

# THU HÚT NGUỒN VỐN TỪ KHU VỰC TƯ NHÂN TRONG LĨNH VỰC PHÁT TRIỂN HẠ TẦNG ĐÔ THỊ

LƯƠNG THỊ HỒNG HẠNH  
BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

Với mạng lưới gồm 703 đô thị (2 đô thị loại đặc biệt, 3 đô thị loại I, 12 đô thị loại II, 16 đô thị loại III, 58 đô thị loại IV và 612 đô thị loại V) thống nhất trong cả nước, khu vực đô thị giữ vai trò quan trọng và đóng góp tỷ trọng lớn (70%) trong tổng sản lượng kinh tế toàn quốc. Đầu tư nước ngoài hiện nay chủ yếu tập trung vào khu vực đô thị, tạo ra nhiều cơ hội kinh tế tại các TP đồng thời thúc đẩy sự gia tăng dân số đô thị. Với ý nghĩa đó, việc xây dựng (XD) và nâng cấp hệ thống hạ tầng kỹ thuật (HTKT) đô thị luôn được Nhà nước quan tâm và ưu tiên đầu tư. Vốn đầu tư cho phát triển đô thị trong thời gian qua được huