoát nước	159	9.523	368	1.134	1.518	2.527	3.977
B	Hệ thống thu gom, nhà máy xử lý nước thải	8	52.717	9.258	10.523	10.862	10.063	6.050
B.1	Vốn vay	5	27.615	5.068	5.523	5.862	5.063	1.570
B.2	Vốn ngân sách	3	25.102	4.190	5.000	5.000	5.000	4.480
C	Nhóm dự án xử lý triều cường	16[1]	15.065	3.312	3.007	2.896	2.900	4.320
	Cộng (A+B+C)	**191[2]**	**77.305**	**12.937**	**14.664**	**15.275**	**15.490**	**14.347**

Nguồn: Quyết định số 26/2011/QĐ-UBND ngày 14/05/2011.

Chú thích:

1. Số liệu đã được Nhóm Tư vấn sửa lại do có sai sót lỗi trong Quyết định 26/2011 ngày 14/05/2011.
2. Số liệu đã được Nhóm Tư vấn sửa lại do có sai sót lỗi trong Quyết định 26/2011 ngày 14/05/2011.

48. Khi đánh giá tính khả thi của việc thực hiện kế hoạch tài chính cho việc triển khai các dự án theo Quyết định 26/2011/QĐ-UBND trên, Nhóm Tư vấn cho rằng đây là một kế hoạch tài chính được lập rất sát với nguồn lực tài chính của TPHCM cho hoạt động này, trong đó nguồn vốn chủ yếu là vốn ngân sách nhà nước (vốn ngân sách thành phố và ngân sách TƯ) và vốn vay (đã ký hoặc cam kết). Do đó, TPHCM có thể huy động đủ nguồn vốn cần thiết để thực hiện Chương trình Giảm Ngập úng theo đúng lịch trình đề ra (hoặc với độ trễ không lớn).

28 http://www.vcci.com.vn/phap-luat/20130512065142959/nghi-dinh-252013ndcp-go-vuong-ve-thu-phi-nuoc-thai.htm

49. Bên cạnh các dự án chống ngập và xử lý nước thải sử dụng vốn ngân sách nhà nước và vốn vay của thành phố theo Quyết định số 26/2011/QĐ-UBND và nêu trên, TPHMC cũng ban hành danh mục 14 dự án BOT, BT và dự án hỗn hợp (BOT và BT) nhằm huy động 53.673 tỷ đồng vốn từ khối tư nhân, góp phần giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Đánh giá tính khả thi của việc thực hiện kế hoạch tài chính cho việc triển khai các dự án này, Nhóm Tư vấn cho rằng: (a) các dự án theo hình thức BOT chỉ có tính khả thi cao và hấp dẫn nhà đầu tư nếu như TPHCM hỗ trợ công tác đền bù và giải phóng mặt bằng cũng như thu xếp được nguồn vốn vay ưu đãi cho chủ đầu tư, (b) các dự án theo hình thức BT sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc triển khai thực hiện và lựa chọn được nhà đầu tư vì TPHCM không thể thu xếp đủ ngân sách cho phương án thanh toán bằng tiền cũng như không có quỹ 'đất sạch' nếu áp dụng phương án đấu thầu thi công công trình và đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; (c) các dự án theo hình thức BOT kết hợp BT thì cũng cần có các điều kiện như với các dự án BOT và cũng sẽ gặp khó khăn tương tự như các dự án BT như nêu trên.

2.1.4. Lĩnh vực xử lý chất thải rắn

a. Tóm tắt hiện trạng

50. *Về vấn đề chất thải rắn sinh hoạt,* với hơn 9 triệu dân sống và làm việc tại TPHCM, tổng lượng chất thải rắn sinh hoạt được xử lý trên địa bàn thành phố là 7.500–8.000 tấn/ngày, tính theo tiêu chuẩn xử lý chất thải rắn (kg/người/ngày) của Bộ Xây dựng, trong đó, khối lượng thu gom và vận chuyển tới bãi chôn lấp là khoảng 6.500–6.700 tấn/ngày, phần còn lại là phế liệu được bán để tái chế. Chỉ có một phần nhỏ, chủ yếu là các chất thải hữu cơ được đưa ra ngoại thành để bón ruộng. Ước tính tỷ lệ gia tăng khối lượng rác hàng năm là khoảng 7–8 %.
51. *Về vấn đề chất thải rắn công nghiệp và chất thải công nghiệp nguy hại,* hiện có hơn 12.000 cơ sở công nghiệp hoạt động cả trong và ngoài 11 khu công nghiệp, 03 khu chế xuất, 01 khu công nghệ cao và 30 cụm công nghiệp trên địa bàn thành phố. Hoạt động của những cơ sở này, cùng với các hoạt động y tế, thương mại, dịch vụ … đã thải ra một lượng đáng kể là 1.500–2.000 tấn chất thải rắn công nghiệp và 250-350 tấn chất thải nguy hại mỗi ngày. Công nghệ xử lý chất thải nguy hại chủ yếu gồm thiêu hủy, hóa rắn cô lập và tái chế chuyên biệt như tái chế sơn, dung môi, dầu nhưng chỉ mang tính quy mô nhỏ. Trong tất cả những công nghệ xử lý hiện tại như đốt, tái chế dầu, súc rửa thùng phuy, tái chế dung môi sơn và ổn định hóa rắn, thì phương pháp phổ biến nhất là đốt (nhưng không thể xử lý rác thải nguy hại có chứa chất PCB) và hóa rắn cô lập (đối với các dạng rác thải không thể xử lý được). Kết quả là có một lượng lớn các loại tro xỉ nguy hại hiện vẫn đang tồn đọng tại các nhà máy xử lý rác. Hiện nay, thành phố vẫn chưa có bãi chôn lấp an toàn đối với chất thải công nghiệp nguy hại, các nhà máy xử lý chất thải nguy hại vẫn phải đang lưu trữ một lượng lớn tro, xỉ và các chất thải đã hóa rắn chứa các thành phần nguy hại.
52. *Về vấn đề chất thải rắn y tế,* trong giai đoạn 2000–2010, chất thải rắn y tế (lây nhiễm) thu gom xử lý đã tăng liên tục từ 4,6 tấn/ngày (năm 2000) đến 12,86 tấn/ngày (năm 2009) từ các cơ sở khám chữa bệnh, trong đó chủ yếu là từ các bệnh viện (hầu hết là khối bệnh viện công lập) và phần lớn có hợp đồng vận chuyển, xử lý. Năm 2010 khối lượng thu gom và xử lý là 11,54 tấn/ngày. Nhìn chung, chất thải y tế được tổ chức phân loại tại nguồn khá tốt ở khối y tế công lập (100%) theo quy định của ngành y tế. Tuy nhiên, việc thực hiện phân loại tại nguồn ở khối y tế dân lập vẫn còn hạn chế, nhất là các cơ sở y tế tư nhân nhỏ lẻ. Ước tính trong khối y tế dân lập có khoảng 50-70% số cơ sở có kỹ thuật phân loại tại nguồn nhưng chưa triệt để, tỷ lệ còn lại (30-50%) không thực hiện phân loại rác tại nguồn. Xử lý chất thải rắn y tế ở TPHCM đến nay vẫn do CQĐP đảm trách do lĩnh vực này không hấp dẫn nhà đầu tư. Hiện TPHCM có 02 nhà máy xử lý

chất thải rắn y tế là nhà máy Bình Hưng Hòa và Đông Thạnh, nhưng nhà máy xử lý Bình Hưng Hòa đang đang bị quá tải, và đến năm 2015 thì sẽ phải di dời. Do đó sau năm 2015 nếu TPHCM không đầu tư nhà máy xử lý mới thì sẽ gặp nhiều khó khăn trong vấn đề xử lý chất thải rắn y tế.

53. Về vấn đề hoàn vốn đầu tư trong lĩnh vực xử lý chất thải rắn, trong năm 2012 ngân sách TPHCM đã phải chi ra 1.500 tỷ đồng cho công tác thu gom và xử lý chất thải rắn trong khi chỉ thu phí được tổng cộng là 170 tỷ đồng. Lưu ý là mức phí bình quân hiện nay cho dịch vụ thu gom và xử lý rác thải sinh hoạt trên mỗi hộ gia đình ở TPHCM là 20.000 đồng/tháng, thấp hơn rất nhiều so với chi phí bỏ ra. Trong 5 năm tới, TPHCM sẽ tăng phí để bảo đảm hoàn vốn đầu tư trong lĩnh vực này[29].

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

54. Để đạt được mục tiêu bảo vệ môi trường của KHPTKTXH 2011-2015, Quyết định số 43/2012/QĐ-UBND ngày 03/08/2012 của UBND TPHCM, Sở Tài nguyên Môi trường (Sở TNMT) TPHCM đã ký hợp đồng với nhà đầu tư để triển khai 3 dự án sau đây trong giai đoạn 2011-2015: (a) dự án xử lý và tái chế chất thải rắn sinh hoạt (sản xuất phân trộn và phân bón hữu cơ) với công suất 1.000 tấn/ ngày; (b) dự án xử lý và tái chế chất thải rắn sinh hoạt (sản xuất phân trộn và phân bón hữu cơ) với công suất 500 tấn/ngày, và (c) dự án xây dựng bãi chôn lấp số 3 với diện tích 20 ha sử dụng công nghệ chôn lấp vệ sinh và công nghệ chôn an toàn chất thải rắn nguy hại và chất thải công nghiệp không nguy hại, với công suất 2.000 tấn/ ngày.

55. Đánh giá tính khả thi của việc thực hiện kế hoạch tài chính cho việc triển khai các dự án trên, Nhóm Tư vấn cho rằng ngoại trừ 3 dự án đầu là có khả thi cao do đã xác định nguồn vốn và ký kết được hợp đồng với các nhà đầu tư, sẽ rất khó huy động được nguồn vốn 36.514 tỷ đồng trong giai đoạn 2011-2015 cho các dự án còn lại.

2.1.5. Lĩnh vực nhà ở xã hội

a. Tóm tắt hiện trạng

56. Với chủ trương xã hội hóa xây dựng nhà ở cho công nhân, về cơ bản TPHCM đã đáp ứng được chỗ ở cho công nhân. Tính đến cuối năm 2012, tổng diện tích sàn được xây dựng là 1.460.530m^2, đáp ứng khoảng 457.000 chỗ ở cho công nhân, trong đó nhà nước và các doanh nghiệp đầu tư khoảng 203.535 m^2 tương đương 14%, và khoảng 36.600 chỗ ở, phần còn lại được xây dựng bởi tư nhân (86%).

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

57. Căn cứ chương trình phối hợp hành động triển khai thực hiện Chiến lược phát triển nhà ở đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 giữa Bộ Xây dựng và UBND TPHCM đã ký kết ngày 20/10/2012, theo đó giai đoạn 2012-2015 TPHCM phấn đấu thực hiện xây dựng tối thiểu đạt khoảng 2.700.000 m^2 sàn nhà ở xã hội (mỗi năm khoảng 675.000 m^2 sàn).

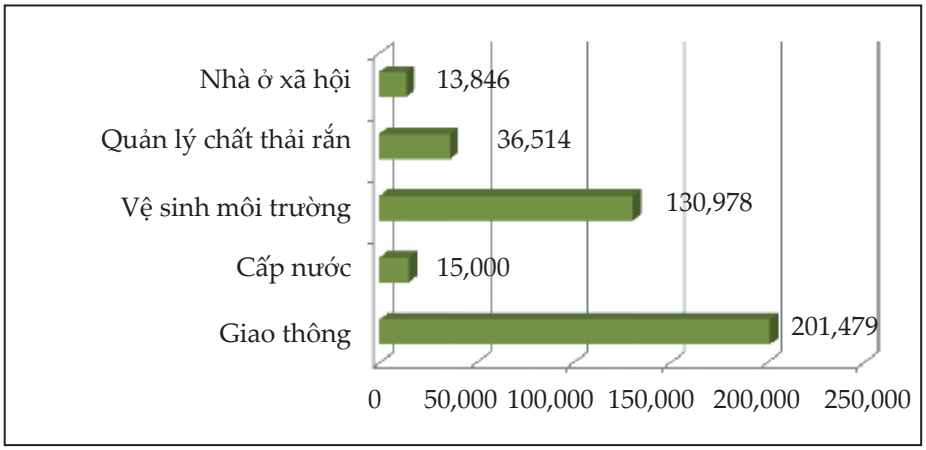
58. Căn cứ Quyết định số 758/QĐ-TTg ngày 8/6/2009 của Thủ tướng, phê duyệt Chương trình Nâng cấp Đô thị Quốc gia giai đoạn 2009-2020, UBND TPHCM đã giao Sở Xây dựng (Sở XD) triển khai Chương trình Nâng cấp Đô thị giai đoạn 2013-2020, theo đó, TPHCM sẽ cần tổng số vốn đầu tư khoảng 13.846 tỷ đồng (tương đương 665 triệu USD). Các nguồn tài trợ dự kiến bao gồm (a) 40% (khoảng 5.538,4 tỷ đồng) từ ngân sách nhà nước, (b) 46% (6.369,16 tỷ đồng hay 305,9 triệu USD) từ vốn ODA, (c) 14% (khoảng 1.938,44 tỷ đồng) từ ngân sách trung ương và các thành phần kinh tế khác.

29 Thời báo Kinh tế Sài Gòn Online (http://www.thesaigontimes.vn/Home/dothi/hatang/96101/)

59. 59) Đánh giá tính khả thi của việc thực hiện kế hoạch tài chính cho việc thực hiện chương trình nâng cấp đô thị và xây dựng nhà ở xã hội trên, Nhóm Tư vấn cho rằng: (a) việc huy động 5.538,4 tỷ đồng từ nguồn ngân sách địa phương và khu vực tư nhân để xây dựng quỹ nhà tái định cư là có thể thực hiện được nếu như TPHCM đưa ra các chính sách ưu đãi đối với dự án xây dựng nhà tái định cư và nhà ở xã hội, phù hợp với Nghị định về phát triển nhà ở xã hội đang được Bộ Xây dựng chủ trì soạn thảo và sẽ được ban hành trong thời gian tới; (b) việc huy động 305,9 triệu USD từ nguồn vốn ODA là rất khó thực hiện trong thời gian tới khi nguồn vốn ODA ngày càng thu hẹp và TPHCM vẫn chưa có được các cam kết cụ thể của các nhà tài trợ quốc tế cho các dự án này; (c) việc huy động 1.938,44 tỷ đồng (tương đương 14% tổng nhu cầu vốn) từ nguồn vốn NSTW và các thành phần kinh tế khác chưa có cơ sở chắc chắn để có thể thực hiện được.

2.1.6. Nhu cầu vốn đầu tư, nhu cầu vốn thực, hạn chế nguồn vốn

Hình A3.6. Nhu cầu vốn đầu tư của TPHCM theo lĩnh vực trong giai đoạn 2011-2015 (tỷ đồng)



Nguồn: Ước tính của tư vấn dựa trên kế hoạch đầu tư được phê duyệt

60. Căn cứ vào phân tích trên đây (mục 2.1.1 đến 2.1.5), nhu cầu vốn đầu tư cho các lĩnh vực hạ tầng đô thị TPHCM trong giai đoạn 2011-2015 được thể hiện trong Hình A3.6. Có thể thấy là nhu cầu vốn đầu tư của ngành giao thông và vệ sinh môi trường cao hơn nhiều so với những ngành khác.
61. Nhóm Tư vấn cho rằng việc ước tính mức thiếu hụt kinh phí cần căn cứ vào "nhu cầu vốn thực", từ đó sẽ phản ánh chính xác hơn nhu cầu vốn thực tế của các ban ngành ở địa phương.
62. Do chu trình quản lý đầu tư công bao gồm 8 công đoạn,[30] tuy nhiên, có thể thấy là 4 công đoạn đầu là các khâu hướng dẫn và sàng lọc, thẩm định chính thức dự án, đánh giá công tác thẩm định, lựa chọn và khái toán dự án thường không được tiến hành một cách đầy đủ tại cả cấp địa phương và trung ương do (a) cơ chế "xin cho" trong qui trình phê duyệt dự án (b) những hạn chế của quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương (c) những lý do chính trị do ảnh hưởng bởi tư duy nhiệm kỳ. Do đó, có thể nói nhu cầu vốn thực đối với các lĩnh vực hạ tầng đô thị của TPHCM sẽ nhỏ hơn mức được dự toán. Trong khi TPHCM chưa có số liệu chính xác về nhu cầu vốn thực cho lĩnh vực hạ tầng đô thị, Nhóm Tư vấn đã dựa vào các cuộc thảo luận với các cán bộ chuyên trách của một số ban ngành của thành phố để ước tính "tỷ lệ hiệu quả"

30 Bao gồm (a) hướng dẫn và sàng lọc, (b) thẩm định chính thức dự án, (c) đánh giá công tác thẩm định, (d) lựa chọn và khái toán dự án, (e) triển khai, (f) điều chỉnh, (g) bàn giao dịch vụ, và (h) đánh giá dự án, được nêu rõ trong "Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012".

(nghĩa là tỷ số giữa nhu cầu vốn thực và nhu cầu vốn đầu tư) cho các lĩnh vực hạ tầng và nguồn tài chính khác nhau, và tính toán mức thiếu hụt kinh phí trong giai đoạn 2011-2015 của các lĩnh vực hạ tầng đô thị của TPHCM như được trình bày tại Bảng A3.2 dưới đây.

63. Có thể thấy là nhu cầu vốn thực này sẽ sát với thực tiễn hơn nếu một số sáng kiến và cách tiếp cận mới (ví dụ MDF, cơ chế truy đòi nợ) được áp dụng vào lĩnh vực tài chính hạ tầng.

Bảng A3.2. Mức đầu tư hiện nay, nhu cầu vốn thực, nguồn vốn và mức thiếu hụt kinh phí trong lĩnh vực hạ tầng đô thị của TPHCM giai đoạn 2011-2015

Đơn vị: tỷ đồng

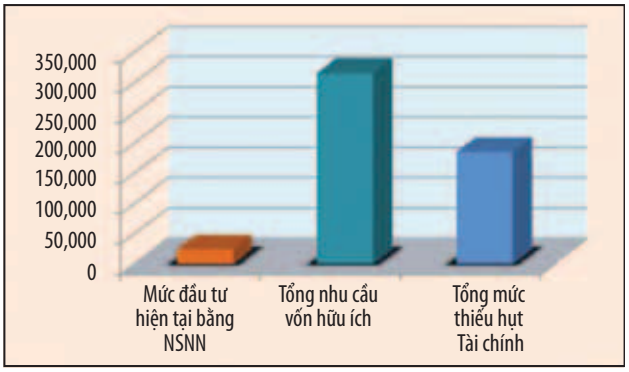
Stt	Lĩnh vực hạ tầng	Mức đầu tư hiện nay[1]	Nhu cầu đầu tư	Tỷ lệ hiệu quả (%)	Nhu cầu vốn thực	Nguồn tài chính có khả năng thu xếp / có thể có	Mức thiếu hụt kinh phí
A	B	C	D	E	F=DxE	G	H = F-G
1.	**Giao thông, lấy kinh phí từ:**	**16.870**	**201.479**	84.4	*170.054*	**46.983**	**123.071**
	+ Ngân sách địa phương		*17.329*	90	*15.596*	*NSĐP: 15.596*	-
	+ ODAs		*56.387*	70	*39.471*	*ODA: 31.387*	*8.084*
	+ BT, BOT etc.		*127.763*	90	*114.987*	*Chưa xác định*	*114.987*
2.	**Cấp nước**	**5.243**	**15.000**	**80**	**12.000**	**Nguồn hỗn hợp: 8.000**	**4.000**
3.	**Vệ sinh môi trường, lấy kinh phí từ:**		**130.978**	72.1	**94.481**	**56.016**	24.153
	• *NSNN và vốn vay:*						
	– Cải thiện hệ thống thoát nước và bảo trì.	**335**	*9.523*	90	*8.571*	NSĐP và vốn vay: 8.571	-
	– Hệ thống thu gom nước và kế hoạch xử lý nước thải		*52.717*	90	*47.445*	NSĐP và vốn vay: 47.445	-
	– Xử lý triều cường		*15.065*	95	*14.312*	NSĐP và vốn vay:14.312	-
	• *BT, BOT*		53.673	45	*24.153*	Chưa xác định	*24.153*
4.	Xử lý chất thải rắn		3 dự án đã xác định +			Vốn đầu tư chưa xác định	-
			36.514	80	**29.211**	-	**29.211**
			36.514				

Stt	Lĩnh vực hạ tầng	Mức đầu tư hiện nay[1]	Nhu cầu đầu tư	Tỷ lệ hiệu quả (%)	Nhu cầu vốn thực	Nguồn tài chính có khả năng thu xếp / có thể có	Mức thiếu hụt kinh phí
5.	**Nhà ở xã hội**	**1.153**	**13.846**	66.7	**9.235**	**4.985**	**4.251**
	• *Ngân sách địa phương & xã hội hóa*		*5.538.4*	90	4.985	*NSĐP & Xã hội hóa: 5.538.4*	-
	• *ODA*		*6.369.2*	50	3.185	*Chưa xác định*	*3.185*
	• *Ngân sách trung ương*		*1.938.4*	55	1.066	*Chưa xác định*	*1.066*
	CỘNG	**23.601**	**397.817**		**314.981** **100%**	**130.295** **41.4%**	**184.685** **58.6%**

Nguồn: Báo cáo Đánh giá Tài chính Địa phương Thành phố Hồ Chí Minh và ước tính của Nhóm Tư vấn
Chú thích: Do NSNN tài trợ trong giai đoạn 2010- 2012.

64. Qua các số liệu ở bảng A3.2 có thể so sánh mức đầu tư hiện nay, tổng nhu cầu đầu tư hiệu quả và tổng mức thiếu hụt kinh phí trong lĩnh vực hạ tầng đô thị TPHCM. Có thể thấy là tổng nhu cầu vốn thực và tổng mức thiếu hụt kinh phí trong giai đoạn tới của TPHCM sẽ cao hơn nhiều so với mức đầu tư từ NSNN hiện nay (Hình A3.7).

Hình A3.7. Mức đầu tư hiện tại, nhu cầu đầu tư hiệu quả, mức thiếu hụt kinh phí của TPHCM



Nguồn: Ước tính của tư vấn dựa trên kế hoạch đầu tư được phê duyệt

65. Các số liệu trên cho thấy, trong khi nhu cầu vốn cho các lĩnh vực hạ tầng đô thị chính của TPHCM trong giai đoạn 2011-2015 đạt 397.817 tỷ đồng (chưa kể vốn đầu tư cho 3 dự án xử lý chất thải rắn chưa xác định được), nhu cầu vốn thực của các lĩnh vực này là 314.981 tỷ đồng. Do tổng nguồn vốn có thể thu xếp được chỉ đạt mức 130.295 tỷ đồng (chiếm 41,4% nhu cầu vốn thực). Do đó mức thiếu hụt kinh phí của TPHCM sẽ vào khoảng 184.685 tỷ đồng (chiếm 58,6% nhu cầu vốn thực) trong giai đoạn 2011-2015, và cần được bù đắp từ những nguồn vốn khác. Lĩnh vực có mức thiếu hụt lớn nhất là giao thông, vệ sinh môi trường và xử lý chất thải rắn.

66. 66) Nghiên cứu sâu tại TPHCM cũng cho thấy chính quyền TPHCM đã nhận thức rõ mức thiếu hụt kinh phí này và dự kiến huy động các nguồn tài chính khác, ví dụ như nguồn tài chính của khối tư nhân thông qua hình thức BT/BOT/PPP và/hoặc cơ chế đổi đất lấy hạ tầng. Tuy nhiên thách thức đối với TPHCM để đạt được mục tiêu này là các yếu tố đem lại thành công cho loại

đầu tư này phụ thuộc nhiều vào việc có đủ "quỹ đất" sạch cũng như có sẵn nguồn tài chính lớn cho công tác bồi thường giải phóng mặt bằng, đồng thời cũng cần có nguồn tài chính cho công tác tái định cư, là những nguồn lực hiện đang khan hiếm đối với TPHCM cho dù TPHCM là đô thị phát triển nhất cả nước.

2.2. Tỉnh Quảng Ninh

67. Nằm dọc bờ biển đông bắc Việt Nam, Quảng Ninh là một tỉnh miền núi và duyên hải với hơn 80% diện tích là núi đồi. Quảng Ninh giáp nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa về phía bắc và Biển Đông về phía Đông với bờ biển dài 250km. Với tổng diện tích 6.102,4 km^2 và hơn 2.000 hòn đảo, bao gồm cả một Di sản Thế giới là Vịnh Hạ Long, Quảng Ninh được coi là tỉnh có tầm quan trọng chiến lược về cả mặt quốc phòng và phát triển kinh tế.
68. Quảng Ninh có vai trò quan trọng trong khu vực kinh tế trọng điểm ở miền Bắc Việt Nam, đồng thời cũng là một mắt xích quan trọng trong tam giác phát triển kinh tế miền Bắc (Hà Nội-Hải Phòng-Quảng Ninh). Quảng Ninh đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao trong những năm gần đây, ví dụ như mức tăng trưởng kinh tế của Quảng Ninh năm 2011 là 12,1%, hơn gấp đôi mức tăng trưởng kinh tế của cả nước năm 2011 là 5,9%.
69. Quảng Ninh có nguồn khoáng sản lớn và phong phú, trong đó có nhiều mỏ giàu trữ lượng và chất lượng cao không có ở bất kỳ nơi nào khác của Việt Nam như than, cao lanh, đất sét, cát thủy tinh, đá vôi, v.v. Trữ lượng than đá là khoảng 3,6 tỷ tấn, hầu hết là than antraxit nhiệt lượng cao. Với sản lượng hàng năm khoảng 10-45 triệu tấn, khai thác than hiện là ngành công nghiệp xương sống của tỉnh Quảng Ninh. Ngành công khiệp khai khoáng tạo ra 31,6% GDP của tỉnh năm 2011 và là nguồn thu quan trọng của Quảng Ninh.
70. Các trọng điểm kinh tế của tỉnh Quảng Ninh bao gồm (a) Khu Kinh tế Vân Đồn, với định hướng phát triển thành một trung tâm thương mại quốc tế, tạo động lực chính cho phát triển kinh tế, cũng như trung tâm du lịch và giải trí biển chất lượng cao ở miền Bắc, (b) Khu Cửa khẩu Móng Cái, một trong những cửa khẩu quốc tế quan trọng nhất ở biên giới phía bắc Việt Nam trong giao thương với Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (Trung Quốc) và các quốc gia khác trong khu vực. Khu kinh tế này đang được xây dựng trở thành một thành phố lớn, hiện đại, đa năng và được kỳ vọng là cửa ngõ cho Trung Quốc tiếp cận thị trường Đông Nam Á.
71. Bên cạnh vai trò kinh tế quan trọng, Quảng Ninh còn là một điểm du lịch nổi tiếng với nhiều di tích lịch sử và thắng cảnh, đặc biệt là Vịnh Hạ Long, địa danh đã được UNESCO công nhận là Di sản Thế giới. Vịnh Hạ Long cũng có giá trị địa lý cao về lịch sử kiến tạo và địa mạo đá vôi. Tuy nhiên, hiện đang có ý kiến lo ngại rằng ngành khai thác than có tác động xấu đến sự phát triển dài hạn của ngành du lịch ở Quảng Ninh. Thách thức đối với Quảng Ninh là làm thế nào để cân bằng các giá trị kinh tế và môi trường trong khi vẫn duy trì sự phát triển bền vững của tỉnh.

2.2.1. Lĩnh vực giao thông vận tải

a. Tóm tắt hiện trạng

72. Hệ thống đường bộ: Hiện nay tỉnh Quảng Ninh có 5 tuyến quốc lộ đi qua địa bàn với tổng chiều dài là 381 km, trong đó chủ yếu đường cấp IV, cấp III, còn lại 32 km đường Quốc lộ 279 đạt cấp V, với mặt đường đá dăm nhựa. Mạng lưới đường tỉnh lộ có tổng cộng 12 tuyến trên địa bàn

tỉnh, với tổng chiều dài là 301 km, trong đó đường đạt cấp IV, cấp III là 154 km (chiếm 51%), còn lại là cấp thấp, chủ yếu là mặt đường đá dăm nhựa. Trong tổng số 764 km đường huyện trên địa bàn tỉnh, có 455 km đã cứng hoá mặt đường (đạt 60%), số chiều dài 309 km còn lại vẫn chưa được trải đá hoặc dải bê tông. Mạng lưới đường tuyến xã hiện có chiều dài tổng cộng 2.233 km, trong đó chỉ có khoảng 24% (527 km) đã được cứng hoá mặt đường, số chiều dài 1.707 km còn lại (chiếm 76%) vẫn chưa được cứng hóa.

73. Hệ thống đường sắt. Toàn tỉnh có 65 km đường sắt quốc gia thuộc tuyến Kép-Hạ Long. Ngoài ra còn có hệ thống đường sắt chuyên dùng của ngành than.
74. Hệ thống cảng biển. Toàn tỉnh có 5 cảng biển thuộc Danh mục cảng biển trong Quy hoạch Phát triển Cảng biển Việt Nam đến năm 2020, gồm: (a) cảng Cái Lân, (b) cảng Vạn Gia, (c) cảng Cửa Ông, (d) cảng Hòn Nét (e) cảng Mũi Chùa.
75. Cảng hàng không**.** Trong thời kỳ chiến tranh, Quảng Ninh đã có một số sân bay trực thăng phục vụ nhu cầu quân sự; đến nay, chỉ còn sân bay trực thăng Bãi Cháy và sân bay trực thăng Tuần Châu được khai thác phục vụ du lịch.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

76. Sử dụng ngân sách nhà nước. Về nhu cầu vốn đầu tư, để thực hiện Quy hoạch tổng thể phát triển Giao thông vận tải tỉnh Quảng Ninh đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030, ban hành kèm theo Quyết định số 2738/QĐ-UBND ngày 30/08/2011 của UBND tỉnh Quảng Ninh[31], tỉnh dự kiến sẽ triển khai các dự án về hạ tầng giao thông giai đoạn 2012-2015 với tổng vốn đầu tư ước tính khoảng 3.383 tỷ đồng cho 11 dự án, sử dụng nguồn ngân sách địa phương và hỗ trợ từ ngân sách trung ương. Khi xem xét những dự án này, Nhóm Tư vấn thấy rằng công tác huy động vốn có tính khả thi tương đối cao.
77. Sử dụng vốn ODA. Trong Danh mục[32] 16 dự án đang huy động vốn hoặc dự kiến sử dụng vốn vay ODA trong giai đoạn 2012-2015 do Sở KHĐT Quảng Ninh cung cấp, có 06 dự án trong lĩnh vực hạ tầng giao thông với tổng nhu cầu vốn ước tính hơn 8.600 tỷ đồng. Do các dự án này vẫn chưa được các Nhà tài trợ chấp thuận, việc huy động được một lượng vốn ODA lớn như vậy trong giai đoạn 2012-2015 sẽ rất khó thực hiện trước bối cảnh khó khăn của nền kinh tế toàn cầu hiện nay khi mà các nguồn vốn ODA cho Việt Nam ngày càng bị thu hẹp.
78. Những nguồn vốn khác (BOT, BT và PPP): Theo các ban ngành của tỉnh Quảng Ninh thì hiện có khoảng 10 dự án đầu tư được kêu gọi thực hiện theo hình thức BOT, BT hay PPP, với tổng nhu cầu vốn là 59.443,6 tỷ đồng và 1.329,1 triệu USD.
79. Công tác quy hoạch hiện nay tại Quảng Ninh cho lĩnh vực hạ tầng nói chung và giao thông nói riêng cho thấy quy hoạch rời rạc là nguyên nhân chính gây ra khó khăn trong việc tạo nguồn thu cho các dự án hạ tầng đô thị trong giai đoạn sau đầu tư. Tốt nhất là quy hoạch hạ tầng nên tính đến cả các dự án hạ tầng và lợi ích tiềm năng thu được từ (các) dự án trong những giai đoạn sau. Ví dụ, khi xây dựng một dự án đường mới thì quy hoạch đường nên có cái nhìn tổng quát hơn, đồng thời ước tính mức tăng giá trị của những lô đất xung quanh tiếp cận với con đường đó vì giá trị đất tăng sẽ là nguồn tài chính quan trọng cho các giai đoạn nâng cấp/mở rộng đường sau này.

Trong tiếng việt ko có footnote 32

31 Như được phân tích trong Phần B.II Báo cáo Đánh giá Chính quyền Địa phương của tỉnh Quảng Ninh.
32 As listed in Appendix 3 of the Local Government Assessment Report of Quang Ninh province.

2.2.2. Lĩnh vực cấp nước

a. Tóm tắt hiện trạng

80. Hệ thống cấp nước chung của tỉnh Quảng Ninh hiện trong tình trạng tốt. Công ty TNHH MTV Kinh doanh nước sạch Quảng Ninh là nhà cung cấp dịch vụ đáp ứng hầu hết nhu cầu nước sạch của các khu vực đô thị trong tỉnh (11/14 đơn vị hành chính, gồm huyện Đông Triều, TP Uông Bí, TX Quảng Yên, TP Hạ Long, huyện Hoành Bồ, TP Cẩm Phả, huyện Vân Đồn, huyện Ba Chẽ, huyện Tiên Yên, huyện Hải Hà, TP Móng Cái, các đô thị còn lại đang trong lộ trình tiếp nhận về Công ty). Hiện tại, 91,56% dân cư đô thị được cung cấp nước sạch, độ phủ mạng lưới cấp nước đô thị đạt 59/68 (phường, thị trấn).
81. Nguồn nước bao gồm nước mặt và nước ngầm, trong đó có 12 nhà máy sử dụng nước mặt và 20 giếng khai thác nước ngầm. Chất lượng và trữ lượng nước đảm bảo phục vụ nhu cầu sinh hoạt đô thị. Tuy nhiên, vẫn còn một số hạn chế như: (1) Chất lượng nguồn nước một số khu vực như Hồ Cao Vân đang bị suy giảm do hoạt động khai thác than, xả chất thải vào nguồn nước, rừng phòng hộ bị tàn phá; (2) Mực nước Hồ Cao Vân trong những tháng mùa khô hạ xuống mực nước chết, gây tình trạng thiếu nước cho TP Hạ Long và TP Cẩm Phả.
82. Tỉnh Quảng Ninh đã xây dựng được hệ thống các nhà máy nước có công suất lớn, đáp ứng nhu cầu nước sinh hoạt và sản xuất của tỉnh, gồm: (a) Nhà máy nước Diễn Vọng (công suất 60.000 m^3/ngày đêm); (b) Nhà máy nước Đồng Ho (công suất 20.000 m^3/ngày đêm); (c) Nhà máy nước Mạo Khê (công suất 12.000 m^3/ngày đêm); (d) Nhà máy nước Uông Bí (công suất 8.000 m^3/ngày đêm); (e) Nhà máy nước Móng Cái (công suất 5.000 m^3/ngày đêm); (f) Nhà máy nước Quảng Yên (công suất 5.000m^3/ngày đêm).
83. Theo báo cáo của QUAWACO[33], chi phí sản xuất nước bình quân của công ty năm 2002 là 7.265 đồng/m^3 trong khi giá bán bình quân là 6.110 đồng, tức lỗ 1.155 đồng/m^3. Tương tự các tỉnh thành khác của Việt Nam, giá nước của Quảng Ninh do UBND tỉnh Quảng Ninh quản lý và từ 1/7/2012 giá nước đã được điều chỉnh như sau[34]: Hộ gia đình: 6.200 – 9.300 đồng/m^3; cơ quan hành chính sự nghiệp: 7.800– 9.300 đồng/m^3; khối sản xuất: 10.100 đồng/m^3; khối thương mại và dịch vụ: 14.000–19.000 đồng/m^3 (chưa bao gồm thuế GTGT) sẽ giúp tăng giá bán nước bình quân lên 7.800 đồng/m^3 đủ để bù đắp chi phí vận hành và quản lý.
84. Trong khi ngành nước tỉnh Quảng Ninh không còn chế độ bao cấp, vấn đề hoàn vốn đầu tư vẫn còn là vấn đề còn bỏ ngỏ vì tài sản của các doanh nghiệp cấp nước tại Quảng Ninh (tương tự như TPHCM) thường bị đánh giá thấp hơn giá trị thực tế. Mặt khác, tỷ lệ thất thoát nước của QUAWACO trong các năm 2010, 2011 và 2012 tương ứng là 26,1%, 25,1% và 24,2%, vẫn khá cao so với các tiêu chuẩn quốc tế. QUAWACO dự kiến giảm tỷ lệ thất thoát xuống còn 22,5% vào năm 2015.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

85. UBND tỉnh Quảng Ninh đã ra Quyết định số 1439/QĐ-UBND ngày 13/06/2012, phê duyệt Quy hoạch cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2012-2020, với các mục tiêu cụ thể về cung cấp nước sạch tại tỉnh Quảng Ninh như sau:

---

33 http://www.baoquangninh.com.vn

34 Theo Quyết định số 1582/2012/QĐD-UBND ngày27/6/2012 của UBND tỉnh Quảng Ninh, phê duyệt kế hoạch giá nước và biểu giá nước của Công ty /TNHH MTV Nước sạch Quảng Ninh, có hiệu lực từ ngày 1//7/2012

- Đến năm 2015: tỷ lệ dân số nông thôn có nước sinh hoạt hợp vệ sinh đạt 95%, trong đó 70% sử dụng nước sạch đạt QCVN02/2009 của Bộ Y tế; và
- Đến năm 2020: 100% dân số nông thôn được sử dụng nước sinh hoạt hợp vệ sinh đạt chuẩn quốc gia, với số lượng trung bình 120 lít/ngày/người.

86. Để đáp ứng nhu cầu về nước sạch tại các khu vực đô thị, trong thời gian từ nay đến năm 2020, tỉnh Quảng Ninh sẽ tiến hành thực hiện 6 dự án đầu tư đầu tư xây dựng mới và mở rộng một số công trình cấp nước trên địa bàn tỉnh, với tổng mức đầu tư ước tính 606 tỷ đồng, bao gồm:
    - Dự án đầu tư nâng công suất nguồn nước của NMN Diễn Vọng từ 60.000m^3/ngày đêm lên 90.000m^3/ngày đem;
    - Dự án đầu tư nâng công suất nguồn nước của NMN Đồng Ho từ 20.000m^3/ngày đêm lên 30.000m^3/ngày đêm;
    - Dự án đầu tư xây dựng mở rộng hệ thống cấp nước thành phố Móng Cái;
    - Dự án đầu tư xây dựng nhà máy nước Hải Hà để cấp nước cho Khu công nghiệp Dịch vụ Cảng biển Hải Hà. Công suất dự kiến giai đoạn I là 30.000m^3/ngày đêm, giai đoạn II là 110.000m^3/ngày đêm;
    - Dự án đầu tư xây dựng NMN Yên Lập công suất giai đoạn I là 20.000m^3/ngày đêm; giai đoạn II là 80.000m^3/ngày đêm (cấp nước cho khu vực Tây Hạ Long, một số khu vực của TP Uông Bí, TX Quảng Yên);
    - Dự án đầu tư xây dựng hệ thống cấp nước Huyện Vân Đồn.

2.2.3. Lĩnh vực thoát nước, xử lý nước thải

a. Tóm tắt hiện trạng

87. Hiện toàn tỉnh Quảng Ninh có 02 đô thị là thành phố Hạ Long và thành phố Cẩm Phả được đầu tư hệ thống thoát nước và xử lý nước thải do Ngân hàng Thế giới tài trợ, với mục tiêu: (a) cải tạo, mở rộng hệ thống thoát nước mưa nhằm giảm ngập lụt cho thành phố Hạ Long và thành phố Cẩm Phả; (b) xây dựng mới hệ thống thu gom và xử lý nước thải cho khu vực trung tâm Hòn Gai của thành phố Hạ Long (Trạm xử lý Hà Khánh), khu vực Bãi Cháy (trạm xử lý Bãi Cháy). Các dự án này được thực hiện qua 2 giai đoạn, khởi công vào năm 2002 và đi vào khai thác sử dụng từ năm 2011.
88. Về hệ thống xử lý nước thải, hiện tại, toàn tỉnh có 04 trạm xử lý nước thải sinh hoạt đang hoạt động là: (a) trạm xử lý Bãi Cháy (công suất 3.500m^3/ngày đêm); (b) trạm xử lý Hà Khánh (công suất 7.000m^3/ngày đêm); (c) trạm xử lý khu đô thị Vựng Đâng (công suất 2.000m^3/ngày đêm); (d) trạm xử lý khu đô thị Cột 5–Cột 8 (công suất 1.200m^3/ngày đêm). Cả 4 trạm xử lý đều nằm trên địa bàn thành phố Hạ Long với tổng công suất là 13.700m^3/ngày đêm.
89. 89) Về mức phí xử lý nước thải, hiện tỉnh Quảng Ninh đang áp dụng mức phí bảo vệ mội trường đối với nước thải sinh hoạt ở mức 6% và 7% hóa đơn tiền nước tương ứng đối với hộ gia đình và các đơn vị khác căn cứ vào Quyết định số 3313/2010/QĐ-UBND ngày 9/11/2010 của UBND tỉnh Quảng Ninh về việc điều chỉnh mức thi phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh. Từ ngày 1/7/2013 phí bảo về môi trường đối với xử lý nước thải công nghiệp được áp dụng theo Nghị định số 25/2013/NĐ-CP được điều chỉnh tăng gấp 10 lần so với mức phí quy định tại Nghị định 67/2003/NĐ-CP.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

90. UBND tỉnh Quảng Ninh đã ra Quyết định số 22/QĐ-UBND ngày 06/01/2011 phê duyệt Quy hoạch thoát nước và xử lý nước thải đô thị tỉnh Quảng Ninh đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030. Theo Qui hoạch, tổng mức nước thải của toàn tỉnh Quảng Ninh ước tính sẽ là 96.394m^3/ngày đêm (vào năm 2015) và 188.497 m^3/ngày đêm (vào năm 2020), trong đó riêng mức nước thải ở các thành phố lớn là Hạ Long là 31.398 m^3/ngày đêm (năm 2015) và 67.462 m^3/ngày đêm (năm 2020), và tại Móng Cái là 10.200 m^3/ngày đêm (năm 2015) và 16.000 m^3/ngày đêm (năm 2020). Để có thể xử lý lượng nước thải ước tính nêu trên, Qui hoạch dự kiến sẽ xây dựng hệ thống thoát nước và xử lý nước thải ở tất cả các trung tâm đô thị tỉnh Quảng Ninh, với tổng công suất xử lý của tất cả các trạm xử lý là 95.471 m^3/ngày vào năm 2015.
91. Về nhu vầu vốn đầu tư, theo Qui hoạch, việc đầu tư sẽ được thực hiện theo 3 giai đoạn, bao gồm: (a) giai đoạn đến năm 2015; (b) giai đoạn đến năm 2020; (c) giai đoạn đến năm 2030. Trong giai đoạn đến năm 2015, Quảng Ninh sẽ ưu tiên tập trung đầu tư hệ thống thoát nước và xử lý nước thải ở các trung tâm đô thị, đặc biệt là các đô thị lớn như thành phố Hạ Long, Móng Cái, thị xã Cẩm Phả, Uông Bí, với tổng mức đầu tư ước tính hơn 6.202 tỷ đồng. Dự kiến nguồn vốn bao gồm: (a) Vốn ngân sách của tỉnh Quảng Ninh cấp hàng năm; (b) Vốn vay ODA; (c) Vốn vay thương mại từ chi nhánh Ngân hàng Phát triển Việt Nam (NHPTVN); (d) Vốn vay từ nguồn vốn xã hội hóa của tỉnh; (e) Vốn đầu tư dưới dạng dự án BOT, BOO, và BT (dự án đổi đất lấy hạ tầng), tuy nhiên không nêu rõ tỷ lệ vốn dự kiến huy động từ các nguồn vốn khác nhau này.

2.2.4. Lĩnh vực xử lý chất thải rắn

a. Tóm tắt hiện trạng

92. Phân loại chất thải rắn:

- *Rác thải rắn sinh hoạt*. Cho đến nay, việc phân loại tại nguồn đối với loại rác thải sinh hoạt ở tỉnh Quảng Ninh hầu như chưa được thực hiện, phạm vi thu gom chủ yếu ở các khu vực trung tâm, gần các trục đường lớn. Các khu vực cách xa trung tâm, và các ngõ, hẻm nhỏ, việc thu gom rác thải do dân tự giải quyết là chính. Rác chứa các chất hữu cơ dễ phân hủy, các hợp chất hữu cơ bền vững, các chất trơ (thủy tinh, gốm sứ...) và các tạp chất khác vẫn không có sự tách biệt trong khối rác thải sinh hoạt tại các hộ gia đình, cơ quan công sở... Đối với các cơ sở sản xuất kinh doanh, nhà máy, xí nghiệp... rác thải sinh hoạt xả chung với các loại rác thải khác vẫn đang là tình trạng chung hiện nay.
- *Chất thải rắn công nghiệp*. CTRCN từ các công ty, nhà máy, xí nghiệp công nghiệp vv... được chủ nguồn thải tách sơ bộ thành loại có thể tái sử dụng, tái chế và loại không thể tái sử dụng, tái chế; sau đó loại không thể tái sử dụng, tái chế thì được bàn giao trực tiếp cho đơn vị thu gom hoặc được chuyển đến bãi tập kết tạm thời. Rác tại các điểm tập kết tạm thời hoặc tại bãi rác được phân loại lại lần thứ hai do đội ngũ thu nhặt ve chai, phế liệu. Những vật liệu phế phẩm có giá trị tái chế như giấy, nhôm, nhựa,... được bán cho các vựa ve chai hoặc bán thẳng cho các cơ sở tái chế. Phần còn lại được chôn lấp chung với CTRSH. Trong khi đó, CTRCN nguy hại vẫn chưa được các doanh nghiệp chủ nguồn thải thực hiện đúng yêu cầu, gây khó khăn cho công tác xử lý. Nhìn chung công tác phân loại đối với CTRCN vẫn còn mang tính tự phát, chủ yếu gắn liền với lợi nhuận kinh tế, chưa thực sự hiệu quả về BVMT. Thực tế cho thấy tình trạng tương đối phổ biến CTR nguy hại và CTR thông thường bị đổ xả lẫn lộn gây ra hậu quả lâu dài và nghiêm trọng đối với môi trường và sức khoẻ con người, đặc biệt là sức khoẻ của công nhân trực tiếp thu gom và xử lý rác.

93. Công tác thu gom, vận chuyển CTR:

- *Rác thải rắn sinh hoạt*. Phương thức thu gom, vận chuyển chủ yếu đối với rác thải sinh hoạt tại tỉnh Quảng Ninh bao gồm (a) vận chuyển trực tiếp: Các phương tiện thu gom cỡ nhỏ thu gom rác thải sinh hoạt tại các khu vực và vận chuyển thẳng đến địa điểm đổ thải cuối cùng; (b) trung chuyển rác thải: phương tiện thu gom cỡ nhỏ thu gom rác thải sinh hoạt tại các khu vực và vận chuyển đến trạm trung chuyển. Ở trạm trung chuyển, rác thải được chuyển vào các container cỡ lớn nhờ thiết bị ép, sau đó container lại được vận chuyển đến địa điểm đổ thải cuối cùng bằng xe tải cỡ lớn. Nhìn chung, quy trình từ thu gom đến vận chuyển rác thải sinh hoạt vẫn còn đơn giản, nặng tính thủ công. Khối lượng thu gom hàng ngày đối với CTRSH trên khu vực đô thị tỉnh Quảng Ninh là 414,8 tấn.
- *Chất thải rắn công nghiệp*. Hiện có 2 phương thức thu gom và vận chuyển CTRCN gồm (a) Phương thức 1: các cơ sở công nghiệp tự chịu trách nhiệm việc thu gom, phân loại và vận chuyển các loại CTR hoặc thuê khoán các cơ sở tư nhân dưới sự quản lý của cơ quan quản lý nhà nước về CTR; (b) Phương thức 2: việc thu gom, phân loại và vận chuyển CTRCN (bao gồm CTR nguy hại) sẽ do đơn vị chuyên trách đảm nhiệm. Các cơ sở sản xuất công nghiệp có nhiệm vụ ký kết hợp đồng với các đơn vị này để thu gom, vận chuyển và xử lý CTRCN trên cơ sở các yêu cầu quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường. Hiện trên địa bàn tỉnh mới có 3 đơn vị thực hiện thu gom, vận chuyển chất thải nguy hại là Công ty CP Đầu tư Phát triển Công nghệ và thiết bị công nghiệp Hưng Thịnh, Công ty TNHH MTV Thương mại và Dịch vụ môi trường Thanh Phương, Công ty CP Thương mại PCCC Hòn Gai.

94. Xử lý chất thải rắn:

CTRSH, CTRCN không nguy hại được các đơn vị dịch vụ thu gom tập kết vận chuyển về các bãi rác đến vận chuyển tới các bãi rác để xử lý. Hiện trên địa bàn tỉnh có 2 hình thức xử lý chủ yếu là đốt và chôn lấp.

Trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh hiện có 17 bãi chôn lấp (BCL) rác thải đang hoạt động:

- 03 BCL hợp vệ sinh đáp ứng tiêu chuẩn vệ sinh (rác được đổ, gạt san thành lớp, đầm, phủ đất và có hệ thống thu gom nước rác) thuộc Dự án cải thiện môi trường thành phố Hạ Long do NHTG tài trợ, bao gồm: BCL Hà Khẩu (diện tích 3,2 ha với công xuất 30 tấn/ngày); BCL Đèo Sen (diện tích 4,8 ha, công xuất 200 tấn/ngày); BCL khu 7 phường Quang Hanh (diện tích 9 ha, công xuất 50 tấn/ngày).
- 14 BCL không hợp vệ sinh (VD: không được thiết kế đúng kỹ thuật, chỉ được chôn lấp thủ công, không đảm bảo được yêu cầu kỹ thuật, ảnh hưởng đến nguồn nước ngầm và môi trường xung quanh).
- Có 3/17 BCL đang trong tình trạng hoạt động quá tải: BCL rác thị trấn Ba Chẽ; BCL rác Km 7 phường Hải Yên, thành phố Móng Cái; BCL Voong Xi huyện Cô Tô.
- Hơn nữa, có 6/17 BCL sẽ hết thời gian sử dụng vào năm 2015: bãi xử lý rác tại khu 7, phường Quang Hanh, TP Cẩm Phả (2014); BCL Voong Xi huyện Cô Tô (2015); BCL Hà Khẩu, TP Hạ Long (2014); BCL Đèo Sen, TP Hạ Long (2015); BCL rác km 7 phường Hải Yên, TP Móng Cái (2012), và BCL Quảng Chính huyện Hải Hà (2013).

Toàn tỉnh có 02 nhà máy xử lý rác:

- Nhà máy Công ty CP XL Chất thải Hạ Long, phường Hà Khánh, TP Hạ Long, với diện tích 5 ha, công suất tiếp nhận 145 tấn/ngày, tiếp nhận toàn bộ lượng rác thải khu vực miền Đông thành phố Hạ Long. Nhà máy sử dụng công nghệ chế biến rác thải thành phân vi sinh (công

nghệ trong nước). Hiện tại, Nhà máy đang đóng cửa để di chuyển đến địa điểm mới cách xa khu dân cư, bảo đảm môi trường; và

- Khu xử lý chất thải rắn tại phường Bắc Sơn, TP Uông Bí, diện tích 13,8 ha, công suất 100 tấn/ngày phục vụ cho khu vực TP Uông Bí.

Về phí xử lý CTR, hiện tỉnh Quảng Ninh áp dụng mức phí xử lý CTR 3.000 – 20.000 đ/hộ/tháng và 70.000–1.500.000 đ/đơn vị/tháng theo Quyết định số 3315/2012/QĐ-UBND ngày 17/12/2012 của UBND tỉnh Quảng Ninh về việc quy định điều chỉnh mức thu phí vệ sinh trên địa bàn thành phố Hạ Long và Cẩm Phả.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

95. Theo Quy hoạch xử lý chất thải rắn tỉnh Quảng Ninh đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 được ban hành kèm theo Quyết định số 4252/QĐ-UBND, để thực hiện các mục tiêu cụ thể về quản lý chất thải rắn như được phân tích tại mục B.IV của Báo cáo này, tỉnh Quảng Ninh đã đưa ra quy hoạch các vị trí được xem xét lựa chọn xây dựng các khu xử lý CTR trên địa bàn tỉnh, bao gồm 13 khu xử lý xây dựng mới là: (a) KXL Hải Đông; (b) KXL Hải Sơn; (c) KXL Dương Huy; (d) KXL phía tây đường 5 đá; (e) KXL Bắc Sơn; (f) KXL Đông Ngũ; (g) KXL Quảng Thành; (h) KXL Đường Hoa; (i) KXL huyện Hoành Bồ; (j) KXL thôn Trung Lương xã Tràng Lương; (k) KXL Đông Mai; (l) KXL Đồng Tiến; (m) KXL Thanh Lân. Theo Quy hoạch, trong giai đoạn 2011-2020, tỉnh Quảng Ninh sẽ đầu tư xây dựng xong các dự án khu xử lý CTR các địa phương cấp huyện, và các khu xử lý CTR liên đô thị chung của toàn tỉnh. Tuy nhiên, Quy hoạch không đưa ra kế hoạch nguồn vốn dự kiến cho việc triển khai thực hiện xây dựng các KXL CTR mới đó.

2.2.5. Lĩnh vực y tế

a. Tóm tắt hiện trạng

96. Tính đến cuối năm 2011, toàn tỉnh Quảng Ninh có khoảng 657 cơ sở y tế, bao gồm: (a) 22 bệnh viện với 4.385 giường bệnh; (b) 10 phòng khám khu vực với 123 giường bệnh; (c) 2 Trung tâm điều dưỡng & Hồi phục chức năng với 20 giường bệnh; (d) 186 trạm y tế phường/xã với 474 giường bệnh; (e) 437 cơ sở y tế tư nhân.
97. Từ cuối năm 2010, 100% xã, phường, thị trấn trong tỉnh Quảng Ninh đã đạt chuẩn quốc gia về y tế xã; tỷ lệ giường bệnh đạt 42,3 giường bệnh/1 vạn dân (cả nước là 25 giường bệnh/1 vạn dân); tỷ lệ bác sĩ/1 vạn dân đạt 9,4 (cả nước là 6,8); hệ thống các bệnh viện trong tỉnh được quan tâm đầu tư về cơ sở vật chất và trang thiết bị. Cùng với đó, các đơn vị y tế tỉnh Quảng Ninh cũng tích cực đào tạo chuyên môn, ứng dụng chuyển giao các thành tựu khoa học, kỹ thuật mới ở tất cả các tuyến. Các bệnh viện tuyến tỉnh đã giải quyết được nhiều kỹ thuật cao (và kỹ thuật khó của tuyến trung ương), còn nhiều bệnh viện tuyến huyện thì giải quyết được nhiều kỹ thuật mà trước kia chỉ ở tuyến tỉnh mới làm được. Nhờ thế, ngành y tế Quảng Ninh đã hạn chế được tình trạng người bệnh vượt tuyến, góp phần giảm phiền hà và tốn kém cho người bệnh trên địa bàn tỉnh.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

98. Về mặt quy hoạch, theo KHPTKTXH 2011-2015, trong lĩnh vực y tế tỉnh Quảng Ninh sẽ ưu tiên đầu tư xây dựng và mua sắm trang thiết bị cho các bệnh viện đa khoa khu vực, bệnh viện tuyến huyện, trung tâm y tế huyện, đồng thời đẩy nhanh tiến độ đầu tư Bệnh viện Chuyên khoa Sản Nhi. Tỉnh sẽ huy động mọi nguồn lực tập trung phát triển hệ thống các bệnh viện tuyến tỉnh,

tuyến huyện, đảm bảo đủ trang thiết bị chữa bệnh theo danh mục Bộ Y tế quy định; đầu tư cho cơ sở y tế dự phòng để nâng cao hiệu quả, chất lượng hoạt động của công tác phòng chống dịch bệnh; và nghiên cứu thành lập và triển khai xây dựng bệnh viện quốc tế tại 2 thành phố Hạ Long và Móng Cái.

99. Về nhu cầu vốn đầu tư, mặc dù các mục tiêu đề ra trong lĩnh vực y tế trong giai đoạn 2011-2015 là rất cụ thể. Tuy nhiên, do không có được các số liệu của từng dự án hoặc hạng mục cụ thể, cũng như không có được kế hoạch nguồn vốn dự kiến cho việc triển khai thực hiện các dự án trong lĩnh vực y tế ngoại trừ: (a) 2 dự án kêu gọi vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) để xây dựng Bệnh viện Đa khoa Quốc tế Hạ Long (tổng vốn đầu tư 30 triệu USD) và dự án xây dựng Bệnh viện Đa khoa Quốc tế Móng Cái (tổng vốn đầu tư 30 triệu USD), (b) Dự án có nhu cầu sử dụng vốn ODA là dự án xây dựng trung tâm Ung Bướu bệnh viện Việt Nam–Thụy Điển–Uông Bí với tổng vốn đầu tư 3,5 triệu USD).

2.2.6. Lĩnh vực giáo dục, đào tạo

a. Tóm tắt hiện trạng

100. Trong những năm vừa qua, tỉnh Quảng Ninh đã tập trung cho lĩnh vực giáo dục & đào tạo bằng việc đầu tư xây dựng cơ sở vật chất trường lớp để tăng qui mô phát triển trường lớp, học sinh và giáo viên ở tất cả các ngành học, bậc học, tạo điều kiện học tập cho mọi học sinh để phổ cập giáo dục bậc tiểu học đúng độ tuổi, phổ cập giáo dục trung học cơ sở, đổi mới giáo dục phổ thông

101. Trong giai đoạn 2007-2011, số lượng các trường tiểu học đã tăng từ 164 lên 177 trường (tăng 8%); số lượng trường trung học cơ sở đã tăng từ 139 lên 146 trường (tăng 5%). Cho đến nay, toàn tỉnh đã có 1 trường đại học; ngoài ra, có 6 trường cao đẳng, 3 trường trung cấp chuyên nghiệp và 35 cơ sở dạy nghề, đáp ứng nhu cầu về đào tạo cho người dân địa phương.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

102. Định hướng phát triển các lĩnh vực hạ tầng xã hội đô thị như y tế, giáo dục-đào tạo của tỉnh Quảng Ninh đã được nêu rõ trong KHPTKTXH 5 năm 2011-2015. Mặc dù các mục tiêu đề ra trong các lĩnh vực y tế, giáo dục và đào tạo trong giai đoạn 2011-2015 là rất cụ thể. Tuy nhiên, do không có được các số liệu của từng dự án hoặc hạng mục cụ thể, cũng như không có được kế hoạch nguồn vốn dự kiến cho việc triển khai thực hiện các dự án trong lĩnh giáo dục-đào tạo và y tế (ngoại trừ: (a) 2 dự án kêu gọi vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) để xây dựng Bệnh viện Đa khoa Quốc tế Hạ Long (tổng vốn đầu tư 30 triệu USD) và dự án xây dựng Bệnh viện Đa khoa Quốc tế Móng Cái (tổng vốn đầu tư 30 triệu USD), (b) Dự án có nhu cầu sử dụng vốn ODA là dự án xây dựng trung tâm Ung bướu bệnh viện Việt Nam–Thụy Điển–Uông Bí với tổng vốn đầu tư 3,5 triệu USD).

2.2.7. Lĩnh vực nhà ở xã hội

a. Tóm tắt hiện trạng

103. Cho đến nay, tỉnh Quảng Ninh đã dành tổng cộng 16,09 ha để xây dựng nhà ở xã hội cho người có thu nhập thấp, gồm: (a) 0,48ha của dự án Khu nhà ở chung cư, khu dân cư phục vụ người có thu nhập thấp tại phường Hà Khánh của Công ty cổ phần Đầu tư xây dựng và Thương mại Tân Thành; (b) 0,1739 ha của Lô G1 thuộc khu đô thị Lán bè cột 8, thành phố Hạ

Long; (c) 0,7 ha của Lô D3 thuộc khu đô thị Cao Xanh–Hà Khánh B; (d) 1,0868 ha của Lô N0 thuộc khu biệt thự Đồi Thủy sản tại phường Bãi Cháy; và (e) 13,65 ha tương đương 30% diện tích để lại của một số dự án xây dựng nhà ở thương mại trên địa bàn tỉnh.

104. Để triển khai xây dựng nhà ở cho sinh viên thuê trong các năm gần đây, UBND tỉnh Quảng Ninh đã gửi Bộ xây dựng: (a) Văn bản ăn số 3301/UBND-XD2 ngày 26/08/2010 đăng ký nguồn vốn TPCP năm 2011 để xây dựng 09 dự án nhà ở sinh viên của 07 trường; và (b) Văn bản số 4062/UBND-XD2 ngày 22/10/2010 đăng ký nguồn vốn TPCP năm 2011 để xây dựng 3 khu nhà ở cho sinh viên tại 3 khu vực tập trung các trường, với tổng diện tích sàn xây dựng 126.000 m^2 cho khoảng 21.000 sinh viên. Tuy nhiên cho đến nay, các dự án nhà ở sinh viên trên vẫn chưa được triển khai xây dựng do thiếu nguồn lực.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

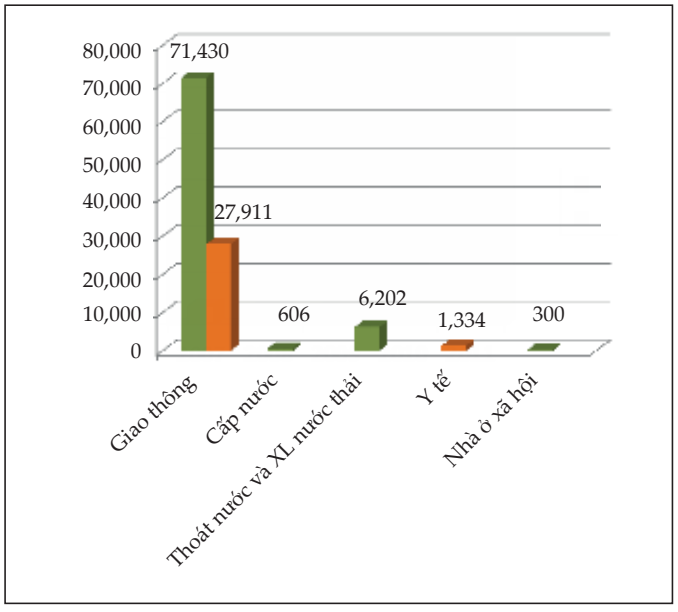
105. Về mặt quy hoạch, UBND tỉnh Quảng Ninh đã ra Quyết định số 3476/QĐ-UBND ngày 27/12/2012 phê duyệt Đề án Chương trình phát triển nhà ở tỉnh Quảng Ninh đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030. Tuy nhiên hiện vẫn chưa có tiến triển gì.

106. Trong giai đoạn 2013-2015, nguồn vốn đầu tư thực hiện các dự án nhà ở công vụ và nhà ở cho sinh viên được tổng hợp vào dự toán chi đầu tư phát triển hàng năm trình Hội đồng nhân dân quyết định trên cơ sở khả năng cân đối ngân sách địa phương (mỗi năm khoảng 100 tỷ đồng). Nhà ở cho các nhóm đối tượng khác chủ yếu thực hiện huy động vốn từ khu vực tư nhân kết hợp với một phần hỗ trợ về chính sách của Nhà nước.

2.2.8. Nhu cầu vốn đầu tư, nhu cầu vốn thực và mức thiếu hụt kinh phí

107. Căn cứ vào phân tích trên đây (các mục 2.2.1-2.2.7), nhu cầu vốn đầu tư cho các ngành hạ tầng đô thị tỉnh Quảng Ninh trong thời gian tới được biểu diễn trong Hình A3.8.

Hình A3.8. Nhu cầu vốn đầu tư theo ngành của tỉnh Quảng Ninh trong giai đoạn tiếp theo (tỷ đồng)



Nguồn: Ước tính của tư vấn dựa trên kế hoạch đầu tư được phê duyệt

108. Để ước tính mức thiếu hụt kinh phí, Nhóm Tư vấn cho rằng việc ước tính mức thiếu hụt kinh phí phải căn cứ vào "nhu cầu vốn thực", từ đó sẽ phản ánh chính xác hơn nhu cầu vốn thực tế của các ban ngành ở địa phương.

109. Do chu trình quản lý đầu tư công bao gồm 8 công đoạn, trong đó 4 công đoạn đầu là các khâu hướng dẫn và sàng lọc, thẩm chính thức dự án, đánh giá công tác thẩm định, lựa chọn và khái toán dự án thường không được tiến hành một cách tỉ mỉ tại cả cấp địa phương và trung ương do (a) cơ chế "xin cho" trong qui trình phê duyệt dự án, (b) các hạn chế của quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, (c) các lý do chính trị do ảnh hưởng bởi tư duy nhiệm kỳ, có thể nói nhu cầu vốn thực đối với các ngành hạ tầng đô thị của tỉnh Quảng Ninh sẽ nhỏ hơn mức được dự toán. Quảng Ninh chưa có số liệu chính xác về nhu cầu vốn thực. Nhóm Tư vấn đã dựa vào các cuộc thảo luận với các cán bộ chuyên môn của một số ban ngành của tỉnh để ước tính "Tỷ lệ hiệu quả" - được định nghĩa là tỷ số giữa nhu cầu vốn thực và nhu cầu vốn đầu tư cho các ngành hạ tầng và nguồn tài chính, đồng thời tính toán mức thiếu hụt kinh phí trong giai đoạn tới của các ngành hạ tầng đô thị tỉnh Quảng Ninh như được trình bày tại Bảng A3.3 dưới đây.

110. Có thể thấy trước là nhu cầu vốn thực này sẽ mang tính thực tiễn hơn nếu một số sáng kiến và cách tiếp cận mới (ví dụ MDF, cơ chế truy đòi nợ) được áp dụng vào lĩnh vực tài chính hạ tầng.

Bảng A3.3. Nhu cầu tài chính hạ tầng đô thị của tỉnh Quảng Ninh, nguồn vốn, thiếu hụt kinh phí

Đơn vị tính: Tỷ đồng

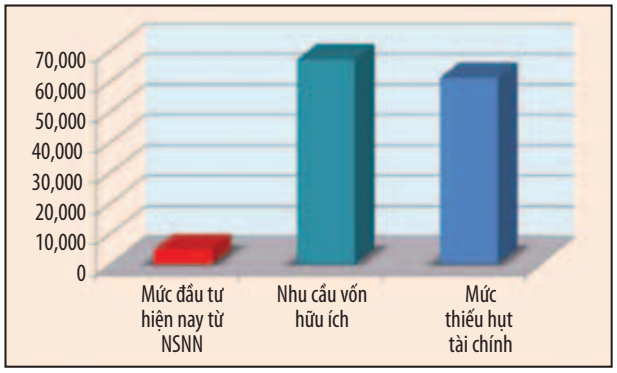
	Lĩnh vực hạ tầng	Mức đầu tư hiện nay	Nhu cầu vốn	Tỷ lệ hiệu quả (%)	Nhu cầu vốn thực	Nguồn tài chính có khả năng thu xếp được/ có được	Mức thiếu hụt tài chính
A	B	C	D	E	F=DxE	G	H = F-G
1.	**Giao thông, vốn đầu tư từ:**	**1.661 tỷ đồng**	**71.430 tỷ đồng** **1.329,1 tr USD**	61.4% 60.0%	**43.873 tỷ đồng** **797,5 tr USD**	**3.045 tỷ đồng**	**40.828 tỷ đồng** **797,5 tr USD**
	+ NSNN (2012-2015)		**3.383 tỷ đồng**	90%	3.045 tỷ đồng	NSĐP/ hỗ trợ từ NSTWW. TPCP: 3.045 tỷ đồng	-
			8.603,8 tỷ đồng	60%	5.162 tỷ đồng	Đang huy động	5.162 tỷ đồng
	+ ODA (2012-2016) + BT, BOT, PPP		59.443,6 tỷ đồng & 1.329,1 tr USD	60%	35.666 tỷ đồng & 797,5 tr USD	Chưa xác định	35.666 tỷ đồng & 797,5 tr USD
2.	Cấp nước (đến năm 2020)	1.617,3 tỷ đồng	606 tỷ đồng	85%	515 tỷ đồng	Có: 515 tỷ đồng	-

	Lĩnh vực hạ tầng	Mức đầu tư hiện nay	Nhu cầu vốn	Tỷ lệ hiệu quả (%)	Nhu cầu vốn thực	Nguồn tài chính có khả năng thu xếp được/ có được	Mức thiếu hụt tài chính
3.	Thoát nước/ XL nước thải	338,3 tỷ đồng	6.202 tỷ đồng	75%	**4.652 tỷ đồng**	NSĐP có (ở mức 41,8% nhu cầu): **1.944,5 tỷ đồng**	**2.707,5 tỷ đồng**
4.	Y tế (2011-2015)	946,3 tỷ đồng	63.5 tr USD	70%	44,5 tr USD	Chưa xác định	44,5 tr USD
5.	Nhà ở xã hội (2013-2015)	-	300 tỷ đồng	85%	255 tỷ đồng	NSĐP: 255 tỷ đồng	-
	TOTAL	**4.563,1 tỷ đồng**	**78.538,4 tỷ đồng & 1.392,6 tr USD**		**49.295 tỷ đồng & 841,9 tr USD 100%**	**5,759,5 tỷ đồng 11,7% cho đồng & 0% cho USD**	**43.435,5 tỷ đồng & 841,9 tr USD 88,3% cho đồng & 100% cho USD**

Nguồn: Báo cáo đánh giá tài chính địa phương tỉnh Quảng Ninh và ước tính của Nhóm Tư vấn)

111. Các số liệu trên cho thấy, trong khi nhu cầu vốn thực cho các lĩnh vực hạ tầng đô thị chủ yếu của tỉnh Quảng Ninh trong giai đoạn tới sẽ là 49.295 tỷ đồng và 841,9 triệu USD, tổng nguồn vốn có thể thu xếp được/có được chỉ đạt mức 5.759,5 tỷ đồng tức chỉ chiếm 11,7% tổng nhu cầu vốn thực bằng tiền đồng. Do đó đây sẽ là thách thức lớn cho tỉnh Quảng Ninh khi phải huy động để giải quyết mức thiếu hụt kinh phí khoảng 43.435,5 tỷ đồng và 841,9 triệu USD cho các dự án hạ tầng đô thị trong thời gian tới.

Hình A3.9: Mức đầu tư hiện nay, nhu cầu vốn thực và mức thiếu hụt kinh phí của tỉnh Quảng Ninh



Nguồn: Ước tính của tư vấn dựa trên kế hoạch đầu tư được phê duyệt

112. Qua các số liệu ở bảng A3.3 có thể so sánh mức đầu tư hiện nay, tổng nhu cầu vốn thực và tổng mức thiếu hụt kinh phí trong lĩnh vực hạ tầng đô thị tỉnh Quảng Ninh. Có thể thấy tổng nhu

cầu vốn thực trong giai đoạn tới của tỉnh Quảng Ninh và tổng mức thiếu hụt kinh phí cao hơn nhiều so với mức đầu tư hiện nay bằng nguồn NSNN (Hình A3.9).

113. Nghiên cứu sâu tại tỉnh Quảng Ninh cũng cho thấy để khắc phục mức thiếu hụt kinh phí lớn trên đây, tỉnh Quảng Ninh dự kiến trong thời gian tới sẽ đẩy mạnh huy động vốn thông qua hình thức BT/BTO/PPP. Tuy nhiên cũng tương tự như trường hợp của TPHCM, các yếu tố dẫn đến thành công của loại hình đầu tư này phụ thuộc nhiều vào việc có được "quỹ đất sạch" cũng như phải có số vốn lớn để đáp ứng chi phí đền bù giải phóng mặt bằng và tái định cư. Hơn nữa, giá cả thị trường bất động sản ở Quảng Ninh cũng thấp hơn nhiều so với TPHCM, do đó sẽ hạn chế cơ hội triển khai cơ chế đổi đất lấy hạ tầng cũng như để các nhà đầu tư BT/BTO ở Quảng Ninh thương mại hóa quỹ đất nhận được.

2.3. Tỉnh Quảng Nam

114. Nằm ở khu vực miền trung Việt Nam với tổng diện tich 10.438 km^2 (trong đó 41% là đất rừng) và dân số 1,44 triệu người, Quảng Nam là một tỉnh duyên hải thuộc khu vực kinh tế trọng điểm miền Trung.

115. Quảng Nam có địa hình tương đối phức tạp, thoải dần từ tây sang đông, với 3 vùng sinh thái: cao nguyên, trung du và đồng bằng duyên hải;

116. Về mặt giao thông, tỉnh Quảng Nam nằm ở đoạn giữa trục giao thông Bắc – Nam gồm cả đường sắt, đường bộ và đường không.

117. Quảng Nam được tách ra từ tỉnh Quảng Nam–Đà Nẵng cũ năm 1997, sau đó lấy lại tên cũ. Hiện tỉnh Quảng Nam có 14 quận huyện và 02 thành phố (thành phố Tam Kỳ và thành phố Hội An). Những trung tâm kinh tế chính của Quảng Nam là Khu kinh tế mở Chu Lai, KCN cơ khí ô tô Chu Lai Trường Hải, KCN Bắc Chu Lai, KCN Điện Nam – Điện Ngọc, v.v.

118. Mặc dù gần đây đã đạt được một số thành tựu về phát triển kinh tế nhưng Quảng Nam hiện vẫn là một trong số những tỉnh nghèo nhất Việt Nam với tổng thu nhập quốc dân năm 2011 chỉ chiếm 0,4% tổng thu nhập quốc dân cả nước và Quảng Nam hiện vẫn là địa phương được ngân sách trung ương hỗ trợ.

2.3.1. Lĩnh vực giao thông

a. Tóm tắt hiện trạng

119. Hệ thống giao thông đường bộ. Hệ thống giao thông đường bộ tỉnh Quảng Nam có hơn 6.300 km, phân bố đều khắp theo các trục dọc hướng Bắc - Nam và trục ngang hướng Đông - Tây, kết hợp với các tuyến đường huyện, xã tạo nên một mạng lưới giao thông thuận tiện cho lưu thong giữa các địa phương trên địa bàn tỉnh. Hệ thống đường bộ của tỉnh Quảng Nam có các tuyến huyết mạch quan trọng gồm 3 nhóm chính (a) các trục dọc theo hướng Bắc – Nam, (b) các trục ngang theo hướng Đông – Tây, (c) các trục đường quan trọng khác hay đường tỉnh lộ.

120. Hệ thống giao thông đường sông. Quảng Nam có 941 km sông ngòi tự nhiên, trong đó 307 km hiện đang được quản lý, khai thác. Mạng lưới đường thủy của Quảng Nam gồm hai hệ thống sông chính là hệ thống sông Thu Bồn và hệ thống sông Tam Kỳ đổ ra biển Đông theo 3 cửa sông lớn là cửa sông Hàn, Cửa Đại và cửa Kỳ Hà. Hệ thống sông Thu Bồn được nối với sông Tam Kỳ bởi sông Trường Giang và nối với khu vực cảng Đà Nẵng bởi sông Vĩnh Điện và

sông Hàn tạo thành tuyến vận tải thủy dài trên 100km chạy dọc và xuyên suốt từ miền Nam ra miền Bắc. Mạng lưới đường sông đang khai thác hiện nay có 10 tuyến sông chính là sông Thu Bồn, sông Trường Giang, sông Vu Gia, sông Yên, sông Vĩnh Điện, sông Hội An, sông Cổ Cò, sông Duy Vinh, sông Bà Rén, sông Tam Kỳ và sông An Tân. Nhìn chung, tuyến chính của hệ thống đường thủy của Quảng Nam là tuyến Trường Giang - Thu Bồn - Vĩnh Điện. Đây là những tuyến vận chuyển đường sông quan trọng trong nội tỉnh, đồng thời cũng kết nối với cụm cảng Tiên Sa và sông Hàn của thành phố Đà Nẵng. Việc khai thác trên tuyến hiện nay chủ yếu ở dạng tận dụng các luồng tuyến tự nhiên, chưa được đầu tư thích đáng, phương tiện vận tải chủ yếu trên các tuyến là loại có trọng tải 5-10 tấn. Do đó, vận tải đường thủy của Quảng Nam vẫn còn nhiều tiềm năng để khai thác nếu được đầu tư nạo vét, khơi thông các đoạn sông bị bồi lấp.

121. Hệ thống cảng biển. Tỉnh Quảng Nam có cảng Kỳ Hà nằm trên địa bàn xã Tam Hải, huyện Núi Thành, cách sân bay Chu Lai 5 km và cách khu công nghiệp lọc hoá dầu Dung Quất 15 km. Diện tích khu cảng là 4 ha, có ba bến (trong đó một bến chuyên dùng tiếp nhận tàu chở khí hoá lỏng, còn lại hai bến có tổng chiều dài 410 m, có khả năng tiếp nhận tàu có trọng tải 6.000-6.600 tấn cập bến). Theo quy hoạch tổng thể hệ thống cảng biển Việt Nam đã được phê duyệt thì cảng Kỳ Hà là cảng tổng hợp địa phương, phục vụ trực tiếp cho khu kinh tế mở Chu Lai, đồng thời có chức năng hỗ trợ cho cảng đầu mối khu vực Dung Quất. Theo định hướng phát triển ngành đường biển, thì các bến cảng thuộc cảng Kỳ Hà có khả năng tiếp nhận tàu có tải trọng 10.000-20.000 tấn.
122. Đường không. Hiện nay, sân bay Chu Lai nằm trên địa bàn huyện Núi Thành đã được đầu tư nâng cấp, từng bước đưa vào khai thác hàng không dân dụng, và đã có các tuyến bay Chu Lai - Thành phố Hồ Chí Minh và Chu Lai - Hà Nội. Nhìn chung, việc đưa vào khai thác cụm cảng hàng không sân bay Chu Lai đáp ứng nhu cầu đi lại của nhân dân, tạo động lực để phát triển Khu kinh tế mở Chu Lai nói riêng và tỉnh Quảng Nam nói chung.
123. Đường sắt. Đường sắt đi qua tỉnh Quảng Nam thuộc tuyến đường sắt Thống Nhất. Tuyến có khổ đường 1m, chạy qua tỉnh Quảng Nam dài 85 km, có 7 ga được bố trí trên phạm vi địa bàn tỉnh, tạo điều kiện thuận lợi cho việc đi lại của nhân dân và vận chuyển hàng hóa. Cùng với các tuyến đường bộ trong tỉnh, đường sắt tạo điều kiện tăng cường kết nối giữa Quảng Nam và các tỉnh khác trên cả nước.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

124. Giao thông đường bộ: (a) Quốc lội 1 là tuyến trục dọc quan trọng nhất của tỉnh Quảng Nam và được dự kiến sẽ đầu tư nâng cấp thành đường cấp I với ít nhất 4 làn đường trong giai đoạn 2012-2016; (b) tuyến đường bộ ven biển đang được đầu tư xây dựng bằng nguồn vốn trái phiếu Chính phủ, dự kiến đến năm 2015 sẽ trở thành trục đường đô thị có mặt cắt ngang 38 m, trong đó phần xe chạy là 20,5 m; (c) đường cao tốc Đà Nẵng-Quảng Ngãi đang trong giai đoạn mới khởi khởi công. Quy mô xây dựng đạt tiêu chuẩn đường cao tốc cấp 100, mặt cắt rộng 26m, trong đó đường xe chạy rộng 2 x 10,5 m = 21 m; (d) đường Hồ Chí Minh đoạn qua tỉnh Quảng Nam có chiều dài 190 km, đường Đông Trường Sơn hiện đang được đầu tư xây dựng theo tiêu chuẩn đường cấp V miền núi, mặt cắt 6.5 m, phần mặt đường xe chạy rộng 5,5 m, dự kiến sẽ hoàn thành vào năm 2014; (e) các tuyến đường khác như tuyến trục ngang Đông-Tây và các trục đường quan trọng đang và sẽ được xây dựng theo kế hoạch.
125. Đường thủy. Theo quy hoạch chi tiết phát triển đường thủy tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2002-2020 ban hành kèm theo Quyết định số 100/QĐ-UB ngày 13/01/2003 của UBND tỉnh Quảng

Nam, có 15 tuyến sông được quy hoạch nâng cấp phục vụ vận tải đường thủy nội địa. Tuy nhiên, để từng bước đầu tư hoàn chỉnh theo quy hoạch, phù hợp với nhu cầu và định hướng phát triển kinh tế - xã hội vùng Đông tỉnh Quảng Nam, trong giai đoạn 2011 - 2015, ngành giao thông vận tải tỉnh Quảng Nam đề xuất đầu tư hai dự án: dự án khôi phục, cải tạo sông Cổ Cò, xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật khu du lịch sinh thái dọc hai bên sông, và dự án nạo vét, cải tạo, khôi phục sông Trường Giang.

126. Theo kế hoạch sử dụng vốn đầu tư từ NSNN, UBND tỉnh Quảng Nam ban hành Quyết định số 3343/QĐ-UBND ngày 19/10/2012, kèm theo danh mục các dự án/công trình đầu tư quan trọng (tổng cộng 13 dự án) cùng với nhu cầu vốn giai đoạn 2012-2020, trong đó có các dự án thuộc lĩnh vực giao thông đô thị, với tổng mức đầu tư là 13.444 tỷ đồng (gồm 4.288 tỷ đồng cho giai đoạn 2012-2015 và 9.156 tỷ đồng cho giai đoạn 2016-2020). Nội dung danh mục tuy có dự toán chi phí và nguồn vốn dự kiến, trong đó có trái phiếu Chính phủ, nguồn vốn hỗ trợ theo mục tiêu từ ngân sách trung ương hoặc khai thác quỹ đất cho từng dự án, nhưng không nêu rõ tỷ lệ cụ thể vốn huy động từ các nguồn này. Theo ý kiến của Nhóm tư vấn, tính khả thi nếu triển khai toàn bộ các dự án trên trong giai đoạn 2012-2020, đặc biệt là trong giai đoạn đầu 2012-2015 là tương đối thấp và rất khó hoàn thành.

127. Sở Kế hoạch Đầu tư (Sở KHĐT) tỉnh Quảng Nam cũng xây dựng 4 đề án thuộc lĩnh vực giao thông đô thị, dự kiến huy động vốn dưới dạng BOT và BT trong giai đoạn tới, gồm hai dự án BOT (chưa có thông tin về vốn đầu tư) và 2 dự án BT (vốn đầu tư 181 tỷ đồng).

128. Phương thức quy hoạch trong lĩnh vực hạ tầng của tỉnh Quảng Nam nói chung và trong lĩnh vực giao thông nói riêng cho thấy sự dàn trải trong quy hoạch là nguyên nhân chính dẫn đến các khó khăn trong việc tạo nguồn thu cho các dự án hạ tầng đô thị trong giai đoạn sau đầu tư. Trường hợp tối ưu là khi quy hoạch cơ sở hạ tầng phải có sự cân nhắc cả về bản thân dự án hạ tầng và các lợi ích tiềm năng mà dự án có thể mang lại trong tương lai. Ví dụ khi phát triển dự án đường mới, khi quy hoạch đường cần có cái nhìn bao quát để ước tính được giá trị gia tăng đối với các khu đất xung quanh kết nối với con đường vì giá trị đất đai tăng chính là nguồn tài chính quan trọng trong giai đoạn nâng cấp/mở rộng con đường sau này.

2.3.2. Lĩnh vực cấp nước

a. Tóm tắt hiện trạng

129. Theo số liệu thống kê, đánh giá từ năm 2000 cho đến 31/12/2010 của Trung tâm tư vấn, Sở Cấp nước Thủy lợi Quảng Nam, trên địa bàn toàn tỉnh đã đầu tư xây dựng khoảng 387 công trình cấp nước tập trung, với tổng vốn đầu tư khoảng trên 200 tỷ đồng, công suất thiết kế 40.679 m^3/ngày đêm, trong đó có 65 công trình có khả năng hoạt động bền vững, chiếm tỷ lệ 16,8% trong tổng số công trình cấp nước tập trung hiện có. Số công trình còn lại được xem là kém bền vững, nguyên nhân chủ yếu là công tác quản lý sau đầu tư chưa phù hợp, hiệu suất hoạt động thấp, không thu phí sử dụng, tỷ lệ thất thoát nước cao và nhiều nguyên nhân khác. Công suất thiết kế mới chỉ đáp ứng khoảng 40% nhu cầu sử dụng của người dân địa phương.

130. Số dân sử dụng nước sinh hoạt từ các công trình cấp nước tập trung tính đến cuối năm 2010 là 222.486 trên tổng số 1.145.089 người, chiếm tỷ lệ 19,4% trên tổng số dân sử dụng nước sạch trên toàn tỉnh, tập trung chủ yếu ở các địa bàn như Tam Kỳ, Thăng Bình, Điện Bàn, Núi Thành, Hội An ... Việc thu phí sử dụng gặp nhiều khó khăn do nhận thức của người dân trong vấn đề trả tiền sử dụng nước sinh hoạt còn chưa cao. Do đó, mỗi năm các công trình này đều thiếu kinh

phí duy tu bảo dưỡng, dẫn đến tình trạng xuống cấp nghiêm trọng. Mặt khác, các hệ thống cấp nước này hầu hết cũng chỉ mới đầu tư ở mức xử lý lắng lọc bằng cát sỏi nên chỉ đạt tiêu chuẩn nước hợp vệ sinh chứ chưa đạt TCVN:02/2009/BYT.

131. Số người sử dụng nước hợp vệ sinh từ các nguồn không tập trung (giếng đào, giếng khoan, bể chứa nước mưa v.v) tính đến cuối năm 2010 là 922.597/1.145.089 người, chiếm tỷ lệ 80,57%. Đây là một tỷ lệ còn quá cao so với số người được sử dụng nước từ các công trình cấp nước tập trung.

132. Về phí nước sạch, theo Quyết định số 12/2012/QĐ-UBND ngày 20/6/2012 của UBND tỉnh Quảng Nam phê duyệt mức phí nước máy áp dụng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam, hiện tỉnh Quảng Nam áp dụng mức phí nước sạch đối với: (a) hộ gia đình: 4.700–5.500 đ/m^3; (b) cơ quan hành chính sự nghiệp: 8.000 đ/m^3; (c) cơ sở sản xuất: 7.500–8.500 đ/m^3; (d) cơ sở thương mại, dịch vụ: 8.500–9.500 đ/m^3 (đã bao gồm thuế GTGT, phí bảo vệ môi trường). Mức phí nước sạch này thấp hơn nhiều so với TPHCM và tỉnh Quảng Ninh. Tuy nhiên theo đánh giá của Sở TC tỉnh Quảng Nam, hiện nay ngành cấp nước của tỉnh mới chỉ bù đắp được chi phí hoạt động và bảo trì chứ chưa đảm bảo được mức thu hoàn vốn đầu tư.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

133. Nước sạch nông thôn:

Theo Quy hoạch cấp nước sạch, vệ sinh môi trường nông thôn tỉnh Quảng Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2025, ban hành kèm theo Quyết định số 1831/QD-UBND ngày 05/06/2012 của UBND tỉnh Quảng Nam nhằm thực hiện một số mục tiêu cụ thể về nước sạch nông thôn, tổng vốn đầu tư dự kiến theo quy hoạch là 811 tỷ đồng từ nhiều nguồn khác nhau như NSNN (36%), tiền đóng góp (37%), nguồn vốn khác (27%), trong đó:

- Vốn NSNN: bao gồm nguồn vốn đầu tư từ các CTMTQG về nước sạch, vệ sinh môi trường nông thôn (45%); Chương trình 134 (20%); Chương trình 135 (20%), ngân sách tỉnh (15%);
- Tiền đóng góp: bao gồm vốn do dân đóng góp (70%) và vốn vay từ Ngân hàng chính sách xã hội (30%) theo Quyết định số 62/2004/QD-TTg ngày 16/04/2004 của Thủ tướng Chính phủ;
- Các nguồn khác: bao gồm vốn ODA (50%), NGO (25%) và vốn đầu tư của các doanh nghiệp (25%).

134. Nước sạch đô thi:

Theo thông tin từ Sở Xây dựng Quảng Nam, đến năm 2020 dự kiến sẽ có khoảng 16 dự án cấp nước qui mô lớn và vừa được triển khai với tổng vốn đầu tư là 2.657 tỉ đồng, trong đó có: (a) 4 dự án nâng cấp, mở rộng nhà máy nước và hệ thống đường ống, tổng vốn đầu tư dự kiến 567 tỉ đồng; (b) 12 dự án mới, tổng vốn đầu tư 2.090 tỉ đồng.

Nguồn vốn dự kiến để thực hiện các dự án trên gồm: vốn NSNN (VD: ngân sách địa phương), đóng góp của doanh nghiệp, vốn vay thương mại và vốn ODA, trong đó các dự án dự kiến huy động vốn ODA bao gồm: (a) Nhà máy nước Hội An, mức đầu tư 70 tỷ đồng; (b) Nhà máy nước Bắc Trà Mi, mức đầu tư 40 tỷ đồng; (c) Nhà máy nước Nam Trà Mi, mức đầu tư 17 tỷ đồng.

Nhóm Tư vấn cho rằng tính khả thi hay thiết thực trong trường hợp triển khai toàn bộ các dự án cấp nước trên trong giai đoạn 2012-2020 là tương đối thấp và rất khó hoàn thành.

2.3.3. Lĩnh vực thoát nước, xử lý nước thải

a. Tóm tắt hiện trạng

135. Thoát nước:

Nhìn chung, hiện mới chỉ có hai thành phố có hệ thống thoát nước tương đối hoàn chỉnh là Tam Kỳ và Hội An, tuy vẫn còn một số khu dân cư bị ngập úng cục bộ. Trong những năm qua: (a) tại thành phố Tam Kỳ đã triển khai thi công những tuyến kênh thoát nước chính và hệ thống hồ điều hoà (thuộc dự án Cải thiện Môi trường Đô thị Miền Trung, vốn ODA của ADB); (b) Tại thành phố Hội An đã triển khai Dự án thoát nước (và xử lý nước thải) do Pháp tài trợ.

Các đô thị còn lại tuy có xây dựng hệ thống thoát nước nhưng còn mang tính nhỏ lẻ, vẫn còn tình trạng ngập lụt khi mùa mưa đến, nhất là những khu vực đô thị nằm dọc hạ lưu các sông.

136. Xử lý nước thải:

Hệ thống xử lý nước thải quy mô lớn cũng mới chỉ được triển khai tại thành phố Hội An và khu Công nghiệp Điện Nam-Điện Ngọc. Cụ thể trong những năm qua, trạm xử lý nước thải thuộc dự án hệ thống thoát nước thành phố Hội An đã được triển khai từ nguồn vốn ODA do Pháp tài trợ. Ở những khu vực đô thị, địa bàn khác và các khu công nghiệp tuy một số hệ thống xử lý nước thải qui mô nhỏ đã được xây dựng nhưng chưa có được hệ thống xử lý nước thải hoàn chỉnh theo tiêu chuẩn quy định.

Về cơ sở y tế, hiện tại, có 4/24 bệnh viện công lập (Bệnh viện đa khoa tỉnh, Bệnh viện Lao và Bệnh phổi, Bệnh viện Nhi, Bệnh viện đa khoa khu vực miền núi phía Bắc) và 1/2 bệnh viện tư nhân (Bệnh viện đa khoa Vĩnh Đức) đã có hệ thống xử lý nước thải đạt yêu cầu. Cụ thể, Bệnh viện đa khoa tỉnh Quảng Nam đã xây dựng trạm xử lý nước thải từ nguồn vốn ngân sách của tỉnh. Bệnh viện Hội An đã xây dựng trạm xử lý nước thải (thuộc dự án hệ thống thoát nước thành phố) từ nguồn ODA do Pháp tài trợ. Tại khu vực miền núi, nước thải sau xử lý hoặc không qua xử lý đều xử lý tự thấm.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

137. Tỉnh Quảng Nam hiện vẫn chưa có quy hoạch hệ thống thoát nước và xử lý nước thải đến năm 2020 trên địa bàn tỉnh. Thay vào đó là 2 dự án trong lĩnh vực này đã được UBND tỉnh và các cơ quan liên quan phê duyệt, gồm:

- Tiểu dự án "Thu gom, xử lý nước thải và thoát nước thành phố Tam Kỳ": đây là một tiểu dự án thuộc 'Dự án Cấp thoát nước đô thị", đầu tư bằng vốn vay của Ngân hàng thế giới, đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Tổng mức đầu tư của Tiểu dự án này là khoảng 423,2[35] tỷ đồng (tương đương 21,7 triệu USD), trong đó: (a) vay tín dụng ưu đãi của NHTG là 345,3 tỷ đồng (tương đương 17,7 triệu USD, chiếm 81,6%); (b) vốn đối ứng 77,8 tỷ đồng (tương đương 4 triệu USD, chiếm 18,4%). Thời gian thực hiện dự án là 2011-2016, như theo Quyết định số 3343/QĐ-UBND ngày 19/10/2012, dự án đã được kéo dài đến năm 2020, chia thành 2 giai đoạn - giai đoạn 2012-2015 (tổng số vốn đầu tư dự kiến 300 tỷ đồng) và giai đoạn 2016-2020 (tổng vốn đầu tư 123 tỷ đồng).
- Dự án Thoát nước, Vệ sinh Môi trường Khu Đô thị Núi Thành: tổng mức đầu tư của dự án là 321 tỷ đồng (tương đương 12.8 triệu Euro), trong đó: (a) vốn vay Italia (ODA) 238,3 tỷ đồng (tương đương 9,5 triệu Euro); (b) vốn đối ứng trong nước: 82.8 tỷ đồng (tương đương 3,3 triệu Euro). Thời gian thực hiện từ năm 2010.

35 Đã được làm tròn số.

2.3.4. Lĩnh vực xử lý chất thải rắn

a. Tóm tắt hiện trạng

138. Phân loại chất thải rắn:

- *Rác thải sinh hoạt*. Cho đến nay, việc phân loại tại nguồn đối với loại rác thải sinh hoạt chưa được thực hiện. Rác chứa các chất hữu cơ dễ phân hủy, các hợp chất hữu cơ bền vững, các chất trơ (thủy tinh, gốm sứ...) và các tạp chất khác vẫn không có sự tách biệt trong khối rác thải sinh hoạt tại các hộ gia đình, cơ quan công sở. Đối với các cơ sở sản xuất kinh doanh, nhà máy, xí nghiệp ... rác thải sinh hoạt xả chung với các loại rác thải khác. Đã có các dự án thí điểm phân loại rác tại TP Hội An (năm 2008) và tại Cù Lao Chàm (năm 2009). Tuy nhiên dự án tại Hội An đã không thành công do rác đã phân loại sau đó lại được gộp chung cho vận chuyển và chôn lấp tại bãi rác Cẩm Hà, còn dự án tại Cù Lao Chàm chỉ được triển khai thành công trong phạm vi nhỏ.
- *Rác thải công nghiệp*. Chất thải rắn công nghiệp từ các công ty, nhà máy, xí nghiệp công nghiệp v.v. được chủ nguồn thải tách sơ bộ thành loại có thể tái sử dụng, tái chế và loại không thể tái sử dụng, tái chế; sau đó loại không thể tái sử dụng, tái chế được bàn giao trực tiếp cho đơn vị thu gom hoặc được chuyển đến bãi tập kết tạm thời. Rác tại các điểm tập kết tạm thời hoặc tại bãi rác được phân loại lại lần thứ hai bởi đội ngũ thu nhặt ve chai, phế liệu. Rác thải có giá trị tái chế như giấy, nhôm, nhựa, được bán cho các vựa ve chai hoặc bán thẳng cho các cơ sở tái chế. Phần còn lại được chôn lấp chung với CTRSH. Trong khi đó, CTRCN nguy hại vẫn chưa được các doanh nghiệp chủ nguồn thải thực hiện đúng yêu cầu, gây khó khăn cho công tác xử lý. Nhìn chung công tác phân loại đối với CTRCN vẫn còn mang tính tự phát, chủ yếu tùy thuộc vào lợi nhuận kinh tế chứ không hướng đến mục đích bảo vệ môi trường hiệu quả.
- *Rác thải y tế*. Tại các bệnh viện tuyến tỉnh, trung tâm y tế tuyến huyện, thành phố, việc phân loại rác tại nguồn đã được tiến hành trong những năm qua. Tuy nhiên, phân loại cũng mới chỉ dừng ở mức phân biệt được nhóm chất thải y tế nguy hại với nhóm rác thải sinh hoạt. Công việc này được tổ chức thực hiện bởi các hộ lý hoặc cán bộ chuyên trách. Đối với các trạm xá, cơ sở khám, chữa bệnh tư nhân nhỏ lẻ thì rác thải y tế hầu như chưa phân loại tại nguồn triệt để.

139. Công tác thu gom, vận chuyển chất thải rắn:

- *Chất thải rắn nguy hại*. Đơn vị chủ nguồn thải tự thu gom tại cơ sở, rồi bàn giao cho đơn vị chuyên trách vận chuyển đi xử lý.
- *Rác thải sinh hoạt và rác công nghiệp không nguy hại*. Rác thải từ các hộ gia đình, cơ quan đơn vị được tập trung vào các thùng nhựa chuyên dụng hoặc các bãi tập kết tạm thời, theo định kỳ được các đơn vị dịch vụ VSMT đem phương tiện đến thu gom tập trung để vận chuyển đến nơi xử lý. Nhìn chung, quy trình từ thu gom đến vận chuyển các loại rác không nguy hại này vẫn còn đơn giản, nặng tính thủ công.

140. Xử lý chất thải rắn:

- *Chất thải rắn sinh hoạt, công nghiệp.* CTRSH, CTRCN loại không nguy hại được các đơn vị dịch vụ thu gom tập kết vận chuyển về các bãi rác đến vận chuyển tới các bãi rác để xử lý (đốt và chôn lấp). Ngoài ra, công nghệ chế biến phân vi sinh cũng đang được áp dụng tại ba nhà máy xử lý rác thải sinh hoạt chế biến thành phân hữu cơ, gồm 1 nhà máy đặt tại

Tam Kỳ,[36] 1 nhà máy đặt tại xã Cẩm Hà (Hội An) và 1 nhà máy tại xã đảo Tân Hiệp (Hội An[37], và 1 nhà máy tại xã đảo Tân Hiệp (Hội An)[38]. Nhìn chung, các nhà máy còn có quy mô nhỏ, chủ yếu xử lý rác thải sinh hoạt tại các địa phương này.

- *Chất thải rắn y tế*. Tùy thuộc mức kinh phí, vị trí, tuyến y tế mà quy trình xử lý rác thải y tế có sự khác nhau. Ở các huyện vùng đồng bằng và trung du, các bệnh viện, trung tâm y tế lớn và một số bệnh viện tư nhân, thông qua đơn vị vận chuyển là Công ty MTĐT tỉnh Quảng Nam, xử lý loại CTR này theo phương pháp công nghệ lò đốt Hoval (tiêu hủy CTR ở nhiệt độ cao 800 - 1.2000C). Trong khi đó, ở khu vực miền núi thì các bệnh viện, cơ sở y tế ... thực hiện xử lý CTRYT nguy hại (bơm kim tiêm, dao mổ, bông, băng dính máu, mô bệnh phẩm ...) bằng biện pháp đào hố chôn lấp hoặc tẩm xăng để đốt trực tiếp. Cả tỉnh có 11 trong tổng số 27 BV chưa xây dựng nhà chứa rác; 16 BV còn lại đã có nhà chứa chất thải rắn thông thường, nhưng đa số xây tạm bợ.

141. Khu vực xử lý chất thải rắn:

- Hiện nay, trên toàn tỉnh có 15 bãi rác đang hoạt động với tổng diện tích khoảng 55,5 ha, trong đó chỉ có 05 bãi chôn lấp rác hợp vệ sinh. Xử lý rác thải liên vùng được thực hiện tại 4 bãi rác do Công ty Môi trường Đô thị Quảng Nam quản lý (bãi Đại Hiệp; bãi Tam Đàn; bãi Tam Xuân 2 và bãi Tam Nghĩa) và 01 bãi chon lấp do UBND thị xã Đông Phú xây dựng tại Đông Phú-Quế Sơn. Trong khi đó, hầu hết các bãi rác còn lại, nhất là ở các huyện miền núi, đều chưa triển khai công nghệ chôn lấp hay xử lý đảm bảo yêu cầu mà chỉ áp dụng hình thức thiêu hủy để làm giảm thể tích khối rác tại bãi, vì vậy mà bãi rác ở đây vẫn mang tính chất là nơi thu gom rác thải.

142. Mức phí xử lý chất thải rắn tại Quảng Nam:

- Đối với CTRSH (Căn cứ Quyết định số 4457/QĐ-UBND ngày 30/12/2012 của UBND tỉnh Quảng Nam):
  - Phí thu gom: 111.600 đồng-123.600 đồng/tấn (làm tròn)
  - Vận chuyển: 241.200 đồng-305.600 đồng/tấn (làm tròn)
  - Xử lý rác: 35.500 đồng/tấn (làm tròn)
- Đối với CTRYT (Căn cứ Quyết định 4456/QĐ-UBND ngày 30/12/2012 của UBND tỉnh Quảng Nam):
  - Thu gom & vận chuyển: 1.037.000 đồng-4.411.000 đồng/tấn (làm tròn)
  - Xử lý rác: 14.456.000 đồng/tấn (làm tròn).

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

143. Theo Quy hoạch quản lý chất thải rắn tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2011 – 2020 được ban hành kèm theo Quyết định số 2419/QĐ-UBND[39], để thực hiện các mục tiêu cụ thể về quản lý chất thải rắn như đã trình bày tại Phần B.IV của Báo cáo này, tổng vốn đầu tư dự kiến là 1.252,12 tỷ đồng, trong đó giai đoạn 2011-2015 là 1.001,39 tỷ đồng và giai đoạn 2016-2020 là 250,73 tỷ đồng. Các nguồn vốn dự kiến, bao gồm: vốn NSNN (trung ương hỗ trợ và ngân sách tỉnh) và

36 Do Công ty MTĐT Quảng Nam làm chủ đầu tư

37 Được đầu tư bằng nguồn vốn ODA của Pháp, với công xuất thiết kế xử lý là 55 tấn CTR/ngày

38 Được đầu tư từ nguồn vốn tài trợ của Chính phủ Đan Mạch

39 Được ban hành theo Quyết định số 154/QD-UBND ngày 12/01/2011 của UBND tỉnh Quảng Nam

các nguồn vốn khác (vốn NSNN, vốn tín dụng đầu tư phát triển, vốn vay và xã hội hóa) tuy nhiên chưa chỉ ra tỷ lệ của tưng nguồn là bao nhiêu.

2.3.5. Y tế

a. Tóm tắt hiện trạng

144. Tính đến cuối năm 2011, toàn tỉnh Quảng Nam có khoảng 300 cơ sở y tế, gồm: (a) 26 bệnh viện với 2.748 giường bệnh; (b) 09 phòng khám đa khoa với 47 giường bệnh; (c) 18 trung tâm y tế với 1.023 giường bệnh; (d) 3 nhà hộ sinh với 9 giường bệnh; (e) 244 trạm y tế xã phường, trong đó:
    - Tuyến tỉnh có 08 trung tâm y tế/bệnh viện nhà nước;
    - Tuyến huyện, thành phố có 18 trung tâm y tế và 09 phòng khám đa khoa;
    - Tuyến xã, phường, thị trấn (gọi tắt là tuyến xã): Có 244 Trạm Y tế;
    - Y tế tư nhân có 02 bệnh viện đa khoa;
    - 02 bệnh viện đa khoa khác đóng tại các xã.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

145. Để thực hiện Nghị quyết số 08-NQ/TU ngày 05/4/2012 của Tỉnh ủy tại Hội nghị lần thứ 9 (Khóa XX), UBND tỉnh Quảng Nam đã ban hành Quyết định số 3343/QĐ-UBND ngày 19/10/2012, kèm theo danh mục các dự án/công trình đầu tư quan trọng và nhu cầu vốn trong giai đoạn 2012-2020, trong đó bao gồm danh mục các dự án đầu tư trong lĩnh vực y tế với tổng mức đầu tư là 750 tỷ đồng (bao gồm 190 tỷ đồng cho giai đoạn 2012-2015 và 560 tỷ đồng cho giai đoạn 2016-2020). Nguồn vốn dự kiến gồm các nguồn trái phiếu Chính phủ và NSNN.

2.3.6. Lĩnh vực giáo dục đào tạo

a. Tóm tắt hiện trạng

146. Hầu hết các xã tỉnh Quảng Nam đã có trường mầm non và các trung tâm học tập cộng đồng; mỗi xã có ít nhất 01 trường tiểu học; 100% xã, phường các huyện đồng bằng, thành phố, 85% xã các huyện miền núi có trường hoặc lớp trung học cơ sở; mỗi huyện, thành phố đều có ít nhất 01 trường trung học phổ thông; hầu hết các huyện đều có trung tâm giáo dục thường xuyên. Đến năm học 2009-2010, chỉ tính riêng khối giáo dục mầm non và phổ thông, toàn tỉnh có 755 trường, 11.220 lớp và gần 337.000 học sinh, bình quân khoảng bốn người dân thì có một người đi học ở khối này.
147. Toàn tỉnh được công nhận hoàn thành phổ cập tiểu học đúng độ tuổi từ cuối năm 2008: 18/18 huyện/thành phố, 237/240 xã/phường/thị trấn hoàn thành công tác phổ cập trung học cơ sở. Hiện nay có hơn 80% số trường học trên địa bàn có kết nối Internet.
148. Từ năm 2006 đến nay, số lượng các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp trên địa bàn phát triển nhanh. Đã có 10 trường đào tạo các bậc học đại học, cao đẳng và trung học chuyên nghiệp, trong đó 02 trường đại học, 06 trường cao đẳng, 02 trường trung cấp chuyên nghiệp với gần 1.000 giảng viên và hơn 20.000 học sinh, sinh viên.
149. Toàn tỉnh có 42 cơ sở dạy nghề, trong đó 03 trường cao đẳng có tham gia đào tạo nghề, 05 trường trung cấp nghề, 34 trung tâm, doanh nghiệp và các cơ sở khác. Trong giai đoạn 2006-2010, toàn tỉnh đã tuyển sinh đào tạo nghề gần 142.000 người, gấp 1,7 lần so với giai đoạn 2001-2005.

b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

150. Theo Quyết định số 3343/QĐ-UBND ngày 19/10/2012, ban hành cùng danh mục các dự án/công trình đầu tư quan trọng và nhu cầu vốn tương ứng giai đoạn 2012-2020, trong đó có danh mục các dự án đầu tư trong lĩnh vực giáo dục đào tạo, với tổng mức vốn đầu tư là 1.900 tỷ đồng (gồm 450 tỷ đồng cho giai đoạn 2012-2015 và 1.450 tỷ đồng cho giai đoạn 2016-2020). Nguồn vốn dự kiến bao gồm vốn: (a) hỗ trợ theo mục tiêu của NSTƯ; (b) CTMTQG; (c) trái phiếu Chính phủ.

2.3.7. Lĩnh vực nhà ở xã hội

a. Tóm tắt hiện trạng

151. Thực hiện Nghị quyết số 18/NQ-CP ngày 20/04/2009 của Chính phủ về một số cơ chế, chính sách nhằm đẩy mạnh phát triển nhà ở cho học sinh, sinh viên, nhà ở cho công nhân lao động tại các khu công nghiệp tập trung, nhà ở cho người có thu nhập thấp tại các khu đô thị, theo sở kế hoạch và đầu tư Quảng Nam, tỉnh Quảng Nam đã thực hiện các dự án về nhà ở xã hội từ nguồn ngân sách nhà nước, với tổng mức vốn đầu tư trong giai đoạn 2009-2011 là 148.447 triệu đồng (bao gồm 39.017 triệu đồng từ nguồn ngân sách tập trung và 109.430 triệu đồng thuộc chương trình hỗ trợ có trọng điểm từ ngân sách trung ương).

152. Thực hiện Quyết định số 65/2009/TTg ngày 20/04/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành một số cơ chế, chính sách phát triển nhà ở cho sinh viên các trường đại học, cao đẳng, trung cấp chuyên nghiệp và dạy nghề thuê, tỉnh Quảng Nam cũng đã lập thủ tục đăng ký nguồn vốn trái phiếu Chính phủ cho ba dự án nhà ở cho sinh viên thuê (xem chi tiết tại phần dưới).

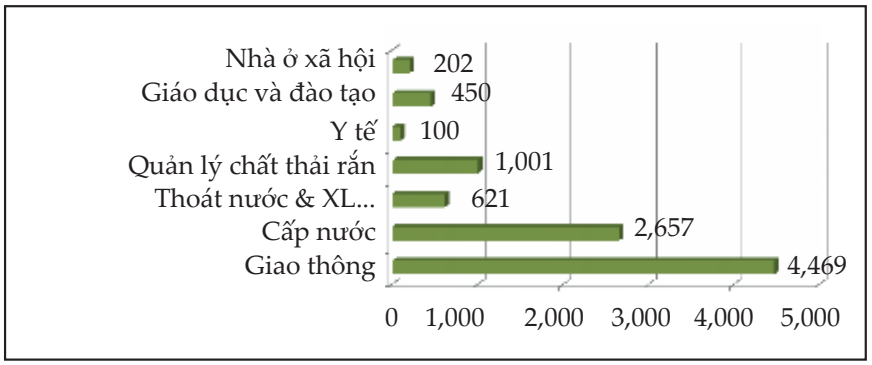
b. Tóm tắt quy hoạch đầu tư

153. Để thực hiện Quyết định số 65/2009/TTg ngày 20/04/2009 của Thủ tướng Chính phủ, tỉnh Quảng Nam đã lập thủ tục đăng ký nguồn vốn trái phiếu Chính phủ cho 3 dự án nhà ở cho sinh viên thuê, gồm dự án: (a) Trường Đại Học Quảng Nam (vốn 24,19 tỷ đồng); (b) Trường Cao Đẳng Kinh tế - Kỹ thuật Quảng Nam (vốn 49,2 tỷ đồng); (c) Trường cao đẳng Y tế Quảng Nam (vốn 28,46 tỷ đồng).

154. Ngoài ra, theo kế hoạch đầu tư giai đoạn 2013-2015 của Quỹ Đầu tư phát triển Quảng Nam (QNIF), căn cứ Quyết định số 123/QĐ-UBND ngày 17/4/2012 của UBND tỉnh Quảng Nam phê duyệt danh mục dự án đầu tư, cho vay và kế hoạch tài chính năm 2012 của Quỹ Đầu tư phát triển Quảng Nam, QNIF dự kiến sẽ tiến hành cho vay 2 dự án đầu tư xây dựng nhà ở xã hội tại khu đô thị Điện Nam-Điện Ngọc và tại khu Kinh tế mở Chu Lai trong giai đoạn 2013-2015 với tổng mức vốn vay 100 tỷ đồng.

2.3.8. Nhu cầu vốn đầu tư, nhu cầu vốn thực và mức thiếu hụt kinh phí

Hình A3.10. Nhu cầu vốn đầu tư theo ngành trong giai đoạn tới của tỉnh Quảng Nam (Tỷ đồng)



Nguồn: Ước tính của tư vấn dựa trên kế hoạch đầu tư được phê duyệt.

155. Căn cứ vào phần phân tích trên (các mục 2.3.1-2.3.7), nhu cầu vốn đầu tư cho các lĩnh vực hạ tầng đô thị tỉnh Quảng Nam trong thời gian tới được biểu diễn trong Hình A3.10. Có thể thấy là nhu cầu vốn đầu tư của lĩnh vực giao thông và cấp nước cao hơn nhiều so với các lĩnh vực khác.

156. Để ước tính mức thiếu hụt kinh phí, Nhóm Tư vấn cho rằng cần căn cứ vào "nhu cầu vốn thực" để tính mức thiếu hụt kinh phí vì sẽ phản ánh chính xác hơn nhu cầu vốn thực tế của các ban ngành địa phương.

157. Chu trình quản lý đầu tư công (QLĐTC) bao gồm 8 công đoạn. Bốn công đoạn đầu là các khâu hướng dẫn và sàng lọc, thẩm chính thức dự án, đánh giá công tác thẩm định, lựa chọn và khái toán dự án thường không được tiến hành một cách tỉ mỉ tại cả cấp địa phương và trung ương do (a) cơ chế "xin cho" trong qui trình phê duyệt dự án; (b) các hạn chế của quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội; (c) các lý do chính trị do ảnh hưởng bởi tư duy nhiệm kỳ, có thể nói nhu cầu vốn thực đối với các lĩnh vực hạ tầng đô thị của tỉnh Quảng Nam sẽ nhỏ hơn mức được dự toán. Do tỉnh Quảng Nam chưa có số liệu chính xác về nhu cầu vốn thực, Nhóm Tư vấn đã căn cứ vào nội dung thảo luận với các cán bộ chuyên môn của một số ban ngành trong tỉnh để ước tính "tỷ lệ hiệu quả" (tỷ số giữa nhu cầu vốn thực và nhu cầu vốn đầu tư) cho các lĩnh vực hạ tầng và nguồn tài chính, đồng thời tính toán mức thiếu hụt kinh phí trong giai đoạn tới của các lĩnh vực hạ tầng đô thị tỉnh Quảng Nam như trình bày tại Bảng A3.4.

158. Theo dự báo, nhu cầu vốn thực này sẽ mang tính thực tiễn hơn nếu một số sáng kiến và cách tiếp cận mới (ví dụ: MDF, cơ chế truy đòi nợ) được áp dụng trong đầu tư cơ sở hạ tầng.

Bảng A3.4. Nhu cầu vốn cho lĩnh vực hạ tầng đô thị của tỉnh Quảng Nam, nguồn vốn và mức thiếu hụt kinh phí

Đơn vị tính: Tỷ đồng

STT	Lĩnh vực hạ tầng	Mức đầu tư hiện hành	Nhu cầu đầu tư	Tỷ lệ hiệu quả	Nhu cầu vốn thực	Nguồn tài chính có khả năng thu xếp/ có được	Mức thiếu hụt kinh phí
A	B	C	D	E	F=DxE	G	H = F-G
1.	Giao thông (2012-2015), nguồn vốn từ:	3.274,4	4.469		3.093	3.002	91
	+ NSNN		*4.288*[1]	*70*	3.002	*NSĐP + TPCP: 3.002*	-
	+ BT		*181*	*50*	91	-	*91*
2.	Cấp nước (2012-2020)	63,4	2.657	80	2.126	NSĐP: 364,6	1.761
3.	Thoát nước/ XL nước thải (2011-2015)	27,5	621	70	435	ODA và địa phươngđóng góp: 435	-
4.	Xử lý CTR (2011-2015)		1.001,4[2]	70	701	NSĐP: 193,4	508
5.	Y tế (2012-2015)	411,5	100	90	90	NSNN + TPCP: 90	-
6.	Giáo dục đào tạo (2012-2015)	656,7	450	90	405	NSTW + TPCP: 405	-
7.	Nhà ở xã hội (2013-2015)	148,4	201.9	60	121	Vay & TPCP: 121	-
	CỘNG	**4.582**	**9.500**		**6.970**	**4.610**	**2.359**
					100%	**66,2%**	**33,8%**

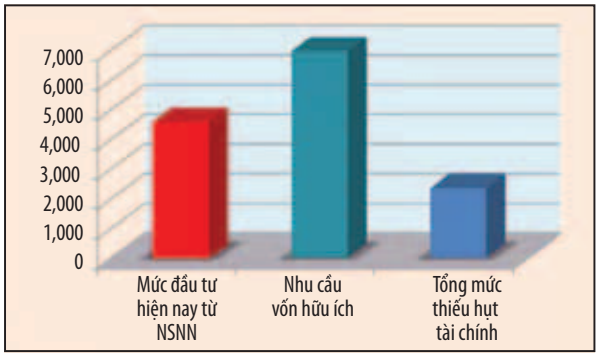
Nguồn: Báo cáo đánh giá tài chính địa phương tỉnh Quảng Nam và ước tính của Nhóm Tư vấn)

Chú thích:

1. Để so sánh, tổng chi NSNN cho ngành giao thông giai đoạn 2007-2011 đạt 3.274 tỷ đồng, tương đương mức chi hàng năm 655 tỷ đồng.
2. Để so sánh, tổng chi trong ngành này giai đoạn 2007-2011 đạt 110,5 tỷ đồng, tương đương mức chi hàng năm 27,6 tỷ đồng.

159. Qua các số liệu ở bảng A3.4 có thể so sánh mức đầu tư hiện nay, tổng nhu cầu vốn thực và tổng mức thiếu hụt kinh phí trong lĩnh vực hạ tầng đô thị tỉnh Quảng Nam. Có thể thấy là tổng nhu cầu vốn thực trong giai đoạn tới của tỉnh Quảng Nam sẽ cao hơn nhiều so với mức đầu tư hiện nay và tổng mức thiếu hụt kinh phí ở mức hợp lý (Hình A3.11). Tuy nhiên như đã phân tích ở phần trên, Quảng Nam vẫn là một trong các tỉnh thành nghèo nhất Việt Nam, do đó mức thiếu hụt kinh phí này vẫn là một thách thức đối với tỉnh Quảng Nam.

Hình A3.11. Mức đầu tư hiện nay, nhu cầu vốn thực và mức thiếu hụt kinh phí của tỉnh Quảng Nam



Nguồn: Ước tính của tư vấn dựa trên kế hoạch đầu tư được phê duyệt

160. Các số liệu trên cho thấy, trong khi nhu cầu vốn thực cho các lĩnh vực hạ tầng đô thị của tỉnh Quảng Nam trong giai đoạn tới đạt 6.970 tỷ đồng, tổng nguồn vốn có thể thu xếp/có được chỉ đạt mức 4.610 tỷ đồng, chiếm 66,2% tổng nhu cầu vốn thực. Do đó tỉnh Quảng Nam sẽ có mức thiếu hụt kinh phí khoảng 2.359 tỷ đồng (chiếm 33,8% tổng nhu cầu vốn thực) đối với việc cấp vốn cho các dự án hạ tầng đô thị trong thời gian tới.
161. Là một trong các tỉnh nghèo nhất, đây sẽ là một thách thức cho tỉnh Quảng Nam trong việc xử lý mức thâm hụt tài chính này. Hơn nữa tình hình ở tỉnh Quảng Nam cũng rất khác với TPHCM và tỉnh Quảng Ninh. Ở tỉnh Quảng Nam, các yếu tố thị trường chưa hình thành như hai tỉnh kia để có thể thực hiện công tác xã hội hóa chính sách phát triển hạ tầng. Cơ chế đất đai và các dự án đầu tư dự án hạ tầng dưới hình thức BTO/BT/PPP gặp nhiều khó khăn do mức độ phát triển đô thị còn thấp khiến các dự án kém hấp dẫn nhà đầu tư hơn. Hơn nữa, điều kiện kinh tế xã hội khó khăn của địa phương, thị trường nhà đất kém phát triển và ít nhà đầu tư có đủ năng lực kỹ thuật, tài chính cũng hạn chế cơ hội huy động nguồn lực đất đai.
162. Nhìn chung, các phân tích trên cho thấy tuy các tỉnh vẫn có nhu cầu cao về tài chính hạ tầng đô thị nhưng nguồn vốn tại các tỉnh còn hạn chế dẫn đến mất cân đối giữa quy hoạch đầu tư và nguồn vốn. Nguyên nhân có thể là do thiếu sự phối hợp giữa các ban ngành trong quá trình lập kế hoạch khi công tác quy hoạch phát triển hạ tầng đô thị thường được thực hiện theo hướng mô phỏng kỳ vọng của các ban ngành thay vì căn cứ vào các nguồn vốn thực có. Do ngân sách trung ương cũng còn nhiều khó khăn, các tỉnh cần tăng cường khai thác các nguồn lực địa phương nói chung và có giải pháp đối với tình trạng thiếu hụt kinh phí cho phát triển hạ tầng đô thị nói riêng.

3. Các khuyến nghị nhằm cải thiện khung cơ chế hiện hành về đầu tư cơ sở hạ tầng đô thị, quy hoạch, thẩm định đầu tư

3.1. Nhận xét chung

163. Sau khi đã nghiên cứu khung pháp lý đối với 3 địa phương được chọn theo luật hiện hành, có thể thấy rõ khung pháp lý cơ bản tổng thể của Luật NSNN và qui các văn bản hướng dẫn luật là khá đầy đủ trong điều kiện hiện nay, tuy vẫn cần có một số điều chỉnh trong một số lĩnh vực. Phần lớn các văn bản này thường được định hướng để đáp ứng yêu cầu của chính sách phân cấp quản lý đang từng bước được nhân rộng.

164. Nghiên cứu do Nhóm Tư vấn thực hiên tại ba tỉnh được chọn cũng cho thấy sự khác biệt về mức độ phát triển và mặc dù Chính phủ đã có những định hướng tốt nhất có thể, song nhóm dân cư thuộc diện nghèo vẫn chịu thiệt thòi tương đối về dịch vụ hạ tầng. Tuy vậy, đây chính là hai mặt của một vấn đề, đó là dân cư nghèo ở nông thôn tuy không phải chịu ảnh hưởng của tình trạng ùn tắc giao thông như các thành phố đông dân cư nhưng lại chịu thiệt thòi do thiếu nước sạch.

165. Tình trạng phân tán vẫn tồn tại đáng kể giữa các ngành, các cấp. Bộ KHĐT có nhiệm vụ lập kế hoạch tổng thể kinh tế-xã hội trong khi các bộ chuyên ngành xây dựng kế hoạch phát triển ngành, do đó luôn tồn tại các liên kết ngang và liên kết dọc. Bản thân quy hoạch thường do các ban soạn thảo thuộc Chính phủ lập ra nhưng không rõ việc trao đổi thông tin giữa các cơ quan chức năng ở mức độ nào trong khi ít có sự tham gia của người dân. Tuy có thể áp dụng các nguyên tắc liên quan đến phối hợp, trao đổi thông tin, nhưng bản thân những nguyên tắc cũng thường gây chậm trễ quy trình. Cần lưu ý rằng một điểm là ở Việt Nam, nếu luật không cho phép thì không được làm trong khi ở nhiều nước khác có thể làm bất kỳ điều gì trừ phi luật không cho phép.

166. Với bộ máy quy hoạch tổng thể có sự hậu thuẫn bởi các kế hoạch giảm nghèo và kế hoạch phát triển cụ thể tập trung vào các các lĩnh vực cấp nước, xử lý nước thải, thoát nước, giao thông v.v., các kế hoạch/đề xuất của nhà nước thường thiếu số liệu cụ thể và luận chứng kinh tế/tài chính. Có thể nói việc dự toán chi phí cho các đề xuất chỉ mang tính thứ yếu, sau đó với những con số tạm ước tính, người ta sẽ đưa ra con số tổng cộng cần thiết, vì hoạt động lập kế hoạch sau đó vẫn phải rà soát lại và xem liệu trong thực tế có đạt được hay không khi cân đối nguồn vốn ngân sách và thiếu hụt là bao nhiêu. Có thể thấy là ngay cả khi đã xác định được mức thiếu hụt nhưng cũng không biết chính xác là liệu có đủ nguồn vốn để giải quyết thiếu hụt hay không và giải quyết như thế nào. Kết quả là kế hoạch vẫn được triển khai dù chưa có nguồn vốn đầy đủ và khi đó, vấn đề đặt ra sẽ là phải làm trước, làm gì sau. Nếu chậm kế hoạch thì sẽ chuyển sang kỳ kế hoạch tiếp theo.

167. Sau khi đã xem xét chi tiết, có thể thấy khả năng lập dự toán cho dự án và sau đó huy động vốn kịp thời là một vấn đề lớn. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy đây không phải là vấn để riêng của Việt Nam.[40] Theo kinh nghiệm quốc tế, nguyên nhân khiến các dự án PPP được xây dựng, vận hành kém hiệu quả, như các dự án đường, đường ngầm thu phí, thường xuất phát từ áp lực từ các ngân hàng thương mại do quá vội vã muốn cấp vốn cho dự án này vì phần lớn những dự án này ở một mức độ nào đó đều có bảo lãnh của Chính phủ và chi phí vượt không bị xem là

40 Úc đã có nhiều dự án đường hầm và đường giao thông có thu phí thất bại về mặt tài chính mà nguyên nhân là do công tác lập kế hoạch và dự toán chi phí yếu kém.

một vấn đề quá lớn. Nếu ngay cả những nền kinh tế phát triển cũng gặp phải vấn đề này thì bất cứ nơi nào khác cũng có thể gặp phải những vấn đề tương tự.

168. Các vấn đề chuyên môn tại các địa phương được chọn là tỉnh Quảng Ninh, Quảng Nam và TPHCM đã được đề cập riêng và phân tích sâu trong các Báo cáo Đánh giá Địa phương. Báo cáo Chẩn đoán và Kế hoạch hành động này sẽ dựa vào các phân tích đó để nêu bất những điểm quan trọng có thể tồn tại tình trạng thiếu hụt kinh phí, đồng thời cố gắng đưa ra kế hoạch hành động cụ thể nhằm hoàn thiện quy trình để từ đó khắc phục vấn đề thiếu hụt nguồn kinh phí cần thiết để đầu tư cho lĩnh vực hạ tầng.

3.2. Các nguồn thu hiện hành cho phát triển hạ tầng đô thị tại ba địa phương được chọn

3.2.1. TPHCM

169. Hệ thống báo cáo, thống kê Ngân sách nhà nước hiện nay chưa quy định địa phương và các cấp ngân sách phải bóc tách riêng nguồn vốn dành cho lĩnh vực cơ sở hạ tầng nói chung và hạ tầng đô thị nói riêng. Do đó, về cơ bản, các nguồn vốn đầu tư phát triển kinh tế xã hội nói chung và đầu tư cho hạ tầng đô thị nói riêng của TPHCM thường được thống kê gộp trong các nguồn thu chung của ngân sách địa phương, trong đó có các nguồn vốn phân bổ từ ngân sách trung ương (kể cả trái phiếu Chính phủ), nguồn thu địa phương, vốn vay thương mại, vay vốn nhàn rỗi của Kho bạc Nhà nước, vốn ODA/viện trợ phi Chính phủ từ các tổ chức phi Chính phủ quốc tế, đầu tư tư nhân (BOT/BT).

170. Theo KHPTKTXH 2011-2015 của TPHCM, tổng nguồn vốn đầu tư phát triển toàn xã hội giai đoạn 2006-2010 đạt 604.128 tỷ đồng (cao gấp 3 lần giai đoạn 2001-2005, tăng bình quân 24,8%/năm, chiếm 41,5% GDP của TPHCM, cao hơn mức 35% của giai đoạn 2001-2005).

171. Về "tổng" nguồn thu NSNN giai đoạn 2006-2010, TPHCM đạt kết quả rất khả quan với tổng mức thu NSSN đạt 583.466 tỷ đồng, cao gấp 2,66 lần so với giai đoạn 2001-2005, chi tiết trình bày tại Bảng A3.5 dưới đây.

Bảng A3.5. Tổng nguồn thu NSNN của TPHCM giai đoạn 2008-2011

Đơn vị tính: Tỷ đồng

No	Hạng mục	2008	2009	2010	2011
	Tổng thu NSNN (A+B)	**125.457**	**137.362**	**167.427**	**198.176**
A.	**Thu NSNN trên địa bàn (1+2+3+4)**	**125.457**	**135.362**	**165.427**	**198.176**
1.	Thu nội địa	68.450	68.912	87.446	102.581
2.	Thuế xuất nhập khẩu	47.114	53.022	60.476	68.011
3.	Thu từ dầu thô	9.748	13.428	17.317	27.351
4.	Vốn viện trợ	146	-	187	234
B.	**Vốn vay**	**-**	**2.000**	**2.000**	**-**

Nguồn: Niên giám thống kê TPHCM 2011.

172. Lưu ý rằng các nguồn thu ngân sách được đề cập trong Bảng A3.5 trên bao gồm: (a) một số nguồn thu 100% thuộc ngân sách trung ương (VD: thuế xuất nhập khẩu); (b) một số nguồn

thu nằm trong mục "Thu nội địa" có thể 100% thuộc ngân sách trung ương hưởng 100% hoặc là thu chung giữa địa phương và trung ương. Bằng cách bóc tách tất cả các nguồn thu trực thuộc hay gộp chung với ngân sách trung ương sẽ tính được mức "thu ngân sách thực" của TPCHCM, như đã trình bày[41] và nêu trong Báo cáo đánh giá địa phương TPHCM của Nhóm Tư vấn tại Bảng A3.6 dưới đây:

Bảng A3.6: Thu ngân sách thực của TPHCM năm 2005 và giai đoạn 2008-2011

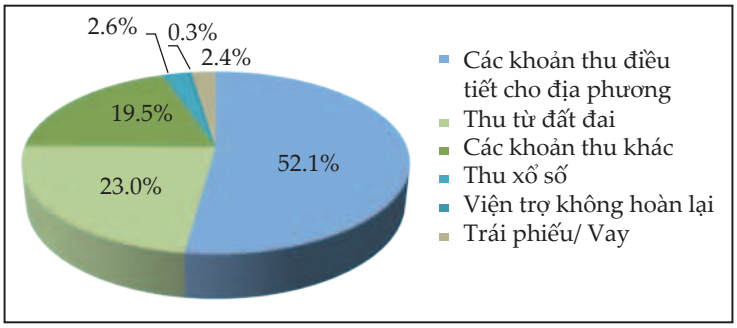
Đơn vị tính:Tỷ đồng

Stt	Hạng mục	2005	2008	2009	2010	2011 (Ước)	Tổng (2008-2011)	% của tổng số	TL tăng trưởng b.quân gộp (CAGR,%)
	TỔNG (A+B+C)	**20.400**	**34.200**	**42.088**	**45.446**	**45.851**	**167.584**	**100**	**14,5**
A.	**Thu nội địa NSĐP (1+…+4)**	**16.645**	**34.054**	**40.088**	**43.258**	**45.617**	**163.017**	**97,3**	**18,3**
1.	Các khoản điều tiết dành cho TPHCM	7.578	14.866	22.203	25.933	24.289	**87.292**	52,1	21,4
2.	Thu từ đất đai	3.440	9.603	7.069	9.296	12.643	38.611	*23,0*	*24,2*
3.	Xổ số	520	832	894	1.252	1.379	4.357	2,6	17,7
4.	Thu khác	5.108	8.753	9.922	6.776	7.306	32.757	*19,5*	*6,1*
B.	**Viện trợ**	**57**	**146**	**-**	**187**	**234**	**567**	**0,3**	**26,5**
C.	**Vốn vay (VD: phát hành trái phiếu)**	**3.698**	**-**	**2.000**	**2.000**	**-**	**4.000**	**2.4%**	**-**

Nguồn: Tính toán của Nhóm Tư vấn căn cứ Luật NSNN.

173. Các số liệu trên cho thấy trong giai đoạn 2008-2011, tổng thu ngân sách thực của TPHCMC chỉ chiếm khoảng 26,8% tổng thu ngân sách gộp, qua đó phản ánh một thực tế TPHCM là địa phương đóng góp nhiều nhất cho ngân sách TƯ khi mà có tới 73,2% tổng thu ngân sách gộp của TPHCM đóng góp cho ngân sách trung ương.

Hình A3.12: Cơ cấu thu ngân sách thực của TPHCM giai đoạn 2008-2011



Nguồn: Ước tính của tư vấn dựa trên kế hoạch đầu tư được phê duyệt.

41 Thu nội địa dành cho ngân sách địa phương được tính dựa trên nguyên tắc được quy định trong Luật Ngân sách nhà nước là tổng thu ngân sách dành cho địa phương bằng tổng chi của địa phương (nghĩa là không có thâm hụt ngân sách cấp địa phương).

174. Về cơ cấu nguồn thu, trong giai đoạn 2008-2011, các khoản thu nội địa chia cho địa phương (gồm các khoản thu TPHCM được hưởng, thu từ đất đai, xổ số và thu khác) chiếm 97,3%, thu từ viện trợ và vốn vay chỉ chiếm 2.7% số thu thực của HCMC, như biểu diễn trong Hình A3.12.

175. Xét về tính bền vững, TPHCM nằm trong số ít tỉnh thành có khả năng cân đối ngân sách/chi tiêu hàng năm mà không dựa vào nguồn thu bổ sung từ ngân sách trung ương. Về mặt tăng trưởng, trong suốt giai đoạn 2005-2011, thu ngân sách thực của thành phố và thu nội địa có tốc độ tăng trưởng trung bình gộp hằng năm khá tốt, lần lượt khoảng 14,56% và 18,3%. Đặc biệt các khoản thu điều tiết và thu từ đất đai đạt tốc độ tăng trưởng bền vững tương ứng ở mức 21,4% và 24,2%, thể hiện nỗ lực cao của địa phương trong công tác thu ngân sách nói chung và thành công của chính quyền trong việc huy động tài nguyên đất đai để tăng thu cho ngân sách địa phương.

176. TPHCM hiện được đánh giá là đơn vị dẫn đầu và thành công nhất trong việc đa dạng hóa công tác huy động vốn đầu tư phát triển nói chung và đầu tư cho lĩnh vực hạ tầng nói riêng. Tỷ trọng vốn đầu tư từ NSNN trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội ngày càng giảm (bình quân 5 năm giai đoạn 2006-2010 là 12,3%), trong khi tổng vốn đầu tư xã hội ngày càng tăng. Các nguồn vốn đầu tư của các thành phần kinh tế với nhiều hình thức đầu tư như BOT, BT, BTO và BOO đã góp phần đáng kể trong các dự án đầu tư vào các lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội của TPHCM.

177. Trong những năm gần đây, mặc dù thu ngân sách của TPHCM đạt được mức độ tăng trưởng cao nhưng thu ngân sách thực của TPHCM vẫn không đủ để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng cho phát triển hạ tầng do tỷ lệ điều tiết cho ngân sách của thành phố hàng năm ngày càng giảm (cụ thể, tỷ lệ điều tiết ngân sách áp dụng cho TPHCM năm 2006 là 29%, giai đoạn 2007-2010 giảm xuống mức 26%, và giai đoạn 2011-2015 còn 23%). Do đó, thành phố phải tăng cường huy động các nguồn lực khác thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, phát hành trái phiếu địa phương, vay vốn nhàn rỗi của Kho bạc Nhà nước, thí điểm đa dạng hóa các hình thức đầu tư v.v. để đáp ứng kịp thời nhu cầu sửa chữa, cải tạo, nâng cấp, đầu tư xây dựng mới hệ thống hạ tầng đô thị trên địa bàn TPHCM.

3.2.2. Tỉnh Quảng Ninh

178. Như đã trình bày tại Phần 3.2.1 trên đây, hệ thống báo cáo thống kê về NSNN hiện hành chưa quy định địa phương và các cấp ngân sách phải bóc tách riêng các nguồn vốn dành cho lĩnh vực cơ sở hạ tầng nói chung và hạ tầng đô thị nói riêng. Do đó cũng tương tự như trường hợp của TPHCM, các nguồn vốn đầu tư phát triển kinh tế xã hội nói chung và cho lĩnh vực hạ tầng đô thị nói riêng của tỉnh Quảng Ninh thường được gộp vào nguồn thu chung của ngân sách địa phương, bao gồm nguồn vốn từ ngân sách trung ương (kể cả trái phiếu Chính phủ), thu ngân sách địa phương, vay vốn nhàn rỗi của Kho bạc, đầu tư tư nhân, vốn ODA và vốn viện trợ phi Chính phủ từ các tổ chức phi Chính phủ quốc tế.

179. Trong giai đoạn 2007-2011, tổng thu NSNN gộp của tỉnh Quảng Ninh đạt 119.171 tỷ đồng, bóc tách theo nguồn thu tại Bảng A3.7 dưới đây. Riêng thu NSNN trên địa bàn năm 2011 đạt 33.079 tỷ đồng, cao gấp 2.8 lần so với năm 2007 và tỷ trọng thu NSNN trên GDP của tỉnh giai đoạn 2007-2011 đạt khoảng 61,0%, qua đó cho thấy Quảng Ninh là một trong số các địa phương dẫn đầu cả nước về mức huy động thu NSNN.

Bảng A3.7. Tổng thu NSNN gộp của tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2007-2011

Đơn vị tính:Tỷ đồng

STT	Hạng mục	2007	2008	2009	2010	2011 (Ước)	TL tăng trưởng b.quân gộp (CAGR)
	TỔNG SỐ (1+2)	**13.176**	**18.269**	**22.929**	**27.399**	**37.398**	**30%**
1.	Thu NSNN trên địa bàn (1.1+1.2)	**11.835**	**16.614**	**20.906**	**24.814**	**33.079**	*29%*
1.1	Thu cân đối NSNN trên địa bàn:	11.519	15.812	19.940	24.127	32.223	
	+ Thu nội địa	3.817	4.028	5.443	9.785	13.770	*38%*
	+ Thuế xuất nhập khẩu	6.286	10.491	12.802	12.300	15.218	*25%*
	+ Thu kết dư ngân sách năm trước	138	329	201	295	323	
	+ Thu chuyển nguồn	1.268	964	1.153	1.227	2.592	
	+ Vốn vay chương trình củng cố thủy lợi, kênh mương	10	-	-	-		
	+ Vốn vay đầu tư hạ tầng	-	-	340	520	320	
1.2.	+ Các khoản thu để lại cho đơn vị chi quản lý	316	802	966	687	856	
2.	Thu khác (2.1+2.2+2.3)	1.341	1.654	2.023	2.856	4.318	
2.1	Thu bổ sung từ ngân sách cấp trên	1.341	1.642	2.023	2.586	4.315	*34%*
2.2	Thu từ ngân sách cấp dưới nộp lên	-	2	-	-	3	
2.3	Thu tín phiếu – trái phiếu của NSTƯ	-	10	-	-	-	

Nguồn: Niên giám thống kê tỉnh Quảng Ninh 1955-2011.

180. Bằng cách bóc tách tất cả các nguồn thu thuộc hoặc gộp chung với ngân sách trung ương từ Bảng A3.7 sẽ tính được mức thu ngân sách thực của của tỉnh Quảng Ninh, như Nhóm Tư vấn tính toán[42] và trình bày trong Bảng A3.8 dưới đây.

42 Thu nội địa cho ngân sách địa phương có thể được tính toán dựa trên nguyên tắc được qui định trong Luật ngân sách Nhà nước là tổng thu thuần của ngân sách địa phương phải bằng tổng chi ngân sách địa phương (có nghĩa là không có thâm hụt ngân sách ở cấp địa phương).

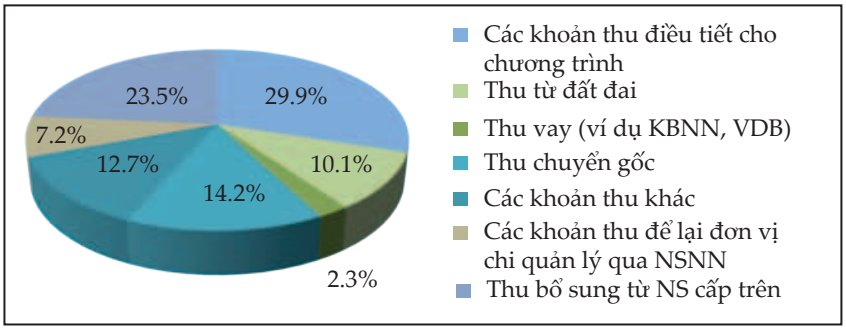
Bảng A3.8. Tổng thu ngân sách thực của tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2007-2011

Đơn vị tính:Tỷ đồng

STT	Hạng mục	2007	2008	2009	2010	2011 (Ước)	Tổng cộng	% của tổng số	TL tăng trưởng b.quân gộp (CAGR, %)
	TỔNG SỐ (A+B+C+D)	**5.914**	**6.814**	**8.951**	**13.256**	**15.729**	**50.665**	100	**27,7**
A.	**Thu cân đối NSNN trên địa bàn (1+2+...+5)**	**4.257**	**4.367**	**5.962**	**9.984**	**10.554**	35.125	69,3	**25,5**
1.	Thu nội địa	2.842	3.074	4.268	7.941	7.320	25.444	50,2	
2.	Thu kết dư ngân sách năm trước	138	329	201	295	323	1.286	2,5	
3.	Thu chuyển nguồn	1.268	964	1.153	1.227	2.592	7.204	14,2	
4.	Vốn vay chương trình củng cố thủy lợi kênh mương	10					10	-	
5.	Huy động theo Điều 8.3, Luật NSNN			340	520	320	1.180	2.3	
B.	**Các khoản thu để lại đơn vị chi quản lý**	**316**	**802**	**966**	**687**	**856**	**3.627**	**7,2**	**28,3**
C.	**Thu bổ sung từ ngân sách trung ương**	**1.341**	**1.642**	**2.023**	**2.586**	**4.315**	**11.907**	**23,5**	**33,9**
D.	**Thu từ ngân sách cấp dưới nộp lên**		**2**			**3**	**5**	**-**	

Nguồn: Tính toán của Nhóm Tư vấn.

Hình A3.13. Cơ cấu thu ngân sách thực của tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2007-2011



Nguồn: The Consultant Team's calculation.

181. Số liệu trên cho thấy trong khi tổng thu ngân sách thực của tỉnh Quảng Ninh đạt mức tăng trưởng gộp hàng năm trong giai đoạn 2007-2011 khá cao là 27,7% nhưng chỉ chiếm tỷ trọng 42,5% trong tổng thu ngân sách gộp của tỉnh Quảng Ninh cùng kỳ.

182. Về cơ cấu thu, trong giai đoạn 2007-2011, thu ngân sách nội địa đóng góp 50,2%, trong đó hai khoản chính trong thu ngân sách nội địa là thu điều tiết cho ngân sách địa phương và thu từ đất đai chiếm lần lượt 23,5% và 10,1% trong tổng thu ngân sách ròng của tỉnh. Thu bổ sung từ ngân sách trung ương và thu chuyển nguồn đóng góp lần lượt 23,5% và 14.2% trong tổng thu ngân sách thực của tỉnh. Hình A3.13 trình bày cơ cấu các nguồn thu ngân sách thực của tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2097-2011.

3.2.3. Tỉnh Quảng Nam

183. Như đã trình bày ở phần trên, hệ thống báo cáo thống kê hiện hành về NSNN chưa quy định các cấp ngân sách phải bóc tách riêng nguồn thu cho lĩnh vực cơ sở hạ tầng nói chung và hạ tầng đô thị nói riêng. Do đó cũng tương tự với trường hợp của TPHCM và tỉnh Quảng Ninh, nguồn thu cho đầu tư vào lĩnh vực phát triển kinh tế xã hội nói chung và cho lĩnh vực hạ tầng đô thị nói riêng của tỉnh Quảng Nam thường được tập hợp lại để tạo thành nguồn thu chung của ngân sách địa phương.

184. Trong giai đoạn 2007-2011, tổng thu NSNN gộp của tỉnh Quảng Nam tăng mạnh từ 4.906 tỷ đồng lên 14.103 tỷ đồng với tỷ lệ tăng trưởng bình quân gộp đạt 30,2%/năm. Bảng A3.9 dưới đây trình bày nguồn thu chi tiết cho từng năm từ năm 2007 đến 2011 và các nguồn thu có tốc độ tăng trưởng cao nhất là thuế xuất nhập khẩu (54,8%/năm), thu nội địa (37,2%/năm) và thu chuyển nguồn (38,4%/năm).

Bảng A3.9. Tổng thu ngân sách gộp của tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2007-2011

Đơn vị tính: Tỷ đồng

STT	Hạng mục	2007	2008	2009	2010	2011 (Ước)	Tổng cộng	TL tăng trưởng b.quân gộp (CAGR)
	Tổng thu NSNN	**4.906**	**6.133**	**7.936**	**11.135**	**14.103**	**44.213**	**30,2%**
1.	Thu NSNN trên địa bàn	1.571	2.084	2.816	5.055	6.300	17.826	41,5%
1.1	Thu nội địa	1.240	1.633	2.261	3.270	4.400	12.804	37,2%
1.2	Thuế xuất nhập khẩu	331	451	555	1.784	1.900	5.021	54,8%
2.	Vốn vay xây dựng cơ sở hạ tầng	25	30	80	40	40	215	12,5%
3.	Thu bổ sung từ ngân sách cấp trên	2.348	2.715	3.210	3.565	4.530	16.368	17,9%
4.	Thu kết dư ngân sách năm trước	81	108	78	147	-	414	
5.	Thu chuyển nguồn	881	1.197	1.751	2.329	3.233	6.391	38,4%

Nguồn: Niên giám thống kê tỉnh Quảng Nam 2011, Cục thống kê Quảng Nam.

185. Lưu ý rằng các số liệu tổng thu ngân sách gộp trên đây bao gồm cả các khoản thu gộp chung với ngân sách trung ương. Do đó nếu bóc tách ra tất cả các nguồn thu thuộc về ngân sách trung ương từ Bảng A3.9 trên thì sẽ tính được tổng thu ngân sách thực của của tỉnh Quảng Nam. Theo tính toán của Nhóm Tư vấn, tổng thu ngân sách thực của của tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2007-2011 được biểu diễn trong Bảng A3.10 dưới đây.

Bảng A3.10. Tổng thu ngân sách thực của tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2007-2011

Unit: Billion VND

STT	Hạng mục	2007	2008	2009	2010	2011 (Ước)	Tổng cộng	% của tổng số	TL tăng trưởng b.quân gộp (CAGR,%)
	VI. TỔNG (A+B+C+D+E)	**4.460**	5.596	7.199	9.148	12.195	38.598	100	28,6
A.	**Thu nội địa cho địa phương (1+…+4)**	**1.125**	**1.547**	**2.079**	**3.067**	**4.392**	**12.210**	**31,6**	**40,6**
1.	Các khoản điều tiết dành cho địa phương	391	643	1.059	1.773	3.060	6.925	*17,9*	67,3
2.	Thu từ đất đai	265	342	344	511	661	2.123	*5,5*	*25,7*
3.	Thu để lại đơn vị sử dụng quản lý	268	326	380	500	400	1.874	*4,9*	*10,5*
4.	Thu khác	202	236	296	283	271	1.288	*3,3*	*7,6*
B.	**Vốn vay đầu tư CSHT**	**25**	**30**	**80**	**40**	**40**	**215**	**0,6**	**12,5**
C.	**Thu bổ sung từ NS cấp trên**	**2.348**	**2.715**	**3.210**	**3.565**	**4.530**	**16.368**	**42,4**	**17,9**
D.	**Thu kết dư ngân sách năm trước**	**81**	**108**	**78**	**147**	**-**	**414**	**1,1**	**-**
E.	**VII. Thu chuyển nguồn**	**881**	**1.197**	**1.751**	**2.329**	**3.233**	**9.390**	**24,3**	**38,4**

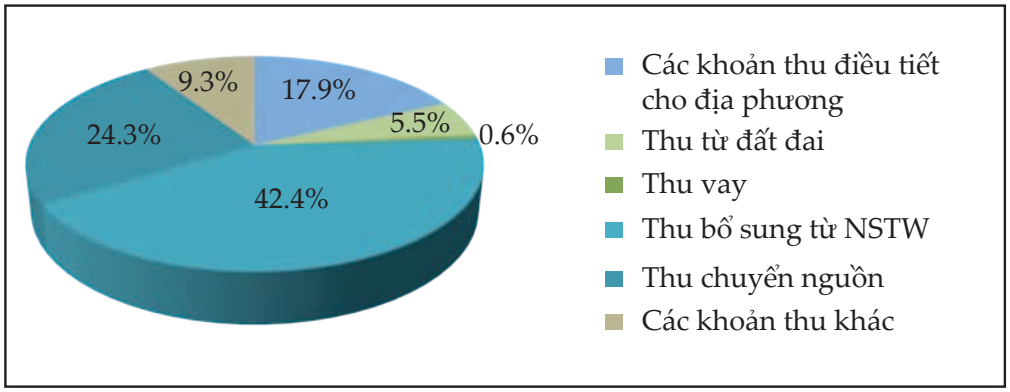
Nguồn: Tính toán của Nhóm Tư vấn theo Luật Ngân sách Nhà nước.

186. Kết quả tính toán trên chỉ ra rằng tổng thu ngân sách thực của tỉnh Quảng Nam chiếm khoảng 87,3% tổng thu ngân sách gộp trong cùng một giai đoạn, qua đó phản ánh một thực tế Quảng Nam là một trong các tỉnh có đóng góp hạn chế cho thu ngân sách quốc gia. Thu nội địa dành cho ngân sách địa phương chỉ chiếm khoảng 31,6% và thu bổ sung từ ngân sách trung ương chiếm 42,4% tổng thu ngân sách thực của tỉnh giai đoạn 2007-2011. Điều đó nói lên rằng nguồn thu ngân sách nội địa không đủ để đáp ứng tất cả các nghĩa vụ chi tiêu của tỉnh, nên tỉnh Quảng Nam phải phụ thuộc đáng kể vào nguồn ngân sách trung ương bổ sung (tuy nhiên nguồn ngân sách trung ương bổ sung đã giảm từ 52,3% tổng thu ngân sách thực của tỉnh trong năm 2007 xuống còn 37,1% năm 2011). Có thể nhận thấy thu chuyển nguồn chiếm khoảng 24,3% tổng thu ngân sách thực của tỉnh giai đoạn 2007-2011, qua đó cho thấy một thực tế rằng tỉnh Quảng Nam đã không thể chi tiêu toàn bộ nguồn vốn có được. Về mặt tăng trưởng, trong giai đoạn 2007-2011, nguồn thu ngân sách ròng của tỉnh nói chung và thu nội địa của tỉnh nói riêng đã tăng trưởng với tốc độ trung bình hàng năm khá ấn tượng, lần lượt khoảng 28,6% và 40,6%, đặc biệt các khoản thu điều tiết dành cho tỉnh đã đạt tốc độ tăng bình quân gộp 67,3% thể hiện nỗ lực cao của địa phương trong công tác thu ngân sách giai đoạn 2007-2011.

187. Về mặt cơ cấu nguồn thu, trong giai đoạn 2007-2011, các nguồn thu chính bao gồm (a) thu bổ sung từ ngân sách trung ương chiếm 42,4% tổng thu ngân sách thực, (b) thu nội địa cho ngân sách địa phương chỉ chiếm khoảng 31,6% tổng thu ngân sách thực, (c) thu chuyển nguồn

chiếm 24,3% tổng thu ngân sách thực của tỉnh. Tỉ lệ cao thu bổ sung từ ngân sách trung ương cho thấy tỉnh Quảng Nam vẫn còn phụ thuộc nhiều vào nguồn ngân sách do trung ương hỗ trợ. Trong thu nội địa, các khoản điều tiết dành cho địa phương và thu từ đất đai chiếm lần lượt 17,9% và 5,5% tổng thu ngân sách thực của tỉnh. Tỉ lệ thấp thu từ đất đai cho thấy thị trường đất đai ở tỉnh Quảng Nam vẫn còn chưa phát triển. Hình A3.14 trình bày cơ cấu các nguồn thu ngân sách thực của tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2997-2011.

Hình A3.14. Cơ cấu thu ngân sách thực của tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2007-2011



Nguồn: Ước tính của tư vấn dựa trên kế hoạch đầu tư được phê duyệt.

3.3. Các công cụ tài chính trong đầu tư hạ tầng đô thị ở ba tỉnh được chọn

188. Bảng A3.11 trình bày hiện trạng của các công cụ tài chính sử dụng trong đầu tư cho hạ tầng đô thị ở ba tỉnh thành.

Bảng A3.11. Công cụ tài chính cho phát triển hạ tầng đô thị tại tại ba tỉnh được lựa chọn

STT	Công cụ tài chính	TPHCM	Tỉnh Quảng Ninh	Tỉnh Quảng Nam
1.	Vay ngân hàng (thị trường nợ ngân hàng)	Cho đến nay TPHCM chưa phải vay ngân hàng, ngoại trừ một số khoản vay vốn nhàn rỗi của KBNN. Tuy nhiên, HIFU/ HFIC, (đơn vị kinh doanh có thu của chính quyền TPHCM) đã thực hiện một số khoản vay thương mại, có bảo lãnh của Chính phủ, từ những ngân hàng nước ngoài như Credit Agricole Corporate & Investment Bank Vietnam và Societé Generale Bank, để đầu tư cấp vào lĩnh vực hạ tầng đô thị tại TPHCM.	Quảng Ninh chưa vay vốn ngân hàng, ngoại trừ một số khoản vay vốn nhàn rỗi của KBNN.	Quảng Nam chưa vay vốn ngân hàng, ngoại trừ một số khoản vay vốn nhàn rỗi của KBNN.
2.	Thị trường vốn vay nợ (trái phiếu địa phương)	Là địa phương đầu tiên trong cả nước phát hành trái phiếu đô thị, trong giai đoạn 2003-2007, TPHCM đã hoàn thành xuất sắc kế hoạch phát hành trái phiếu đô thị với tổng trị giá 10.000 tỷ đồng (bình quân 2.000 tỷ đồng mỗi năm). Số dư nợ trái phiếu địa phương của TPHCM tính đến ngày 31/12/2012 là khoảng 7.069 tỷ đồng. Là đơn vị kinh doanh có thu của TPHCM, HIFU từng được TPHCM ủy quyền thay mặt thành phố phát hành trái phiếu địa phương.	Chưa phát hành. Tuy nhiên, được biết Quảng Ninh đang thực hiện công tác chuẩn bị để đến cuối năm 2013 phát hành trái phiếu địa phương.	Chưa phát hành.

STT	Công cụ tài chính	TPHCM	Tỉnh Quảng Ninh	Tỉnh Quảng Nam
3.	"Đổi đất lấy hạ tầng"	TPHCM là địa phương có nhiều kinh nghiệm về xây dựng, triển khai các dự án BOT/BT với hàng chục dự án đã hoặc đang triển khai. BOT/BT được coi là một công cụ hữu hiệu để huy động vốn đầu tư cho các dự án hạ tầng đô thị địa phương trong điều kiện ngân sách có hạn.	Tỉnh Quảng Ninh hiện chưa triển khai dự án BTO/BT nào. Tuy nhiên, trong giai đoạn 1998-2002, Quảng Ninh đã phê duyệt 9 dự án sử dụng nguồn lực đất đai với tổng giá trị 656,2 tỷ đồng, trong đó có 8 dự án ở khu vực thành phố Hạ Long và một dự án ở huyện Vân Đồn.	Hiện tỉnh Quảng Nam mới chỉ triển khai được một dự án BT, trong đó địa phương thanh toán cho nhà đầu tư bằng tiền. Ngoài ra, tỉnh Quảng Nam trong những năm trước đã nỗ lực triển khai một số dự án theo cơ chế "đổi đất lấy hạ tầng". Tuy nhiên, phần lớn các dự án không đáp ứng tiến độ triển khai, thậm chí, một số dự án đã phải trả lại đất được giao (ví dụ dự án cầu Cửa Đại).
4.	Quỹ Đầu Tư Phát Triển Địa Phương (LDIF)	TPHCM là địa phương đầu tiên ở Việt Nam thành lập LDIF (tức HIFU, thành lập năm 1996, điển hình về thành công của loại công cụ này). HIFU đã được biết đến như một hình mẫu LDIF hoàn chỉnh về quy trình nội bộ, thẩm định dự án, bảo đảm an sinh xã hội, môi trường và hợp tác với khu vực tư nhân. Với mục tiêu chiến lược là tập trung huy động nguồn vốn đầu tư cho hạ tầng đô thị và trở thành một công cụ tài chính hiệu quả, gần đây HIFU đã được tái cấu trúc chuyển đổi thành HFIC.	Chưa thành lập. Công cụ này hiện vẫn chưa có.	Được thành lập năm 2009, quỹ QNIF đang đầu tư vào 24 dự án trong các lĩnh vực khác nhau như giao thông, cấp thoát nước, y tế, giáo dục, hạ tầng khu dân cư và khu đô thị, khu công nghiệp và cụm công nghiệp, v.v., với tổng vốn đầu tư trên 383,5 tỷ đồng.

STT	Công cụ tài chính	TPHCM	Tỉnh Quảng Ninh	Tỉnh Quảng Nam
5.	Các công cụ huy động vốn khác (cơ chế thế chấp/truy đòi, bảo lãnh, hợp vốn, v.v.)	HFIC/HIFU có các khoản vay thương mại được Chính phủ bảo lãnh như đã nêu trên.	Chưa triển khai.	Chưa triển khai.
5.1	NHPTVN	Theo thông tin của NHPTVN, trong giai đoạn 2005-2013, NHPTVN đã cung cấp 18 khoản tín dụng với tổng giá trị 3.362 tỷ đồng, giải ngân cho một số dự án hạ tầng đô thị tại TPHCM; hiện dư nợ còn 1.336 tỷ đồng.	Theo thông tin của NHPTVN, trong giai đoạn 1999-2012, NHPTVN đã cấp các khoản tín dụng với tổng trị giá 620,4 tỷ đồng cho 5 dự án hạ tầng đô thị trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh.	Theo thông tin của NHPTVN, trong giai đoạn 1998-2010, NHPTVN đã cấp các khoản tín dụng với tổng trị giá 68 tỷ đồng cho 3 dự án hạ tầng đô thị tại tỉnh Quảng Nam.
5.2	PPP	Chỉ có một dự án thí điểm PPP trong lĩnh vực giao thông, được triển khai tại khu vực TPHCM là Đường Cao Tốc Dầu Giây-Phan Thiết. Để quản lý và triển khai dự án thí điểm này theo hình thức PPP, Thủ Tướng đã ban hành cơ chế riêng cho dự án này với một số chính sách ưu đãi như hỗ trợ chi phí giải phóng mặt bằng, tái định cư, di dời các cơ sở dịch vụ công ích ra khỏi khu vực dự án, rà phá bom mìn được NSNN hỗ trợ.	Chưa có.	Chưa có.
5.3	Quỹ Phát Triển Đô Thị cấp trung ương	Chưa có.	Chưa có.	Chưa có.

189. Nhận xét:

- Mức độ sử dụng các công cụ tài chính để đầu tư cho hạ tầng đô thị giữa các tỉnh khác nhau đáng kể, trong đó TPHCM là địa phương thành công nhất trong việc sử dụng các công cụ tài chính. Vấn đề quan trọng nhất là một số công cụ tài chính như cơ chế truy đòi và quỹ phát triển đô thị hiện vẫn chưa có tại Việt Nam.
- Phí sử dụng: Mặc dù phí sử dụng (giá nước sạch, phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, phí xử lý chất thải rắn) đã được áp dụng tại các địa phương của Việt Nam, nhưng trong nhiều trường hợp, nguồn thu này chỉ đủ chi cho công tác vận hành và bảo trì mà chưa đảm bảo thu hồi vốn đầu tư.
- Thuế/phí bất động sản: Theo thông tin công bố của Bộ Tài Chính, tổng nguồn thu từ đất đai của NSNN trong năm 2010 là khoảng 52.870 tỷ đồng thuế đất, chiếm khoảng 10% tổng nguồn thu NSNN (hay 2,4% GDP năm 2010), bao gồm: 1.360 tỷ đồng tiền thuế đất, 48.522 tỷ đồng phí sử dụng đất và 2.988 tỷ đồng tiền thuê đất.[43] Mặc dù một số loại phí tài sản liên quan đã được áp dụng ở Việt Nam nhưng Việt Nam vẫn chưa có luật thuế tài sản hoàn chỉnh, về vấn đề này Bộ Tài Chính gần đây đã bắt đầu có một số sáng kiến về dự thảo luật này. Loại thuế này là một công cụ đầu tư phát triển đô thị quan trọng.
- Thực tế, cơ chế "đổi đất lấy cơ sở hạ tầng" ở Việt Nam không phải lúc nào cũng có hiệu quả. Tuy ở một số địa phương đã có những thành công nhất định nhưng nhiều trường hợp thất bại đã xuất hiện, đặc biệt trong bối cảnh thị trường bất động sản tụt dốc, dẫn tới giá đất sụt giảm mạnh.

Khung A.3.1. Tập Đoàn Nam Cường trả lại dự án hạ tầng

Dự án trục đường chính Bắc – Nam tại tỉnh Hà Tây cũ, nay sáp nhập vào Hà Nội, là một trong các dự án được thực hiện bởi Tập Đoàn Nam Cường với vai trò nhà đầu tư, phát triển hạ tầng.

Nam Cường đã bắt đầu dự án năm 2007 khi thị trường bất động sản bắt đầu chao đảo. Dự án bao gồm việc xây dựng đường giao thông với chiều dài 63.3 km, rộng 42 m với tổng vốn ước tính là 7.694 tỷ VNĐ (370 triệu đô la Mỹ). Đổi lại, Nam Cường được Ủy Ban Nhân Dân tỉnh Hà Tây cũ giao 10.000 hecta đất dọc theo con đường để phát triển bốn khu đô thị.

Nam Cường đã đầu tư hơn 1 nghìn tỷ VNĐ (48 triệu đô la Mỹ) cho công tác bồi thường giải phóng mặt bằng và xây dựng cầu vượt qua Đại Lộ Thăng Long. Dự án sau đó đã bị trì hoãn vì phải đợi kết luận của các cơ quan nhà nước khi rà soát lại các dự án xây dựng tại khu vực Hà Nội và việc phê duyệt quy hoạch tổng thể mở rộng của Hà Nội.

Giữa năm 2012, Tập Đoàn Nam Cường đã trả lại dự án trên cho các cơ quan nhà nước tại Hà Nội, trong khi đó việc xây dựng con đường sẽ được tiếp tục triển khai như thế nào hiện vẫn chưa rõ.

Tuy nhiên, các nhà phát triển hạ tầng khác cho rằng, một trong những lý do chính khiến Tập Đoàn Nam Cường trả lại dự án là do sự tụt dốc của thị trường bất động sản gần đây.

Nguồn: www.vietnamnet.vn

43 Đánh giá tài chính hạ tầng chính quyền địa phương hiện tại và các nghiên cứu sâu tại TPHCM,tỉnh Quảng Nam và Quảng Ninh theo AAA P130039 (TF012686), Báo cáo Khởi động Dự án, tháng 11/2012.

3.4. Các khuyến nghị cụ thể

190. Sau khi đã nghiên cứu, khuyến nghị cụ thể chung của Nhóm Tư vấn là cần sửa đổi khung pháp lý nhằm tăng cường hỗ trợ định hướng phân cấp quản lý của Chính phủ.

191. Những phân tích sâu gần đây tại 3 tỉnh được chọn và qua rà soát khung tài chính chung về đầu tư cơ sở hạ tầng của Việt Nam cho thấy để tạo điều kiện cho các tỉnh đẩy mạnh huy động các nguồn vốn địa phương để đầu tư hạ tầng đô thị thì cần thiết phải có một số can thiệp/cải cách để cải thiện khung cơ chế về đầu tư cho cơ sở hạ tầng, lập kế hoạch, thẩm định đầu tư hiện nay như trình bày chi tiết trong Bảng A3.12 dưới đây.

Table A3.12. Recommended interventions at the national and local levels

STT	Nhóm giải pháp	Tại cấp trung ương	Tại cấp địa phương
1.	Khuyến khích tăng nguồn thu địa phương, mở rộng tự chủ tài chính	• Tăng tỷ lệ điều tiết ngân sách cho các tỉnh có mức đóng góp ngân sách đáng kể (như TPHCM và tỉnh Quảng Ninh) trong giai đoạn ổn định ngân sách tới đây từ 2015. • Cải thiện công tác huy động vốn của địa phương (ví dụ dựa trên khả năng trả nợ của địa phương) • Cho phép một số tỉnh/thành phố lớn như TPHCM được tự chủ hơn về tài chính công, giảm bớt kiểm soát từ trung ương. • Quy định cơ chế thưởng đối với những tỉnh/thành phố (ví dụ TPHCM) tăng được nguồn thu nếu góp phần tăng thu cho ngân sách trung ương so với dự toán ngân sách được Thủ tướng giao.	• Khuyến khích giảm tỷ lệ thất thoát nước sạch và thu phí xử lý nước thải. • Xây dựng lộ trình đảm bảo hoàn vốn đầu tư cho các loại hình dịch vụ sinh hoạt công ích (cấp nước, xử lý nước thải, xử lý CTR v.v.)
2.	Cải cách cơ chế "đổi đất lấy hạ tầng" nhằm tăng cường sử dụng nguồn lực đất đai	• Cần sửa đổi Luật Đất đai cho phép thu hồi đất ở những khu vực xung quanh công trình hạ tầng sẽ được xây dựng. • Ngoài ra, cần có nghị định quy định về việc quản lý, sử dụng, huy động tài sản hạ tầng giao thông đường bộ để hình thành cơ sở pháp lý cho các địa phương huy động nguồn thu từ đất đai cho việc phát triển hạ tầng giao thông địa phương.	• Rà soát và sắp xếp các nguồn lực đất đai có sẵn để tạo ra quỹ đất sạch phục vụ công tác tái định cư và giải phóng mặt bằng nhằm thu hút thêm đầu tư vào lĩnh vwucj hạ tầng dưới hình thức BT. • Về mở rộng đường xá, cải tạo các khu vực đô thị, mặc dù còn có các ý kiến khác nhau nhưng nên xem xét khả năng thu hồi đất hai bên đường để tạo nguồn tài chính xây dựng đường.

STT	Nhóm giải pháp	Tại cấp trung ương	Tại cấp địa phương
			• Đối với các địa phương có nhiều cơ hội về BT/BOT/BTO nhưng còn hạn chế về kinh nghiệm, các cơ quan chức năng tại địa phương cần nâng cao năng lực xây dựng, triển khai, quản lý dự án BT/BOT/BTO.
3.	Nâng cao mức độ tín nhiệm tín dụng, hình thành các công cụ phòng ngừa rủi ro	• Nghiên cứu việc ứng dụng xếp hạng tín dụng cho các tổ chức tài chính hạ tầng trên cả nước để hỗ trợ tốt hơn cho công tác huy động vốn. • Nghiên cứu các quy định, sử dụng sản phẩm phái sinh để phòng ngừa rủi ro hối đoái.	
4.	Cải cách các quy định về trái phiếu địa phương để sử dụng làm công cụ tài chính đầu tư phát triển hạ tầng	• Để tạo điều kiện cho các địa phương tăng cường tính chủ động trong việc phát hành trái phiếu địa phương, cần điều chỉnh các quy định hiện hành (Luật Quản Lý Nợ Công và Nghị Định số 01/2011/NĐ-CP ngày 05/11/2011 của Chính phủ về việc phát hành Chính phủ, trái phiếu có bảo lãnh của Chính phủ và trái phiếu địa phương ("**Nghị định 01**") theo hướng đơn giản hóa thủ tục, nâng cao nhận thức cho các địa phương về phát hành trái phiếu. Cụ thể, quy định yêu cầu phải có thẩm định và phê duyệt bằng văn bản của Bộ Tài Chính đối với bất kỳ đề xuất phát hành trái phiếu địa phương nào là trái với định hướng phân cấp quản lý cho địa phương cũng như gây hạn chế quyền tự chủ và tránh nhiệm của các tỉnh, vì tỉnh phải bố trí nguồn ngân sách để hoàn trả tiền gốc và lãi vay trái phiếu. Do vậy, quy định này là không cần thiết và cần được hủy bỏ. • Đối với các tỉnh nhỏ, hiệu quả chi phí đạt được sẽ cao hơn nếu phát hành trái phiếu địa phương chung với các tỉnh khác. Phương án phát hành trái phiếu chung này đòi hỏi phải có khung pháp lý mới vì trong quy định hiện hành chưa có quy định nào về phương án này.	Đối với những tỉnh còn ít kinh nghiệm, cần cải thiện năng lực phát hành trái phiếu cho các cơ quan ban ngành của tỉnh.

STT	Nhóm giải pháp	Tại cấp trung ương	Tại cấp địa phương
5.	Cải thiện tính bền vững đối với nguồn thu địa phương	• Cải thiện các chính sách quốc gia về đầu tư và môi trường kinh doanh. • Tăng cường cải cách hành chính.	Cải thiện đầu tư, môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp, xúc tiến cải cách hành chính, tăng cường huy động vốn đầu tư từ tất cả các thành phần kinh tế nhằm bảo đảm tăng thu ngân sách địa phương ổn định, bền vững.
6.	Cải thiện hiệu quả sử dụng nguồn vốn ngân sách	• Cải thiện quy trình dự toán và phân bổ ngân sách. • Cải thiện quy trình thẩm định và phê duyệt đầu tư công nhằm đạt được "hiệu quả sử dụng đồng vốn cao" trong đầu tư công.	• Nâng cao năng lực quản lý ngân sách; sửa đổi, bổ sung, công khai, xây dựng các tiêu chuẩn minh bạch trong quá trình phân bổ NSNN hàng năm, áp dụng định mức chi tiêu công và phương pháp tiếp cận khung chi tiêu trung hạn (MTEF) • Tiếp tục rà soát, tái cơ cấu kế hoạch sử dụng NSNN nhằm cải thiện chất lượng đầu tư công tránh đầu tư dàn trải; dừng hoặc điều chỉnh các dự án chưa cấp bách phù hợp với điều kiện nguồn lực, tăng cường sử dụng, quản lý, kiểm soát các nguồn đầu tư từ NSNN, tránh thất thoát, lãng phí.
7.	Cải thiện năng lực đầu tư/lập kế hoạch cho tuyến tỉnh	Cho phép những tỉnh có điều kiện đặc thù (ví dụ như TPHCM) tăng quyền tự chủ trong lĩnh vực đầu tư/kế hoạch.	• Nâng cao kỹ năng thẩm định dự án đầu tư, minh bạch hóa thủ tục đấu thầu, mua sắm công để sàng lọc, lựa chọn các nhà thầu đủ năng lực triển khai dự án. Đồng thời cần cải thiện công tác hướng dẫn, thanh tra, giám sát trong đầu tư xây dựng cơ bản, đặc biệt là các chính sách, quy định hướng dẫn triển khai, quy hoạch tổng thể, lập kế hoạch đầu tư, thanh kiểm tra.

STT	Nhóm giải pháp	Tại cấp trung ương	Tại cấp địa phương
			• Để tăng cường phối hợp, liên kết giữa các ban ngành trong quá trình lập kế hoạch, đảm bảo công tác lập kế hoạch phát triển hạ tầng đô thị được thực hiện căn cứ vào thực lực thay vì dựa trên kỳ vọng của các ban ngành. Thực tế, các kế hoạch phát triển ngành phải căn cứ trên các nguồn lực có được và phải phù hợp với quy hoạch tổng thể của toàn tỉnh trong các giai đoạn 10-15 năm.
8.	Loại bỏ rào cản đối với đầu tư tư nhân	Cải thiện/xác định khung cơ chế quốc gia nhằm tăng cường vai trò của tư nhân trong lĩnh vực hạ tầng đô thị.	Nghiên cứu, thiết lập các cơ chế và chính sách cho phép tư nhân đầu tư vào các dịch vụ công như: cho thuê khai thác hạ tầng công cộng, chuyển nhượng có thời hạn kết cấu hạ tầng giao thông, cho phép các tổ chức/cá nhân thuộc khu vực tư nhân tổ chức cung cấp dịch vụ dọc theo các con đường dự án (trạm xăng, bến đỗ/nhà hàng cho xe buýt, quảng cáo v.v)
9.	Cải thiện khung PPP	Thực hiện các biện pháp cần thiết để ban hành Luật PPP riêng, tạo khung pháp lý đầy đủ làm cơ sở pháp lý khuyến khích vực tư nhân tham gia vào các dự án PPP.	Về khuyến khích các dự án PPP, các địa phương cần có các chính sách ưu đãi cho các nhà đầu tư như chia sẻ gánh nặng chi phí về bồi thường giải phóng mặt bằng và/hoặc hỗ trợ một phần chi phí đầu tư ban đầu.
10.	Cải thiện hiệu quả quản lý, sử dụng vốn ODA	Cải thiện các quy định về quản lý và sử dụng vốn ODA nhằm: (a) thiết lập khung cơ chế quốc gia toàn diện về đầu tư công, (b) hài hòa thủ tục của Việt Nam và các nhà tài trợ.	• Nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ quản lý, sử dụng ODA các cấp, đặc biệt là cấp cơ sở; • Tăng cường công tác giám sát, đánh giá các chương trình, dự án ODA; • Tăng cường sự tham gia của các bên thụ hưởng trong quá trình tiếp nhận, sử dụng ODA nhằm cải thiện hiệu quả ODA.

STT	Nhóm giải pháp	Tại cấp trung ương	Tại cấp địa phương
11.	Tăng cường vai trò của quỹ LDIF, cải thiện khung pháp lý về LDIF	Để tạo điều kiện cho quỹ LDIF mở rộng hoạt động, cần rà soát và điều chỉnh Nghị định 138/2007/NĐ-CP ngày 23/08/2007 về thành lập và hoạt động của quỹ đầu tư phát triển địa phương – LDIF ("Nghị Định số 138") để cải thiện và đơn giản hóa cơ cấu tổ chức, quy trình hoạt động và bổ sung danh sách các lĩnh vực hạ tầng.	Thực tiễn tại các tỉnh khác, đặc biệt là TPHCM, cho thấy các định chế tài chính hạ tầng là công cụ rất hữu hiệu để sàng lọc, thẩm định, lựa chọn dự án cũng như đối với công tác huy động vốn, thu xếp tài chính đầu tư cho các dự án hạ tầng. Định chế này cũng là kênh huy động vốn ODA cho lĩnh vực hạ tầng và đặc biệt trợ giúp cho việc cải thiện năng lực của địa phương trong lĩnh vực tài chính hạ tầng. Do đó, đối với các tỉnh chưa có quỹ LDIF (ví dụ tỉnh Quảng Ninh), cần chú ý xem xét thiết lập định chế này nhằm hỗ trợ tốt hơn cho lĩnh vực đầu tư, phát triển hạ tầng.
12.	Sử dụng các công cụ tài chính mới để đầu tư, phát triển hạ tầng đô thị • Quỹ Phát Triển Đô Thị (MDF) • Cơ chế truy đòi	Cần sửa đổi Luật NSNN và Nghị định 60/2003/NĐ-CP theo hướng cho phép áp dụng cơ chế truy đòi nợ. Cần hình thành các Quỹ Phát triển Đô thị để làm kênh cung cấp vốn vay dài hạn cho các địa phương nhằm đầu tư cho các dự án hạ tầng đô thị.	Thí điểm cơ chế truy đòi nợ tại các địa phương được chọn, sau đó nghiên cứu nhân rộng cho các địa phương khác. Có thể áp dụng mô hình tương tự cho các địa phương để huy động vốn vay dài hạn từ quỹ MDF nhằm đầu tư cho các dự án hạ tầng.

4. Đánh giá những cải cách pháp lý cần thiết để triển khai cơ chế tài chính do Nhóm công tác chung Bộ Tài Chính-NHTG xác định

192. Theo Điều khoản Tham chiếu, phần nội dung này có mục đích là thực hiện đánh giá của Nhóm Tư vấn về những thay đổi cần thiết của đối với các quy định pháp lý hiện hành của Việt Nam để áp dụng cơ chế tài chính do Nhóm công tác chung của Bộ Tài Chính-NHTG đã xây dựng trong nghiên cứu trước đây (Báo Cáo Tổng Hợp ("BCTH") và Báo Cáo Đánh giá Kinh nghiệm Quốc tế ("BCĐGKNQT") ở cấp trung ương hoặc địa phương Việt Nam.

4.1. Quỹ Phát Triển Đô Thị (MDF)

193. Có thể thấy rằng quỹ phát triển đô thị (MDF) là mô hình quốc tế đầu tiên về cơ chế tài chính, mà trong BCĐGKNQT đã được xác định là các trung gian đầu tư công tại Tuy-ni-di hoặc các trung gian tài chính hoạt động theo cơ chế thị trường tại Cô-lôm-bia và Cộng Hòa Séc.

194. Bảng 13 dưới đây trình bày các đặc điểm chính của các quỹ phát triển đô thị như đã miêu tả trong BCĐGKNQT và đánh giá của Nhóm Tư vấn về khả năng áp dụng tại Việt Nam, cũng như các sửa đổi quy định pháp lý cần thiết để có thể áp dụng tại cấp trung ương và địa phương.

Bảng A3.13. Đánh giá các Quỹ Phát Triển Đô Thị được nêu trong BCĐGKNQT

Loại quỹ MDF	Đặc điểm chính[1]	Đánh giá của Nhóm Tư vấn	
		Cấp trung ương	Cấp địa phương
Quỹ MDF của Tuy-ni-di – Caisse de Prest et aux Collectivities Locales hay "CPSCL"	• Là cơ quan nhà nước 100% chỉ cấp vốn đầu tư cho địa phương thông qua các khoản vay và trợ cấp của Chính phủ trong khuôn khổ kế hoạch phát triển 5 năm của Tuy-ni-di. • Cho vay với lãi suất thấp hơn lãi suất thị trường, thường dưới dạng kết hợp cho vay ưu đãi và trợ cấp. • CPSCL không phải là ngân hàng do vậy không phải tuân thủ các quy định về ngân hàng của Tuy-ni-di. CPSCL đang xem xét chuyển đổi sang loại hình công ty trách nhiệm hữu hạn thuộc sở hữu nhà nước để có quyền tự chủ cao hơn trong hoạt động thường nhật và mở rộng đối tượng khách hàng.	• Ngân Hàng Phát Triển Việt Nam ("NHPTVN")[2] không cấp tín dụng đầu tư phát triển (tức cho vay lãi suất thấp) đối với CQĐP (UBND tỉnh) theo quyết định của Thủ Tướng.[3] Về vấn đề này, cần lưu ý rằng theo Nghị định số 75/2011/NĐ-CP ngày 30/08/2011 của Chính phủ về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của nhà nước ("**Nghị định 75**"), các bên vay là các nhà đầu tư có dự án đầu tư thuộc danh mục các dự án đủ tiêu chuẩn theo quy định tại phụ lục đính kèm của Nghị định 75 và các nhà đầu tư quy định tại điểm a của Điều 1.2 bao gồm các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp có thu. Theo quan điểm của Nhóm Tư vấn, CQĐP (UBND tỉnh) không đủ điều kiện hợp lệ để vay vốn, kể cả khi có quyết định của Thủ tướng Chính phủ. • Do vậy, để mô hình CPSCL có thể hoạt động được tại Việt Nam, cần sửa đổi quy định theo một hoặc cả hai phương án sau: *(a) sửa đổi Nghị định 175 để CQĐP (UBND tỉnh) cũng được coi là nhà đầu tư hợp lệ. Tuy nhiên, theo phương án này, có sự khác biệt giữa CPSCL ở chỗ NHPTVN là một ngân hàng (mặc dù hoạt động trên cơ sở phi lợi nhuận); (b) cần xây dựng quy định pháp lý mới, có thể dưới hình thức nghị định hoặc quyết định của Thủ tướng, nhằm tạo cơ sở pháp lý để thành lập quỹ phát triển đô thị tại cấp trung ương có chức năng cấp tín dụng/cho vay đối với cơ quan nhà nước địa phương.* Về vấn đề này, phương án thứ nhất	Hiện nay chưa có quỹ tương tự tại Việt Nam thực hiện cho vay ưu đãi CQĐP.

Loại quỹ MDF	Đặc điểm chính[1]	Đánh giá của Nhóm Tư vấn	
		Cấp trung ương	Cấp địa phương
		sẽ dễ triển khai hơn trong bối cảnh Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, phương án thứ hai sẽ đáp ứng tốt hơn nhu cầu phát triển hạ tầng đô thị tại các khu vực đô thị của Việt Nam.	
Quỹ Phát Triển Đô Thị Cô-lôm-bia – FINDETER (Financiera de Desarrollo Territorial)	• Đây là một công ty tài chính đầu của địa phương, thuộc sở hữu 90% của nước Cộng Hòa Cô-lôm-bia và 10% của các CQĐP Cô-lôm-bia. • FINDERTER huy động vốn từ Chính phủ cũng như các nhà tài trợ (như đi vay) • FINDERTER đóng vai trò người cho vay thứ cấp, qua đó khuyến khích các bên cho vay cấp một (ngân hàng thương mại) giao dịch trực tiếp với các tổ chức địa phương như CQĐP hay doanh nghiệp thuộc quyền kiểm soát của CQĐP. • FINDERTER cho ngân hàng thương mại vay toàn bộ hoặc một phần khoản vay cấp cho tổ chức địa phương với lãi suất ưu đãi. Ngân hàng thương mại chịu trách nhiệm hoàn trả vốn vay và chịu toàn bộ rủi ro tín dụng.	• Nhóm Tư vấn lưu ý rằng Ngân Hàng Nhà Nước Việt Nam (NHNN) có vai trò tương đương trong các tổ chức tín dụng tái cấp vốn. Tuy nhiên, có một vài sự khác biệt như: (a) NHNN là ngân hàng trung ương trong khi FINDERTER là công ty tài chính; (b) một khi đã được NHNN tái cấp vốn hoặc cho vay lại[4], các tổ chức tin dụng thường cho các doanh nghiệp vay, trong đó có cả các đơn vị thuộc sở hữu địa phương (như UBND tỉnh). • Ngoài ra, cũng cần có các văn bản dưới luật (ví dụ dưới hình thức nghị định và quyết định của Thủ tướng)[5] để quy định hay tạo cơ sở pháp lý cho việc thành lập, hoạt động của quỹ phát triển đô thị tại cấp trung ương theo mô hình tương tự như FINDERTER. • Theo đánh giá của Nhóm Tư vấn, MDF dưới hình thức như FINDERTER có thể coi là mô hình chuẩn của công cụ huy động vốn để Việt Nam học tập, áp dụng.	• Theo Luật Quản lý Nợ công (Điều 38.1) về cho vay trong nước, CQĐP được phép vay từ các nguồn hợp pháp (như ngân hàng thương mại) cho mục đích phát triển kinh tế-xã hội phù hợp với Luật NSNN (Điều 8.3). • Tuy nhiên trong thực tiễn, cho tới nay chưa có bất kỳ địa phương nào ở Việt Nam nói chung và ở ba tỉnh được chọn nói riêng từng vay vốn từ các ngân hàng thương mại do thiếu cơ chế truy đòi nợ rõ ràng[6] trong luật (Luật NSNN và/ hoặc văn bản dưới luật[7]) cho

Loại quỹ MDF	Đặc điểm chính[1]	Đánh giá của Nhóm Tư vấn	
		Cấp trung ương	Cấp địa phương
	• Ngân hàng thương mại tiến hành thẩm định khoản vay dựa trên hướng dẫn đánh giá tín dụng của FINDERTER. • Khoản vay cấp cho địa phương của ngân hàng thương mại đa phần được bảo đảm bằng các khoản phân bổ ngân sách theo luật định từ trung ương. • FINDERTER đã thành công khi tự khẳng định là một mô hình tổ chức tài chính khả thi.	Cách thức vận hành dự kiến của loại hình MDF: • Địa phương nộp đơn xin vay vốn cho ngân hàng thương mại; • Ngân hàng thương mại thẩm định khoản vay dựa trên các hướng dẫn thẩm định tín dụng của MDF; nếu qua thẩm định đáp ứng yêu cầu, ngân hàng sẽ cho địa phương vay vốn trực tiếp. Khoản vay được bảo đảm bằng cơ chế truy đòi nợ. Ngân hàng thương mại chịu trách nhiệm hoàn trả vốn vay và tự chịu toàn bộ rủi ro tín dụng. • MDF cho vay toàn bộ hoặc một phần khoản vay đã được cấp cho tổ chức địa phương theo tỷ lệ chiết khấu. CQĐP hoan nghênh loại MDF này vì nó cung cấp một kênh bổ sung cho địa phương để đầu tư vào hạ tầng. Tuy nhiên, vẫn có một số vướng mắc về cơ chế truy đòi nợ như: (a) năng lực quản lý nợ địa phương vẫn còn hạn chế, (b) cơ chế như vậy khó có khả năng phát huy tác dụng theo Luật NSNN hiện hành, cần sửa đổi, bổ sung Luật NSNN/xây dựng các quy định khác để áp dụng được cơ chế này.	• phép các ngân hàng thương mại có được các bảo đảm khi cho địa phương vay vốn thông qua cơ chế trong đó địa phương mở tài khoản đặc biệt tại ngân hàng thương mại để nhận vốn ngân sách phân bổ (như các khoản bổ sung ngân sách từ trung ương), đồng thời ngân hàng thương mại có quyền ưu tiên về kiểm soát nguồn thu khi khoản vay đến hạn trả nợ (Xem chi tiết tại Phụ lục 1 – Cơ Chế Truy Đòi Nợ theo đề xuất của Nhóm Tư vấn).
Công ty Đầu tư Hạ tầng Đô thị (MUFIS) – Cộng hòa Séc	• MUFIS thuộc sở hữu 49% của Bộ Tài Chính, còn lại Ngân Hàng Phát Triển và Bảo Lãnh Moravia và Séc sở hữu 49% và Liên đoàn các thị trấn, thành phố sở hữu 2%.	• Phương thức hoạt động của MUFIS khá tương tự như FINDERTER. Tuy nhiên, có một sự khác biệt lớn là FINDERTER cho ngân hàng thương mại vay theo lãi suất chiết khấu còn MUFIS cho vay theo lãi suất thị trường.	

Loại quỹ MDF	Đặc điểm chính[1]	Đánh giá của Nhóm Tư vấn	
		Cấp trung ương	Cấp địa phương
	• MUFIS cung cấp vốn vay dài hạn cho ngân hàng thương mại theo lãi suất thị trường để cho CQĐP vay lại. • Với thị trường tín dụng đô thị đã phát triển của CH Séc, các ngân hàng thương mại thường dùng vốn riêng để cho vay thay vì tìm nguồn vốn tín dụng của MUFIS. Do đó MUFIS đã ngừng cấp khoản vay mới cho các ngân hàng thương mại từ năm 2003, tức 10 năm sau ngày thành lập.	• Phương thức hoạt động của MUFIS khá tương tự như FINDERTER. Tuy nhiên, có một sự khác biệt lớn là FINDERTER cho ngân hàng thương mại vay theo lãi suất chiết khấu còn MUFIS cho vay theo lãi suất thị trường. • Chính vì thế mà MUFIS ít được các ngân hàng thương mại quan tâm và đã phải giải thể sau 10 năm hoạt động. Do vậy, loại hình quỹ phát triển đô thị này, theo quan điểm của Nhóm Tư vấn, sẽ không phải là hình mẫu chuẩn để Việt Nam học tập.	

Chú thích:

1. Xem chi tiết trong BCĐGKNQT.
2. Được thành lập theo Quyết định số 108/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về tổ chức lại Quỹ Hỗ trợ Phát triển trước đây (DAF)
3. Ví dụ, NHPTVN cung cấp các khoản tín dụng đầu tư phát triển đối với cơ quan nhà nước ở địa phương để triển khai các chương trình kiên cố hóa kênh mương giai đoạn 2009-2015 theo Quyết định số 13/2009/QĐ-TTg ngày 21/01/2009.
4. NHNN thường có các khoản vay lãi suất thấp từ một số nhà tài trợ quốc tế (tức là JICA) theo một thỏa thuận vay đã ký, sau đó cho vay lại ngân hàng thương mại để cho các bên vay thích hợp vay khoản vay phụ (như các doanh nghiệp nhỏ và vừa, v.v.).
5. Về vấn đề này, cần lưu ý rằng có Nghị định 11/2013/NĐ-CP mới ngày 14/01/2013 về việc quản lý đầu tư phát triển đô thị, tuy nhiên Nghị định này không quy định về thành lập, hoạt động quỹ phát triển đô thị ("Nghị định số 11").
6. Hiện nay, các ngân hàng miễn cưỡng cấp vốn cho các dự án hạ tầng vì theo họ, cơ chế truy đòi nợ bằng cách kiểm soát nguồn thu của dự án có rủi ro quá cao.
7. Nghị định số 79/2010/NĐ-CP ngày 14/07/2010 của Chính phủ về quản lý nợ công ("Nghị định số 79") và Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/06/2003 của Chính phủ, hướng dẫn Luật NSNN ("Nghị định số 60").

195. Nhận xét: Từ ba loại hình MDF trên, với tư cách là các quỹ cho vay cấp hai huy động vốn từ Chính phủ và các nhà tài trợ và cho các ngân hàng thương mại vay lại, FINDETER dường như là phù hợp nhất với bối cảnh Việt Nam và có thể có tính khả thi cao tại Việt Nam.

4.2. Mô hình hợp vốn áp dụng cho đô thị nhỏ

196. Hợp vốn là cơ chế huy động vốn thứ hai được giới thiệu trong BCĐGKNQT, khi các nhu cầu huy động vốn của một số đô thị được thực hiện chung trong một lần phát hành nợ đơn lẻ nhằm giảm giao dịch và chi phí vay. Hợp vốn là phương thức thích hợp đối với các đô thị nhỏ có nhu cầu vay nợ thấp và mức độ tín nhiệm cũng thấp hơn.

197. Lưu ý rằng tuy hợp vốn là công cụ huy động vốn hữu hiệu cho các đô thị nhỏ nhưng vẫn còn nhiều rào cản để công cụ này có thể vận dụng được vào Việt Nam vì (a) sự hợp tác của các đô thị nhỏ chưa được kiểm chứng tại Việt Nam; (b) có sự khác biệt về nhu cầu và năng lực của các đô thị; (c) công cụ này cần khung pháp lý sửa đổi để triển khai.

198. Bảng 14 dưới đây nêu các đặc trưng chính trong ví dụ về mô hình hợp vốn tại Ấn Độ được trình bày trong BCĐGKNQT và trong đánh giá của Nhóm Tư vấn vế khả năng áp dụng tại Việt Nam và các thay đổi pháp lý cần thiết cho việc áp dụng như vậy.

4.3. Các Cơ quan khuyến khích tín dụng (CEE)

199. Khuyến khích tín dụng là cơ chế huy động vốn thứ ba được giới thiệu trong BCĐGKNQT, mục đích của cơ chế này là giúp giảm rủi ro tín dụng và thanh khoản thông thường đối với các địa phương đi vay. Hai mô hình nổi bật trong BCĐGKNQT là Công ty Bảo lãnh Đơn vị Hành chính địa phương của Phi-lip-pin (LGUGC) và Quỹ Bảo lãnh Hạ tầng của In-đô-nê-xia (IIGF). Đặc trưng chính của hai loại hình này được nêu trong Bảng A3.15 dưới đây, cùng với đánh giá của Nhóm Tư vấn về khả năng áp dụng tại Việt Nam và những cải cách luật định cần thiết để áp dụng mô hình.

Bảng A3.14. Đánh giá về phương thức Hợp vốn nêu trong BCĐGKNQT

VIII. Ví dụ về mô hình hợp vốn	Đặc điểm chính[1]	Đánh giá của Nhóm Tư vấn	
		Cấp trung ương	Cấp địa phương
Quỹ phát triển đô thị Tamil Nadu, Ấn Độ (TNUDF)	• TNUFD là một chương trình hợp tác nhà nước-tư nhân, đầu tư dài hạn cho hạ tầng theo hình thức không có bảo lãnh. Quỹ cung ứng các khoản vay cho các dự án có nguồn thu như phí đường bộ và kết hợp giữa vốn vay và trợ cấp cho hạ tầng môi trường cơ bản. Bên đi vay là các cơ quan chính quyền đô thị, xí nghiệp công ích và nhà đầu tư cá nhân. • TNUDF huy động vốn từ tư nhân thông qua hỗ trợ các kế hoạch huy động vốn sáng tạo, trong đó có hình thức hợp vốn. • TNUDF nhận được sự trợ giúp của rất nhiều nhà tài trợ, bao gồm cả NHTG, JICA, USAID, KfW	• Nhóm Tư vấn chia cũng có cùng quan điểm như đã nêu trong Báo Cáo Tổng Hợp rằng mô hình hợp vốn sẽ tăng cường khả năng tiếp cận thị trường cho các đô thị nhỏ. Nhiều tỉnh nhỏ của Việt Nam còn yếu về khả năng tài chính, tổ chức, khả năng hoàn trả vốn vay tương đối thấp, ít triển vọng phát hành trái phiếu địa phương trung và dài hạn. Phát hành trái phiếu đòi hỏi chi phí cố định cao và do vậy sẽ không mang lại hiệu quả trừ khi quy mô phát hành đủ lớn để khoản trả trước chiếm một phần nhỏ trong tổng giá trị của các trái phiếu được phát hành. Bằng việc phát hành trái phiếu chung, các đơn vị không có lợi thế kinh tế từ quy mô sẽ giảm được chi phí trung bình cho việc phát hành trái phiếu. • Tuy nhiên, do thiếu cơ sở pháp lí do Luật Quản Lý Nợ Công và các văn bản pháp luật liên quan (ví dụ **Nghị định 01**) chưa có các điều khoản cụ thể cho các trường hợp vay chung như vậy (CQĐP phát hành trái phiếu thông thường), nên cần phải có các thay đổi quy định bằng cách xem xét và sửa đổi những văn bản pháp luật này (Luật Quản Lý Nợ Công và/hoặc Nghị định 01) để tạo hành lang pháp lí cho các địa phương hợp tác trong việc huy động vốn thông qua phát hành trái phiếu thông thường cho mục đích đầu tư phát triển hạ tầng đô thị phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương.	• Trong ba tỉnh được chọn: (a) chỉ có TPHCM có khả năng huy động vốn thông qua trái phiếu CQĐP[2]; (b) Quảng Ninh vẫn chưa phát hành trái phiếu CQĐP.[3] Tuy nhiên, Quảng Ninh dự kiến hoàn thiện thủ tục phát hành trái phiếu trong quí IV/2013; (b) Quảng Nam có lẽ không có khả năng tài chính để tự phát hành trái phiếu. • Theo đánh giá của Nhóm Tư vấn, thậm chí sau khi đã sửa đổi, bổ sung luật định theo như đề xuất ở cột bên, mô hình hợp vốn vẫn khó có thể áp dụng đối với các tỉnh nhỏ (như Quảng Nam) nếu thiếu quyết tâm và sự hợp tác có tính xây dựng của các địa phương liên quan.

Chú thích:

1. Xem chi tiết trong BCĐGKNQT
2. TPHCM đã phát hành trái phiếu địa phương để huy động vốn cho ngân sách của thành phố, với trị giá 10.000 tỷ đồng trong giai đoạn 2003-2007, và 1.540 tỷ đồng trong năm 2009.
3. Cơ quan chức năng của Quảng Ninh giải thích lý do vì Quảng Ninh chỉ bắt đầu có nguồn thu mạnh từ năm 2009 và do hạn mức huy động tối đa 30% theo quy định của Luật NSNN là tương đối nhỏ.

Bảng A3.15. Đánh Giá mô hình Cơ quan Khuyến khích Tín dụng trình bày trong BCĐGKNQT

Loại hình CEE	Đặc trưng chính[1]	Đánh giá của Nhóm Tư vấn	
		Cấp trung ương	Cấp địa phương
Công ty Bảo lãnh Đơn Vị Hành chính Địa phương của Philippine (LGUGC)	• LGUGC được thành lập dưới dạng công ty dịch vụ tài chính tư nhân, có chức năng phát triển thị trường trái phiếu đô thị tại Philippine. • LGUGC bảo lãnh các khoản nợ của các đơn vị hành chính địa phương (LGU) và các đơn vị khác. • Bảo lãnh LGUGC là bảo đảm trực tiếp cho việc hoàn trả nợ định kỳ. • Toàn bộ chính sách bảo lãnh LGUGC bao gồm việc chuyển giao nguồn thu dự án, tài sản dự án và các khoản phân phối nguồn thu trong nước (IRA). Có cơ chế truy đòi trong đó dịch vụ nợ trái phiếu do LGU phát hành được triển khai thông qua định chế tài chính của Chính phủ (GFI) trong đó bên nhận ủy thác trái phiếu có quyền kiểm soát nguồn thu của LGU và IRA và thanh toán cho LGUGC nếu LGU không trả được nợ.	• Có thể thấy mặc dù loại hình Công ty Bảo lãnh này chưa từng có ở Việt Nam nhưng vẫn có thể thành lập theo pháp luật hiện hành của Việt Nam. Ví dụ, theo Luật Các Tổ Chức Tín Dụng năm 2010, các tổ chức tín dụng (bao gồm ngân hàng và công ty tài chính[2]) được phép cung cấp bảo lãnh đối với các tổ chức phát hành trái phiếu, trong đó có cơ quan CQĐP (như UBND tỉnh hay quỹ LDIF), doanh nghiệp nhà nước hoặc tư nhân. • Điều đó có nghĩa là các mô hình LGUGC có tính khả thi tại Việt Nam về mặt pháp lý. Tuy nhiên, vì thiếu cơ chế truy đòi nợ rõ ràng trong pháp luật hiện hành cho phép bên nhận bảo lãnh bảo đảm thanh toán cho bên được bảo lãnh từ các bên phát hành trái phiếu là các cơ quan CQĐP, nên để mô hình này có thể hoạt động tại Việt Nam, Nhóm Tư vấn cho rằng cần có các thay đổi pháp lý hỗ trợ cơ chế truy đòi nợ trong luật định liên quan (như Luật NSNN) như đã lưu ý tại mô hình FINDERTER trên đây.	• Trong ba tỉnh được lựa chọn, TPHCM và tỉnh Quảng Nam đã thành lập các cơ chế tài chính là HFIC và QNIF. Tuy nhiên, không cơ chế nào có chức năng cung cấp dịch vụ bảo lãnh như LGUGC. • Do vậy, để LDIF và HFIC có thể cung cấp bảo lãnh cho các khách hàng là các công ty (chứ không phải cơ quan CQĐP), cần phải có những thay đổi phù hợp đối trong (a) Nghị định 138 và; (b) Quyết định 4952/QĐ-UBND[3] và Quyết định 1700/QĐ-UBND[4].

Loại hình CEE	Đặc trưng chính[1]	Đánh giá của Nhóm Tư vấn	
		Cấp trung ương	Cấp địa phương
Quỹ Bảo lãnh Hạ tầng In-đô-nê-xia (IIGF)	• IIGF được Chính phủ In-đô-nê-xia thành lập với sự hỗ trợ của NHTG. • IIGF cung cấp dịch vụ một cửa cho Chính phủ để đánh giá, xử lý/ cơ cấu bảo lãnh rủi ro đối với các dự án PPP. • IIGF tham gia: (a) các thỏa thuận bảo lãnh với các nhà đầu tư PPP, (b) các thỏa thuận truy đòi nợ với CA – Đại diện Ký hợp đồng là đại diện hoặc đối tác của Chính phủ trong dự án PPP (ví dụ một bộ hay CQĐP).	• Mặc dù loại hình quỹ bảo lãnh như vậy chưa có ở Việt Nam nhưng có thể được thành lập theo pháp luật hiện hành của Việt Nam mà không cần có thêm thay đổi pháp lý nào. • Tuy nhiên, để mô hình IIGF có thể hoạt động tại Việt Nam cần (a) có khung pháp lý về PPP hoàn chỉnh (ví dụ Luật PPP như đánh giá mở rộng của Nhóm Tư vấn tại Mục 4.5 dưới đây); (b) có cơ chế truy đòi nợ rõ ràng trong luật định liên quan như được trình bày ở phần trên đây.	• Nhóm Tư vấn có đánh giá tương tự như đối với mô hình LGUGC nêu trên.

Chú thích:

1. Xem chi tiết trong BCĐGKNQT
2. Theo Luật Các Tổ Chức Tín Dụng, các công ty tài chính có thể cung cấp dịch vụ ngân hàng, kể cả dịch vụ bảo lãnh nếu được NHNN cho phép.
3. Quyết định số 4952/QĐ-UBND ngày 05/11/2010 của UBND TPHCM về việc chấp thuận điều lệ thành lập và hoạt động của HFIC.
4. Quyết định số 1700/QĐ-UBND ngày 26/05/2009 của UBND tỉnh Quảng Nam về việc thành lập và hoạt động của QNIF.

4.4. Đầu tư cho cơ sở hạ tầng từ khai thác quỹ đất (KTQĐ)

200. KTQĐ là một dạng cơ chế tài chính đã được giới thiệu trong BCĐGKNQT. Có ba mô hình được nêu trong BCĐGKNQT là: (a) cho thuê đất ở Trung Quốc; (b) bán quyền đầu tư trên ở Braxxin; (c) đánh thuế trên giá trị đất đai thặng dư ở Cô-lôm-bia. Bảng A3.16 dưới đây sẽ trình bày đặc điểm chính của các mô hình này cũng như đánh giá của Nhóm Tư vấn về khả năng áp dụng ở Việt Nam và những sửa đổi, bổ sung luật định cần thiết để áp dụng phương thức.

Bảng A3.16. Đánh giá mô hình đầu tư từ khai thác quỹ đất trình bày trong BCĐGKNQT

Các hình thức KTQĐ	Đặc điểm chính[1]	Đánh giá của Nhóm Tư vấn	
		Cấp quốc gia	Cấp địa phương
Cho thuê đất ở Trung Quốc	• Ở Trung Quốc, mọi loại đất đai đều thuộc sở hữu của chính quyền thành phố. • Người mua quyền thuê đất sẽ mua quyền sử dụng đất trong thời gian 40-70 năm. • Nhiều thành phố sử dụng nguồn tài chính có được từ tiền cho thuê đất này để trực tiếp đầu tư cho một nửa hoặc nhiều các công trình hạ tầng đô thị vốn luôn ở mức cao. • Theo luật pháp Trung Quốc, từ năm 2002, tất cả các giao dịch cho thuê đất đều phải thông qua đấu thầu hoặc đấu giá. • Ví dụ đặc trưng về mô hình này là công trình đường vành đai ngoại thành khu vực xung quanh Trường Sa, thủ phủ tỉnh Hồ Nam ở miền trung Trung Quốc. Ở đây, để đầu tư cho dự án, chính quyền thành phố đã đã chuyển giao cho cơ quan hợp tác	• Khai thác qũy đất đã được áp dụng ở Việt Nam. Đối với vấn đề này như đã nêu trong Báo cáo đánh giá 3 tỉnh: (a) trước đây trong giai đoạn 1999-2004, trước khi Luật Đất đai 2003 có hiệu lực, mô hình tài chính khai thác quỹ đất theo cơ chế "đổi đất lấy hạ tầng" đã được cho phép căn cứ theo phê duyệt của Thủ tướng cho từng dự án; (b) từ khi Luật đất đai 2003 có hiệu lực (ngày 1/7/2004), KTQĐ dưới hình thức dự án BT cũng đã được cho phép theo luật pháp Việt Nam[2], trong đó việc sử dụng quỹ đất để tạo vốn đầu tư xây dựng hạ tầng có thể được triển khai dưới một trong hai hình thức: (a) đấu giá quyền sử dụng đất để tạo vốn bằng tiền sử dụng trực tiếp vào đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng; (b) đấu thầu xây dựng công trình và đấu thầu quyền sử dụng đất tạo vốn để xây dựng các công trình trong cùng gói thầu.	• Đối với TPHCM, việc áp dụng mô hình đầu tư từ khai thác quỹ đất chưa tạo ra đóng góp lớn cho lĩnh vực phát triển hạ tầng khi tổng thu KTQĐ trong giai đoạn 2008-2011 chỉ chiếm 23% tổng thu ngân sách ròng[4]. • Đối với tỉnh Quảng Ninh, tổng thu KTQĐ trong giai đoạn 2007-2011 cũng chỉ chiếm tỷ trọng nhỏ là 6,97% tổng thu ngân sách thực[6]. • Đối với tỉnh Quảng Nam, tổng thu KTQĐ giai đoạn 2007-2011 đạt mức thấp nhất (trong ba tỉnh) là 5,5% tổng thu ngân sách thực[7].

Các hình thức KTQĐ	Đặc điểm chính[1]	Đánh giá của Nhóm Tư vấn	
		Cấp quốc gia	Cấp địa phương
	nhà nước-tư nhân, Công ty Đầu tư Đường vành đai, quyền thuê đất đối với dải đất rộng 200 m dọc hai bên đường cao tốc sẽ được xây dựng.	• Tuy nhiên Luật đất đai 2003 và các văn bản dưới luật liên quan không đề cập đến khả năng Chính phủ thu hồi diện tích đất nằm ở hai bên con đường sẽ được xây dựng, để mô hình Trung Quốc có thể thực hiện được ở Việt Nam, cần sửa đổi, bổ sung Luật đất đai 2003 như đã đề cập ở phần trên. Trong vấn đề này, có thể thấy là dự thảo Luật đất đai sửa đổi hiện nay[3] ngày 28/01/2013 đưa ra để lấy ý kiến công chúng đã có điều khoản (Điều 60.3), cho phép thu hồi các lô đất trong khu vực xung quanh các công trình hạ tầng[4] sẽ được xây dựng.	
Quyền đầu tư trên đất ở Braxin	• Đây là một giải pháp thay thế cho việc bán đất để tận dụng giá trị gia tăng của đất đem lại từ các dự án hạ tầng khi cơ quan nhà nước bán quyền đầu tư trên đất, đó là: (a) quyền chuyển đổi mục đích sử dụng từ đất nông thôn thành đất đô thị; (b) quyền xây dựng với mật độ cao hơn quy hoạch hay những quy định chặt chẽ nhất.	• Mặc dù mô hình này không mâu thuẫn với luật pháp hiện hành của Việt Nam, nhưng để áp dụng được mô hình này tại Việt Nam., Nhóm Tư vấn cho rằng: (a) cần sửa đổi Luật đất đai 2003 theo đó cho phép thu hồi đất xung quanh khu vực công trình hạ tầng; (b) hướng dẫn chi tiết bằng các văn bản dưới luật là cần thiết để áp dụng một cách nhất quán.	• ◎ Mô hình này chưa được áp dụng ở các địa phương của Việt Nam.

Các hình thức KTQĐ	Đặc điểm chính[1]	Đánh giá của Nhóm Tư vấn	
		Cấp quốc gia	Cấp địa phương
Thuế giá trị đất gia tăng ở Cô-lôm-bia	• Thuế trên giá trị đất gia tăng được tính trực tiếp trên các giá trị tăng lên của đất nhờ công trình hạ tầng công ích đem lại. Loại thuế này được tính một lần, trên cơ sở trả trước. • Trong mô hình này của Cô-lôm-bia, thửa đất thuộc những khu vực quy hoạch đặc biệt theo hướng chuyển đổi mục đích sử dụng thành đất đô thị được chính quyền đô thị phê duyệt có thể phải chịu mức thuế giá trị đất gia tăng 30%-50% theo quy định của thành phố. Thuế này sẽ phải trả khi giá trị đất gia tăng được hiện thực hóa tại thời điểm bán hoặc đầu tư.	• Lưu ý là thuế trên giá trị đất gia tăng chưa được áp dụng theo luật pháp hiện hành của Việt Nam (về thuế, phí, lệ phí).	• Mô hình thuế trên giá trị đất gia tăng của Cô-lôm-bia sẽ khó áp dụng trong thời gian trước mắt do sẽ gặp khó khăn trong sửa đổi luật định nếu không có giải trình hợp lý về lý do và sự cần thiết của việc áp dụng loại thuế này

Chú thích:

1. Xem chi tiết trong BCĐQKNQT
2. Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 về đầu tư theo hình thức BOT. BTO và BT ("Nghị định 78"), và Nghị định số 24/2011/NĐ-CP ngày 5/4/2011, sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ("Nghị định 24").
3. Dự thảo luật đất đai hiện nay được soạn thảo theo định hướng của Nghị quyết số 19/NQ-TW, Đại hội 6, Ban chấp hành trung ương Đảng khóa 11 về đổi mới chính sách đất đai.
4. Theo dự thảo này, các công trình hạ tầng bao gồm các lĩnh vực giao thông, điện, thủy lợi, cấp thoát nước, thu gom, xử lý nước thải, thông tin, vận tải và kho chứa dầu khí và các công trình khác theo các luật đầu tư và xây dựng.
5. Tổng thu ngân sách của TPHCM giai đoạn 2008-2011 là 167.584 tỷ đồng như được nêu trong Báo cáo đánh giá tài chính chính quyền địa phương TPHCM.
6. Tổng thu ngân sách của tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2008-2011 là 50.665 tỷ đồng như được nêu trong Báo cáo đánh giá tài chính chính quyền địa phương tỉnh Quảng Ninh.
7. Tổng thu ngân sách của tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2008-2011 là 38.598 tỷ đồng như được nêu trong Báo cáo đánh giá tài chính chính quyền địa phương tỉnh Quảng Nam

4.5. PPP cấp địa phương

201. PPP (Hợp tác Nhà nước Tư nhân) là hợp tác giữa nhà nước và tư nhân trong dự án đầu tư, phát triển hạ tầng nhằm cung cấp các dịch vụ công ích trên cơ sở hợp đồng dự án. Mô hình PPP đã được phát triển mạnh mẽ ở nhiều quốc gia trong nhiều thập kỷ vừa qua. Nhóm tư vấn đã nghiên cứu kinh nghiệm về PPP cấp địa phương được giới thiệu trong BCĐGKNQT và khả năng áp dụng mô hình này ở Việt Nam, qua đó nhận thấy cần có các thay đổi sau về mặt pháp lý:

Bảng A3.17. Đánh giá về PPP cấp địa phương trình bày tại BCĐGKNQT

Loại mô hình PPP	Nội dung tóm tắt[1]	Đánh giá của Nhóm Tư vấn	
		Cấp quốc gia	Cấp địa phương
PPP cấp địa phương ở Braxin	• Năm 2004 Chính phủ Braxin thông qua Luật PPP áp dụng cho tất cả các cấp chính quyền. • Luật quy định các hình thức đảm bảo về nguồn lực tài chính công, giới hạn cam kết tài nguồn lực chính công tối đa cho các dự án PPP ở mức cao nhất là 1% nguồn thu ròng của CQĐP. Trong trường hợp CQĐP chi vượt hạn mức này, Chính quyền Liên bang có quyền dừng cấp ngân sách. • Luật PPP này còn khuyến khích hình thành quỹ bảo lãnh trong đó tài sản công được đóng góp để đảm bảo nghĩa vụ của nhà nước trong các dự án PPP.	• Trong khuôn khổ pháp luật hiện hành ở Việt Nam, Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg[44] của Thủ tướng ban hành qui chế đầu tư thí điểm hình thức hợp tác nhà nước-tư nhân ("Quyết định 71"). Do quyết định này không đưa ra một khuôn khổ pháp lý hoàn chỉnh cho việc triển khai mô hình PPP nên theo quan điểm của Nhóm Tư vấn thì cần phải có luật về PPP để tạo ra hành lang pháp lý làm cơ sở cho sự tham gia của khu vực tư nhân (đầu tư theo hình thức PPP) trong đầu tự, phát triển hạ tầng. • Mô hình PPP cấp địa phương ở Braxin có thể là ví dụ cần tham khảo khi soạn thảo Luật PPP ở Việt Nam.	• Hiện chưa có bất kỳ dự án PPP nào được thực hiện ở 3 tỉnh được chọn. • Mới chỉ có một dự án PPP thí điểm trong lĩnh vực giao thông trên địa bàn xung quanh khu vực TPHCM (Đường cao tốc Dầu Giây-Phan Thiết). Đây có thể là cơ hội tốt để các địa phương thu thập kinh nghiệm về triển khai PPP.

Chú thích:

1. Xem thêm chi tiết tại BCĐGKNQT.

44 Bộ KHĐT hiện đang trong quá trình dự thảo. quyết định của Thủ tướng Chính phủ thay thế Quyết địn 71, dự kiến sẽ được ban hành trong năm 2013

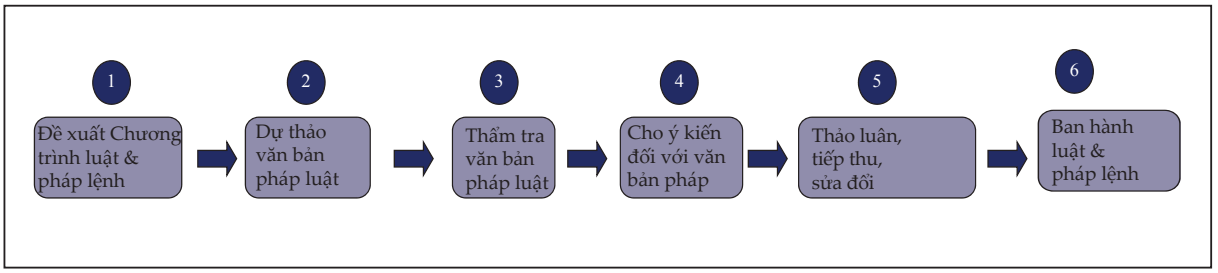
5. Trình tự các sửa đổi pháp lý và vấn đề khác về thủ tục trong việc thực hiện những khuyến nghị đã nêu

202. Cần lưu ý là việc thông qua bất kỳ các sửa đổi văn bản pháp lý hiện hành nào hoặc văn bản pháp luật mới đều phải tuân thủ Luật số 17/2008/QH13 ngày 3/6/2008 về ban hành văn bản quy phạm pháp luật ("**Luật số 17**"), theo đó, các văn bản quy phạm pháp luật bao gồm: (a) Luật và Pháp lệnh thuộc thẩm quyền ban hành của Quốc hội và Ủy ban thường vụ quốc hội; (b) Nghị định thuộc thẩm quyền ban hành của Chính phủ; (c) Quyết định của Thủ tướng.

203. Theo Luật số 17, quy trình dự thảo và thông qua văn bản pháp luật được tóm tắt như sau:

Đối với luật và pháp lệnh

Hình A3.15. Quy trình xây dựng luật/pháp lệnh

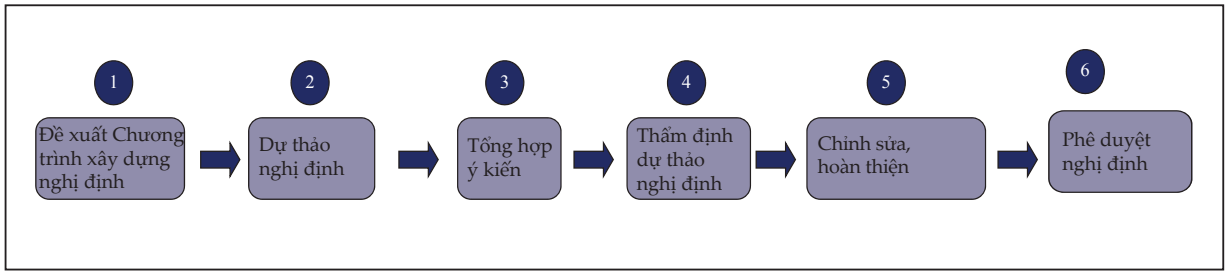


204. Như minh họa tại Hình A3.15 trên đây, quy trình xây dựng, sửa đổi luật/pháp lệnh đòi hỏi khá nhiều thời gian, có sự tham gia của nhiều cơ quan (cả cơ quan lập pháp và hành chính), gồm 6 bước, từ Bước 1 - các cơ quan có thẩm quyền (ví dụ Chính phủ) đề xuất chương trình luật/pháp lệnh cần được xây dựng, và kết thúc ở Bước 6 - Quốc hội/Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành luật/pháp lệnh. Chi tiết qui trình cho mỗi bước được quy định tại Chương III Luật số 17. Tuy nhiên trong thực tế, khi một dự án luật được đưa vào chương trình đã được thông qua thì để dự án luật đó được Quốc hội thông qua có thể cần một hoặc nhiều năm.

Nghị định

205. Như minh họa tại Hình A3.16 dưới đây, quy trình phê duyệt và sửa đổi nghị định gồm 6 bước tương tự như qui trình xây dựng luật trên đây, tuy nhiên thời gian sẽ được rút ngắn hơn nhiều so với quy trình xây dựng luật vì việc chuẩn bị và phê duyệt nghị định chỉ cần sự tham gia của các cơ quan hành chính (ví dụ các cơ quan Chính phủ). Chi tiết quy trình được quy định tại Chương V Luật số 17.

Hình A3.16. Quy trình xây dựng nghị định



Quyết định của Thủ tướng

206. Theo Luật số 17 (Điều 67), Thủ tướng Chính phủ giao cơ quan chủ trì có trách nhiệm dự thảo các quyết định của Thủ tướng. Tùy thuộc vào tính chất, nội dung của dự thảo quyết định, cơ quan chủ trì soạn thảo sẽ gửi quyết định dự thảo cho các bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan trực thuộc Chính phủ có liên quan để thu thập ý kiến đóng góp. Bộ Tư pháp có nhiệm vụ đánh giá và thẩm định quyết định dự thảo. So với hai quy trình trên thì quy trình thông qua nghị định và sửa đổi nghị định cần ít thời gian hơn, đồng thời mọi can thiệp nhằm thay đổi các quy định pháp lý dự kiến dưới hình thức quyết định mới sẽ được coi là can thiệp ngắn hạn ("**Can thiệp ngắn hạn**")

207. Do đó, nếu xét về mức độ phức tạp và thời gian cần thiết để thông qua văn bản pháp luật (ví dụ luật, nghị định hay quyết định của Thủ tướng), điều cần thiết là phải đưa ra trình tự cho các thay đổi pháp lý để thực hiện những giải pháp kiến nghị tại Phần 3 và Phần 4 trên đây sao cho các thay đổi pháp lý dự kiến đó có thể được thông qua trong tiến trình thời gian phù hợp, từ đó cải thiện khả năng tiếp cận nguồn tài chính đầu tư cho hạ tầng đô thị. Bảng A3.18 dưới đây trình bày trình tự đối với các thay đổi pháp lý được đề xuất trong đó: (a) *Can thiệp ngắn hạn* được xác định là các can thiệp có thể được triển khai trong thời gian ngắn (dưới 2 năm); (b) *Can thiệp dài hạn* là những can thiệp sẽ cần nhiều thời gian hơn hai năm.

Bảng A3.18. Trình tự sửa đổi, bổ sung luật định

STT	Sửa đổi đề xuất	Mô hình liên quan nêu trong BCĐGKNQT	Các văn bản pháp lý liên quan	Trình tự
01	Để cải thiện công tác huy động vốn của các cơ quan CQĐP	Không liên quan	Cần sửa đổi Luật NSNN. Đối với TPHCM và Hà Nội, Nghị định số 124/NĐ-CP ngày 18/5/2004 về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với THCM ("**Nghị định 124**") và Nghị định số 123/NĐ-CP ngày 18/5/2004 về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với Thủ đô Hà Nội ("**Nghị định 123**") cần được sửa đổi	• Thay đổi dự kiến đối với Luật NSNN có thể thực hiện được trong giai đoạn 2013-2014 vì đã được đưa vào "Chương trình chuẩn bị" nêu tại Nghị quyết số 20/2011/QH12 ngày 26/11/2011 của Quốc hội, thông qua danh mục và luật và nghị định sẽ được ban hành và chuẩn bị trong nhiệm kỳ Quốc hội Khóa XIII (2011-2016) ("**Nghị quyết 20**") và được điều chỉnh tại Nghị quyết số 23/2012/QH13 ngày 12/06/2012 ("**Nghị quyết 23**") (**Can thiệp ngắn hạn**). • Phụ thuộc vào việc sửa đổi Luật NSNN, việc sửa đổi Nghị định 124 và Nghị định 123 có thể được thực hiện trong giai đoạn 2013-2014 do qui đình thông qua các nghi định có thể trong giai đoạn ngắn như nêu tại phần trên (**Can thiệp ngắn hạn**)
02	Cần phải có quy định pháp lý cho phép UBND tỉnh cấp bảo lãnh	Không liên quan	Cần sửa đổi Luật quản lý nợ công (Luật QLNC)	Do kế hoạch sửa đổi, bổ sung Luật QLNC chưa được đưa vào chương trình dự thảo luật/pháp lệnh của Quốc hội khóa XIII tại Nghị quyết 20 nên sửa đổi này chưa thể thông qua trong giai đoạn 2011-2016 trừ khi có sự điều chỉnh Chương trình trong Nghị quyết 20 như đã đề cập ở phần trên (Can thiệp dài hạn)

STT	Sửa đổi đề xuất	Mô hình liên quan nêu trong BCĐGKNQT	Các văn bản pháp lý liên quan	Trình tự
03	Cần phải có cơ chế truy đòi nợ rõ ràng, cho phép các NHTM đảm bảo an toàn khi cho các cơ quan CQĐP vay	Mô hình FINDERTER của Cô-lôm-bia	• Cần sửa đổi Luật NSNN. • Phụ thuộc vào việc sửa đổi Luật NSNN, hoặc phải sửa Nghị định 60 hoặc Nghị định 79.	• Việc sửa đổi Luật NSNN có thể là Can thiệp ngắn hạn vì lý do tương tự như đã nêu trên đây. • Việc sửa đổi Nghị định 60 hoặc Nghị định 79 có thể là Can thiệp dài hạn .
04	Cần phải có cơ chế chuyên trách (ví dụ quỹ phát triển đô thị hoặc đơn vị bảo lãnh) cấp quốc gia để tăng cường mức độ tín nhiệm, dịch vụ bảo lãnh và đầu tư cho lĩnh vực hạ tầng đô thị.	Các mô hình CPSCL của Tuy-ni-di ; MUFIS	Cần sửa đổi Nghị định số 11/2011/NĐ-CP ngày 14/1/2011 về quản lý lĩnh vực phát triển đô thị ("Nghị định 11") hoặc phải có quyết định của Thủ tướng về thành lập và hoạt động quỹ phát triển đô thị.	• Việc ban hành quyết định mới của Thủ tướng sẽ là Can thiệp ngắn hạn vì lý do tương tự như đã nêu trên đây. • Việc sửa đổi Nghị định 11 có thể là Can thiệp dài hạn
		LGUGC, IIGF	Cần sửa đổi Luật NSNN theo hướng tạo điều kiện cho cơ chế truy đòi nợ như trường hợp của mô hình FINDERTER trên đây.	Thay đổi này là Can thiệp ngắn hạn vì lý do tương tự như đã nêu trên đây.
05	Cần có quy định pháp lý rõ ràng, cho phép các UBND tỉnh được vay vốn tín dụng đầu tư phát triển của NHPTVN	Mô hình CPSCL của Tuy-ni-di	Cần sửa đổi Nghị định 75 theo hướng UBND tỉnh được xác định rõ với tư cách là các nhà đầu tư đủ điều kiện vay tín dụng đầu tư phát triển.	Sửa đổi này có thể là Can thiệp ngắn hạn vì lý do tương tự như đã nêu trên đây.
06	Cần có quy định pháp lý về hình thức hợp vốn	Mô hình Quỹ phát triển đô thị Tamil Nadu, Ấn Độ	Cần sửa đổi Nghị định 01	Sửa đổi này có thể là Can thiệp ngắn hạn vì lý do tương tự như đã nêu trên đây.

STT	Sửa đổi đề xuất	Mô hình liên quan nêu trong BCĐGKNQT	Các văn bản pháp lý liên quan	Trình tự
07	Cần phải có các quy định pháp lý nhằm đẩy mạnh sử dụng nguồn lực đất đai.	Mô hình cho thuê đất ở Trung Quốc	Cần sửa đổi Luật đất đai 2003 theo hướng cho phép thu hồi đất khu vực xung quanh công trình đầu tư công	Sửa đổi này có thể là Can thiệp ngắn hạn do Luật đất đai dự kiến được sửa đổi trong năm 2013.
		Quyền đầu tư trên đất ở Braxin	Cần nghị định mới về khai thác nguồn lực đất đai cho phát triển hạ tầng.	Đây có thể là Can thiệp ngắn hạn do Bộ TC hiện đang chủ trì quá trình soạn thảo.
08	Cần phải có khung pháp lý hoàn chỉnh để triển khai mô hình PPP.	PPP cấp địa phương ở Braxin	Cần Luật PPP mới	Đây có thể là Can thiệp dài hạn mặc dù Bộ KHĐT đã được Chính phủ giao nhiệm vụ nghiên cứu ban hành Luật khuyến khích đầu tư theo hình thức PPP theo Quyết định số 1229/QĐ-TTg ngày 7/9/2012 của Thủ tướng về phân công các cơ quan chủ trì soạn thảo luật và pháp lệnh theo tinh thần Quốc hội giao cho Chính phủ tại Nghị quyết số 23/2012/QH13 ("Quyết định 1229")
09	Cần cho phép UBND tỉnh có nhiều quyền tự chủ hơn trong việc phát hành trái phiếu địa phương.	Không liên quan	Cần sửa đổi Luật quản lý nợ công theo hướng bỏ quy định buộc phải có phê duyệt của Bộ TC khi phát hành trái phiếu CQĐP.	Đây có thể là Can thiệp dài hạn vì lý do tương tự như đã nêu trên đây.

6. Công tác nâng cao năng lực/tập huấn cần thiết để thực hiện những giải pháp kiến nghị

208. Căn cứ vào kết quả nghiên cứu trước đây của nhóm chuyên gia Bộ Tài Chính-NHTG và phân tích sâu của Nhóm Tư vấn tại 3 tỉnh được chọn, Nhóm Tư vấn đã xác định được một số vướng mắc cụ thể trong hệ thống tài chính đô thị cũng như có các khuyến nghị phù hợp áp dụng cho cả cấp trung ương và địa phương. Để thực hiện hiệu quả những giải pháp kiến nghị này cần phải có các hoạt động nâng cao năng lực/tập huấn cho các bên liên quan. Bảng A3.19 dưới đây trình bày kế hoạch đào tạo/nâng cao năng lực cho cấp trung ương và địa phương.

Bảng A3.19. Dự kiến kế hoạch nâng cao năng lực/tập huấn

Stt	Lĩnh vực cần đào tạo/ nâng cao năng lực	Mục tiêu	Nội dung chính	
			Cấp trung ương	Cấp địa phương
1.	Bảng A3.19: Dự kiến kế hoạch nâng cao năng lực/tập huấn	• Nâng cao nhận thức về PPP, tăng cường phối hợp ở cấp trung ương • Nâng cao năng lực quản lý PPP cấp địa phương	• Các chuẩn mực quốc tế về PPP • Các ưu đãi đối với PPP • Chiến lược và chính sách phát triển PPP	• Kinh nghiệm thành công và thất bại của quốc tế trong lĩnh vực PPP • Kỹ năng xác định, chuẩn bị, sàng lọc, chọn lựa, đánh giá dự án PPP • Lập hợp đồng PPP.
2.	BT/BOT/BT	Nâng cao năng lực xây dựng, thực hiện, quản lý dự án BT/BOT/BTO.		• Kỹ năng xác định, chuẩn bị, sàng lọc, lựa chọn, đánh giá dự án BT/BOT/BTO
3.	Debt management	Nâng cao năng lực quản lý nợ công	• Các chuẩn mực quốc tế về nợ công và mô hình thực tiễn • Xây dựng chiến lược nợ công	Nâng cáo năng lực quản lý nợ công
4.	Infrastructure Financing Risk	Nâng cao mức độ tín nhiệm cho các cơ chế đầu tư cơ sở hạ tầng		Tài trợ lĩnh vực hạ tầng/rủi ro tín dụng và cải thiện năng lực quản lý rủi ro của các LDIF
5.	Trái phiếu địa phương	Nâng cao năng lực phát hành trái phiếu cho các ban ngành có liên quan ở cấp trung ương		Các kiến thức thực tiễn về xây dựng, triển khai kế hoạch phát hành trái phiếu

Stt	Lĩnh vực cần đào tạo/ nâng cao năng lực	Mục tiêu	Nội dung chính	
			Cấp trung ương	Cấp địa phương
6.	Quy hoạch đầu tư	Nâng cao năng lực lập kế hoạch đầu tư cho cấp tỉnh		Các kiến thức thực tiễn, bài học kinh nghiệm quốc tế áp dụng cho Việt Nam
7.	ODA	Nâng cao hiệu quả và chiến lược sử dụng vốn ODA	• Hài hòa thủ tục ODA trong nước và các mô hình của nhà tài trợ • Các nguồn vốn ODA và giải pháp thay thế	Hài hòa thủ tục ODA trong nước với mô hình của nhà tài trợ
8.	Minh bạch tài chính công	Nâng cao nhận thức về yêu cầu minh bạch trong lĩnh vực tài chính công	Các thông lệ quốc tế về minh bạch tài chính công và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.	Các thông lệ quốc tế về minh bạch tài chính công và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

7. Kế hoạch Hành động

209. Căn cứ vào những nội dung phân tích, khuyến nghị trên đây về những sửa đổi luật định cũng như trình tự dự kiến cho các sửa đổi đó, từ góc độ triển khai thực tiễn, Nhóm Tư vấn đề xuất Kế hoạch Hành động sau áp dụng ở cả cấp trung ương và địa phương để nâng cao khả năng tiếp cận nguồn tài chính địa phương cho phát triển hạ tầng đô thị, kèm theo dự kiến lịch biểu thời gian thực hiện và phân công nhiệm vụ.

7.1. Kế hoạch hành động cấp trung ương

	Tên văn bản pháp lý	Sửa đổi/Nội dung dự kiến	Mô hình liên quan	Điều khoản liên quan	Thời gian	Cơ quan chủ trì	Ghi chú
A.	**Hành động nhằm sửa đổi luật và các quy định pháp lý**						
1.	Luật NSNN ngày 16/12/2002	Nhằm nâng cao khả năng huy động vốn của các cơ quan CQĐP.		Điều 8.3			Luật sửa đổi, bổ sung dự kiến ban hành năm 2014.
2.		Nhằm quy định cơ chế truy đòi nợ, tạo điều kiện cho cơ quan CQĐP huy động vốn dễ dàng hơn.	Mô hình FINDERTER của Cô-lôm-bia		2013-2014		Bộ TC được Thủ tướng chỉ định[1] là cơ quan chủ trì soạn thảo.
3.	Luật Quản lý Nợ công ngày 17/06/2009.	Thay đổi về các quy định pháp lý nhằm giảm bớt rào cản đối với việc phát hành trái phiếu địa phương, nhờ bãi bỏ quy định kế hoạch phát hành trái phiếu địa phương cần được trung ương phê duyệt.		Điểm b, Điều 39.1	2015-2016[2]	Bộ TC	Đây là yêu cầu của các cơ quan CQĐP
4.		Thay đổi các quy định pháp lý cho phép UBND tỉnh cấp bảo lãnh.		Chương V			Giải pháp do Nhóm Tư vấn đề xuất
5.	Luật Đất đai ngày 26/11/2003	Thay đổi qui đinh pháp lý nhằm khai thác tốt hơn nguồn lực đất đai.	Cho thuê đất ở Trung Quốc		2013	Bộ TNMT	Luật đất đai sửa đổi dự kiến được ban hành vào năm 2013. Đây không phải là giải pháp cấp bách.

	Tên văn bản pháp lý	Sửa đổi/Nội dung dự kiến	Mô hình liên quan	Điều khoản liên quan	Thời gian	Cơ quan chủ trì	Ghi chú
B.	**Giải pháp sửa đổi, bổ sung các nghị định, quyết định của Thủ tướng**						
1.a	Quyết định mới của TTg hoặc điểm 1.b dưới đây.	Quy định về thành lập, hoạt động Quỹ phát triển đô thị (MDF)	FINDERTER của Cô-lôm-bia, MUFIS của Cộng hòa Séc		2014	Bộ TC	Để thí điểm Quỹ phát triển đô thị
1.b	**Nghị định số 11**/2011/NĐ-CP ngày 14/01/2011 về quản lý phát triển đô thị.	Sửa đổi Nghị định số 11 cho phép Bộ TC thành lập quỹ MDF (hoàn chỉnh)			2016 - 2017	Bộ TC hoặc Bộ XD	Để thay thế cho quyết định mới nói trên của Thủ tướng Chính phủ, tuy nhiên cần thảo luận với Bộ TC về cách thức thực hiện.
2.	**Nghị định số 124**/NĐ-CP ngày 18/05/2004 về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với TPHCM	Để đẩy mạnh công tác huy động vốn của TPHCM		Điều 5.3	2014	Bộ TC	Sửa đổi này phụ thuộc vào việc sửa đổi Luật NSNN như đề xuất ở phần trên.
3.	**Nghị định số 123**/NĐ-CP ngày 18/05/2004 về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với Thủ đô Hà Nội.	Để đẩy mạnh công tác huy động vốn của Thủ đô Hà Nội		Điều 5.3	2014		
5.	**Nghị định số 60**/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 của Chính phủ, hướng dẫn Luật NSNN	Các thay đổi về các quy định pháp lý cho phép các bên cho vay và bảo lãnh đảm bảo thu hồi được vốn thông qua tài khoản đặc biệt được mở tại ngân hàng cho vay.	FINDERTER; LGUGC của Philippines; IIGF của In-đô-nê-xia	Điều 52.2 và 52.4	2015 - 2016		Để có thể áp dụng được cơ chế truy đòi nợ cần sửa đổi không chỉ Luật NSNN như nêu trên mà còn cần

STT	Tên văn bản pháp lý	Sửa đổi/Nội dung dự kiến	Mô hình liên quan	Điều khoản liên quan	Thời gian	Cơ quan chủ trì	Ghi chú
6.	**Nghị định số 79**/2010/NĐ-CP ngày 14/07/2010 về nghiệp vụ quản lý nợ công.			Điều 21			có các văn bản hướng dẫn dưới luật, bao gồm cả Nghị định 60 và các thông tư liên quan[3]
7.	Nghị định mới	Có các quy định pháp lý về khai thác nguồn lực đất đai và phát triển hạ tầng	Development right in Brazil		2013		• Bộ TC hiện đang dự thảo nghị địnhh này.[4] • Không phải ưu tiên.
8.	Nghị định số 138/2007/NĐ-CP ngày 23/08/2007 về thành lập và tổ chức hoạt động Quỹ đầu tư phát triển địa phương – LDIF	Nhằm tạo điều kiện cho các quỹ LDIF mở rộng lĩnh vực hoạt động, cần phải rà soát và điều chỉnh Nghị định số 138 để cải tiến và đơn giản hóa cơ cấu tổ chức, qui trình hoạt động và bổ sung danh mục lĩnh vực hạ tầng đủ điều kiện để cho vay			2013 - 2014		• Bộ TC hiện đang dự thảo nghị địnhh này. • Không phải ưu tiên.

Chú thích:

1. Theo Quyết định số 1229/QĐ-TTg ngày 07/09/2012 của Thủ tướng.
2. Do việc sửa đổi Luật quản lý nợ công này không có trong chương trình dự thảo luật và nghị định của Quốc hội khóa XIII được quy định tại Nghị quyết số 20[1] nên thay đổi dự kiến này chưa thể thông qua trong giai đoạn 2011-2016 trừ khi có sự điều chỉnh bổ sung về Chương trình trong Nghị quyết số 20 nêu trên.
3. Theo Quyết định số 1229/QĐ-TTg ngày 07/09/2012 của Thủ tướng Chính phủ.
4. Do việc sửa đổi Luật quản lý nợ công này không có trong chương trình dự thảo luật và nghị định của Quốc hội khóa XIII được quy định tại Nghị quyết số 20[1], thay đổi dự kiến này chưa thể thông qua trong giai đoạn 2011-2016 trừ phi có sự điều chỉnh thêm đối với Chương trình trong Nghị quyết số 20 nói trên.

7.2. Kế hoạch hành động cấp địa phương

7.2.1. TPHCM

STT	Hoạt động dự kiến	Kết quả đầu ra/Chỉ số giám sát	Thời giam thực hiện	Cơ quan chủ trì
1.	Sửa đổi/ban hành các quy định nhằm cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh của địa phương.	• Môi trường đầu tư, kinh doanh của địa phương được phê duyệt. • Tăng tính bền vững nguồn thu của địa phương.	2013-2014	Sở KHĐT
2.	Thúc đẩy cải cách hành chính; đẩy mạnh công tác huy động vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế.			
3.	Sửa đổi, bổ sung, công khai, minh mạch các tiêu chí phân bổ NSNN hàng năm, sử dụng các định mức chi tiêu công và mô hình khung chi tiêu trung hạn (MTEF).	• Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ngân sách.		Sở TC
4.	Rà soát, tái cấu trúc kế hoạch sử dụng ngân sách để nâng cao chất lượng đầu tư công, tránh tình trạng đầu tư dàn trải.	• Cải thiện Hệ số sử dụng vốn (ICOR).	Từ 2014	Sở KHĐT
5.	Dừng hoặc điều chỉnh các dự án không mang tính cấp bách để cân đối tốt hơn với nguồn lực khả dụng của địa phương.			Sở KHĐT
6.	Đề xuất một dự án hạ tầng đô thị thí điểm theo hình thức PPP.	Một dự án PPP mới trong lĩnh vực hạ tầng đô thị được phê duyệt.	2014	Sở KHĐT
7.	Các ban ngành của địa phương rà soát tất cả các dự án ODA và triển khai các khóa đào tạo về quản lý vốn ODA cho các cán bộ địa phương.	Tăng cường, cải thiện công tác huy động vốn ODA và quản lý, hiệu quả sử dụng vốn ODA.	2013-2014	Sở KHĐT
8.	Rà soát, bố trí nguồn lực đất đai tạo quỹ đất sạch để hỗ trợ công tác tái định cư, giải phóng mặt bằng nhằm tăng cường thu hút các dự án đầu tư hạ tầng theo hình thức BT.	• Đất không sử dụng được thu hồi và số số lượng các dự án sử dụng nguồn lực đất đai tăng. • Công tác quản lý và sử dụng đất được tăng cường.	Từ 2013	Sở TNMT

STT	Hoạt động dự kiến	Kết quả đầu ra/Chỉ số giám sát	Thời giam thực hiện	Cơ quan chủ trì
9.	Triển khai việc thu hồi đất hai bên đường1 để tạo nguồn lực tài chính cho khâu xây dựng đường giao thông.	• Nguồn thu từ đất đai tăng lên. • Các dự án sử dụng nguồn lực đất đai nói chung và các dự án BT nói riêng có sự tăng trưởng.	Từ 2014	Sở GTVT
10.	CQĐP vay vốn NHTM theo cơ chế truy đòi nợ2.	Nâng cao công tác tài trợ tại địa phương của NHTM.	Từ 2015	Sở TC
11.	Giao thêm chức năng mới về quản lý nợ công (ví dụ giám sát việc phát hành/trả nợ trái phiếu, hiệu quả của cơ chế truy đòi) cho một ban ngành thuộc UBND (ví dụ Ban Tài chính, Thương mại-Dịch vụ)	Năng lực quản lý nợ địa phương được cải thiện.	2015	UBND Tỉnh

Chú thích:

1. Giả định là cơ chế này được Luật Đất đai sửa đổi cho phép và Luật Đất đai sửa đổi sẽ được Quốc hội thông qua vào năm 2013

2. Giả định là Cơ chế truy đòi nợ được Luật NSNN sửa đổi cho phép và Luật NSNN sửa đổi sẽ được Quốc hội thông qua vào năm 2014.

7.2.2. Tỉnh Quảng Ninh

STT	Hoạt động dự kiến	Kết quả đầu ra/Chỉ số giám sát	Thời giam thực hiện	Cơ quan chủ trì
1.	Sửa đổi/ban hành các quy định nhằm cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh tại địa phương.	• Phê duyệt về môi trường đầu tư, kinh doanh của địa phương. • Nâng cao tính bền vững nguồn thu của địa phương.	2013-2014	Sở KHĐT
2.	Thúc đẩy cải cách hành chính; đẩy mạnh công tác huy động vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế.			
3.	Sửa đổi, bổ sung, công khai, minh mạch các tiêu chí phân bổ NSNN hàng năm; áp dụng các định mức chi tiêu công và mô hình khung chi tiêu trung hạn (MTEF).	• Nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn ngân sách.		Sở TC
4.	Rà soát, tái cấu trúc kế hoạch sử dụng ngân sách để nâng cao chất lượng đầu tư công, tránh tình trạng đầu tư dàn trải.	• Cải thiện hệ số sử dụng vốn (ICOR).	Từ 2014	Sở KHĐT
5.	Dừng hoặc điều chỉnh các dự án không mang tính cấp bách để cân đối tốt hơn với nguồn lực khả dụng của địa phương.			Sở KHĐT
6.	Phát hành trái phiếu địa phương.	Tăng nguồn thu cho các dự án hạ tầng đô thị.	2013-2014	Sở TC
7.	Thành lập quỹ đầu tư phát triển đô thị (LDIF)	Thiết lập cơ chế đầu tư cho lĩnh vực phát triển hạ tầng.	2014	Sở TC
8.	Đề xuất một dự án hạ tầng đô thị thí điểm theo hình thức PPP.	Phê duyệt một dự án PPP mới trong lĩnh vực hạ tầng đô thị.	2015	Sở KHĐT
9.	Tổ chức các khóa đào tạo về quản lý vốn ODA cho các cán bộ địa phương.	Nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn ODA.	2013-2014	Sở KHĐT

STT	Hoạt động dự kiến	Kết quả đầu ra/Chỉ số giám sát	Thời giam thực hiện	Cơ quan chủ trì
10.	Rà soát, bố trí nguồn vốn đất đai tạo quỹ đất sạch hỗ trợ công tác tái định cư, giải phóng mặt bằng nhằm tăng cường thu hút các dự án đầu tư hạ tầng theo hình thức BT.	• Thu hồi đất không sử dụng; số số lượng các dự án sử dụng nguồn lực đất đai tăng. • Tăng cường công tác quản lý, sử dụng đất. • Tăng nguồn thu từ đất. • Các dự án sử dụng nguồn vốn từ đất đai nói chung và các dự án BT nói riêng có sự tăng trưởng.	Từ 2013	Sở TNMT
11.	Triển khai thu hồi đất dọc hai bên dự án đường để tạo nguồn lực tài chính cho khâu xây dựng đường giao thông.		Từ 2014	Sở GTVT
12.	CQĐP vay các NHTM theo cơ chế truy đòi nợ.	Nâng cao công tác tài trợ tại địa phương của NHTM.	Từ 2015	Sở TC
13.	Giao thêm chức năng mới về quản lý nợ công (giám sát việc phát hành/trả nợ trái phiếu và áp dụng cơ chế truy đòi nợ) cho một phòng ban của UBND (ví dụ Phòng Tài chính-Thương mại).	Năng lực quản lý nợ địa phương được cải thiện.	2015	UBND Tỉnh

.

7.2.3. Tỉnh Quảng Nam

STT	Hoạt động dự kiến	Kết quả đầu ra/Chỉ số giám sát	Thời gian thực hiện	Cơ quan chủ trì
1.	Sửa đổi/ban hành các quy định nhằm cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh tại địa phương.	• Phê duyệt môi trường đầu tư, kinh doanh của địa phương. • Nâng cao tính bền vững nguồn thu của địa phương.	2013-2014	Sở KHĐT
2.	Thúc đẩy cải cách hành chính; đẩy mạnh công tác huy động vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế.			
3.	Sửa đổi, bổ sung, công khai,minh mạch các tiêu chí phân bổ NSNN hàng năm; áp dụng các định mức chi tiêu công và mô hình khung chi tiêu trung hạn (MTEF).	• Nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn ngân sách.		Sở TC
4.	Rà soát, tái cấu trúc kế hoạch sử dụng ngân sách để nâng cao chất lượng đầu tư công nhằm tránh tình trạng đầu tư dàn trải.	• Cải thiện hệ số sử dụng vốn (ICOR).	Từ 2014	Sở KHĐT
5.	Dừng hoặc điều chỉnh các dự án không mang tính cấp bách để cân đối tốt hơn với nguồn lực hiện có của địa phương.			Sở KHĐT
6.	Phát hành trái phiếu địa phương	Tăng nguồn thu dành cho các dự án hạ tầng đô thị.	2015	Sở TC
7.	Đề xuất một dự án hạ tầng đô thị thí điểm theo hình thức PPP.	Phê duyệt một dự án PPP mới trong lĩnh vực hạ tầng đô thị.	2016	Sở KHĐT
8.	Tổ chức các khóa đào tạo về quản lý vốn ODA cho các cán bộ địa phương	Hiệu quả quản lý và sử dụng vốn ODA được nâng cao.	2013-2014	Sở KHĐT
9.	Tiến hành thu hồi đất dọc hai bên đường để tạo nguồn tài chính cho khâu xây dựng dự án đường giao thông.	• Nguồn thu từ đất tăng; • Các dự án sử dụng nguồn lực đất đai nói chung và các dự án BT nói riêng có sự tăng trưởng.	Từ 2015	Sở GTVT
10.	CQĐP vay vốn NHTM theo cơ chế truy đòi nợ.	Tăng cường công tác tài trợ tại địa phương của NHTM.	Từ 2015	Sở TC
11.	Thành lập bộ phận mới trong văn phòng UBND tỉnh với chức năng quản lý nợ công (ví dụ giám sát việc phát hành/trả nợ trái phiếu, áp dụng cơ chế truy đòi nợ).	Năng lực quản lý nợ địa phương được cải thiện.	2015	UBND Tỉnh

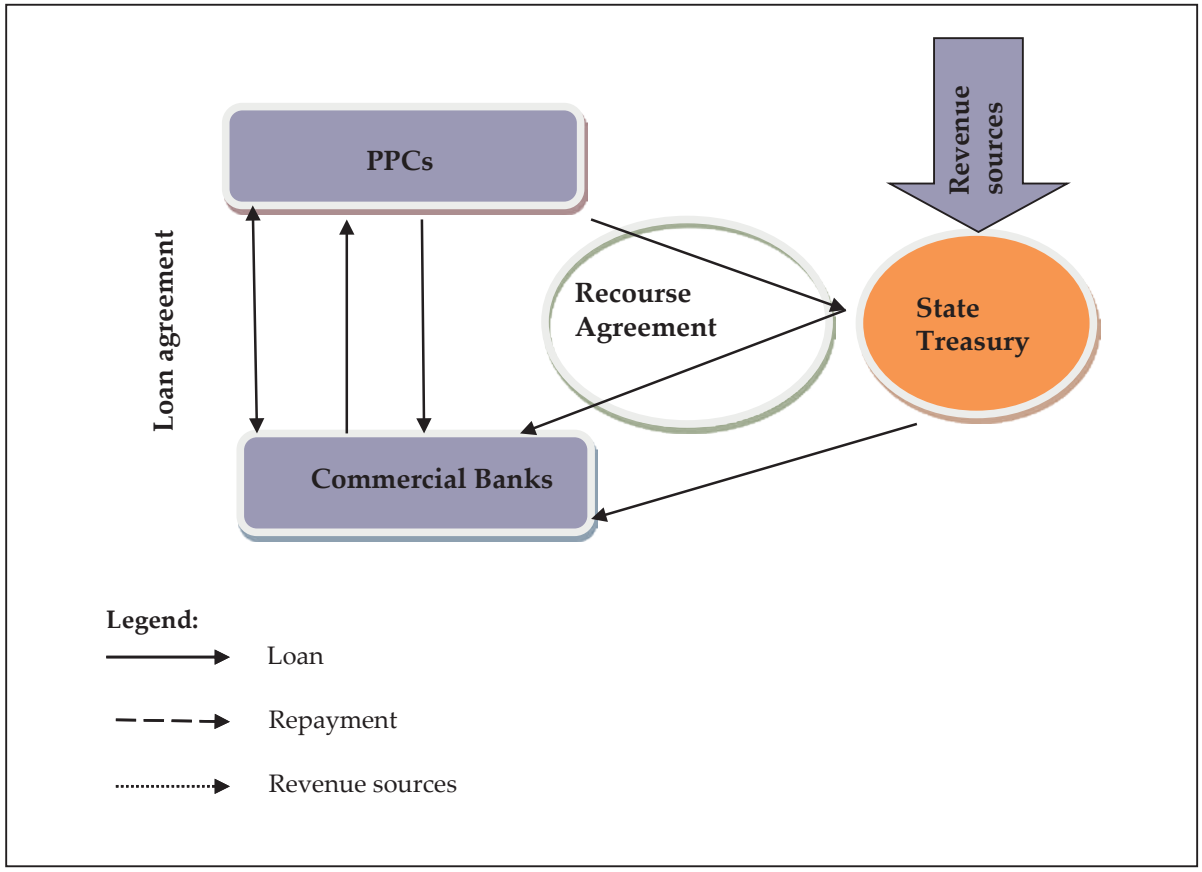
Phụ lục 1 CƠ CHẾ TRUY ĐÒI NỢ

Mục đích của cơ chế truy đòi nợ

Mục đích của Cơ chế truy đòi nợ là để khuyến khích các ngân hàng thương mại (NHTM) cho các cơ quan CQĐP vay; cơ chế truy đòi cho phép các ngân hàng thương mại có được sự bảo đảm về vốn khi cho cơ quan CQĐP vay, trong đó, địa phương sẽ mở một tài khoản đặc biệt tại ngân hàng thương mại để tiếp nhận một phần nguồn thu hàng năm được phân bổ (ví dụ các khoản thu của ngân sách địa phương) và ngân hàng thương mại là bên cho vay có quyền ưu tiên cao nhất trong việc kiểm soát nguồn thu trong trường hợp bên vay không trả được nợ.

Cơ chế truy đòi đề xuất áp dụng

Tuy thuộc vào các sửa đổi luật định cần thiết và kết quả làm việc giữa các bên liên quan (Bộ Tài Chính) như trình bày dưới đây, cơ chế truy đòi nợ đề xuất được thực hiện theo sơ đồ dưới đây:



Khế ước vay: sẽ được CQĐP và NHTM ký kết.

Thỏa thuận truy đòi nợ: là thỏa thuận giữa ba bên CQĐP, NHTM và KBNN

Nội dung/các điều khoản chính của Thỏa thuận truy đòi nợ

Theo đề xuất của Nhóm Tư vấn, để đảm bảo lợi ích của cả NHTM cho vay và địa phương, Thỏa thuận Truy đòi nợ cần phải có các điều khoản chính sau đây:

1. Tài khoản truy đòi có tên chủ tài khoản là cơ quan CQĐP, được mở tại NHTM cho vay.
2. Tài khoản truy đòi là tài khoản được hưởng lãi; tiền lãi do địa phương hưởng.
3. Số dư tài khoản truy đòi tối thiểu phải bằng với số dư nợ (gồm lãi vay và vốn gốc) của địa phương trong kỳ thanh toán (tính hàng quý, bán niên hoặc từng năm), và phải trả cho NHTM.
4. NHTM có quyền không hủy ngang để khấu trừ tài khoản truy đòi đối với bất kỳ khoản lãi vay và/hoặc tiền vay gốc nếu địa phương không trả được nợ vào ngày đến hạn. Sau khi khấu trừ và nhận được yêu cầu từ NHTM cho vay, địa phương sẽ phải chuyển một phần thu nhập của mình vào tài khoản truy đòi để đảm bảo đủ số dư tài khoản (như nêu tại điểm 3 trên đây).

Các công việc cần tiến hành liên quan đến sửa đổi, bổ sung luật định:

Như đã đề cập trong Báo cáo Chẩn đoán và Kế hoạch Hành động, theo quan điểm của Nhóm Tư vấn, hiện tại các quy định pháp lý của Việt Nam về Cơ chế truy đòi nợ vẫn còn chưa rõ ràng. Do đó, để các bên liên quan (CQĐP, NHTM, KBNN) áp dụng được Cơ chế truy đòi nợ thì cần phải có các quy định cụ thể trong Luật NSNN về cơ chế truy đòi nợ này, và có thể còn cần sửa đổi Nghị định số 60/2003/NĐ-CP hướng dẫn thực hiện Luật NSNN và thông tư hướng dẫn liên quan (ví dụ Thông tư số 161/2012/TT-Bộ Tài Chính ngày 2/10/2012 về chế độ kiểm soát và thanh toán chi NSNN qua KBNN).

Căn cứ Luật số 17/2008/QH12 ngày 03/06/2008 về ban hành các văn bản quy phạm pháp luật ("**Luật số 17**") và với giả định Luật NSNN sẽ được sửa đổi theo đúng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh tại Nghị quyết số 20/2011/QH13 ngày 26/11/2011 của Quốc hội phê duyệt danh mục luật, pháp lệnh cần ban hành và xây dựng trong nhiệm kỳ XIII của Quốc hội (2011-2016), cần tiến hành theo năm (5) bước sau:

Bước 1: Dự thảo sửa đổi Luật NSNN

Quá trình dự thảo cụ thể được trình bày chi tiết tại Mục 2, Chương III, Luật số 17, theo đó, Ban dự thảo do Bộ Tài Chính thành lập và chủ trì sẽ có trách nhiệm soạn dự thảo luật và thu thập ý kiến đóng góp từ các cơ quan có liên quan. Bộ Tư pháp có nhiệm vụ thẩm định dự thảo luật trước khi trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Bước 2: Thẩm định dự thảo luật

Qui trình thẩm định được trình bày chi tiết tại Mục 3, Chương III, Luật số 17, theo đó Hội đồng dân tộc và các ủy ban khác liên quan (Ủy ban pháp luật, Ủy ban các vấn đề xã hội) của Quốc hội có trách nhiệm thẩm định dự thảo luật do Chính phủ đệ trình và lập báo cáo thẩm định.

Bước 3: Tập hợp ý kiến đóng góp về dự thảo luật

Quy trình của Bước 3 được trình bày chi tiết tại Mục 4, Chương III, Luật số 17, theo đó Ủy ban Thường vụ Quốc hội có trách nhiệm cho ý kiến về dự thảo luật và báo cáo thẩm định.

Bước 4: Thảo luận, tiếp thu, sửa đổi, thông qua dự thảo luật

Quy trình của Bước 4 được trình bày chi tiết tại Mục 5, Chương III, Luật số 17, theo đó Quốc hội sẽ tiến hành thảo luận về dự thảo luật, tiếp thu ý kiến, thực hiện các sửa đổi phù hợp và thông qua văn bản luật tại một hoặc hai kỳ họp.

Bước 5: Công bố luật mới/luật sửa đổi, bổ sung

Quy trình của Bước 5 được trình bày chi tiết tại Mục 6, Chương III, Luật số 17, theo đó Chủ tịch nước sẽ công bố luật mới/luật sửa đổi, bổ sung (VD: Luật NSNN) trong vòng 15 ngày kể từ ngày dự thảo luật được Quốc hội thông qua.

Ảnh hưởng có thể có đối với cấp trung ương và địa phương

Dự kiến khi cơ chế truy đòi nợ được áp dụng sẽ đem lại nước tác động tích cực sau đây cho cả cấp trung ương và địa phương:

Cấp trung ương

- Sẽ có nước thay đổi quan trọng về quá trình thẩm định, phê duyệt dự án, qua đó sẽ góp phần cải thiện cách làm hiện nay liên quan đến công tác cấp vốn đầu tư cho dự án của cấp trung ương.
- Do sẽ có kênh tài chính mới tại địa phương cho lĩnh vực hạ tầng đô thị nên áp lực cấp vốn đối với cấp trung ương dành cho phát triển hạ tầng đô thị của địa phương sẽ giảm.

Cấp địa phương

- Góp phần thay đổi phương thức "hiệu quả đồng vốn thấp" hiện nay về lập/phê duyệt dự án đầu tư công theo hướng hiệu quả hơn, từ đó hiệu quả đầu tư công sẽ được cải thiện.
- Do địa phương sẽ phải chịu trách nhiệm trả nợ nên năng lực và trách nhiệm giải trình của địa phương sẽ được nâng cao.

Đánh giá Khung Tài trợ cho Cơ sở Hạ tầng Địa phương ở Việt Nam

Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam
Tầng 8, 63 Lý Thái Tổ
Hà Nội, Việt Nam,
Điện thoại: 84 4 3934 6600
Fax: 84 4 3935 0572
Website: www.worldbank.org/vn

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI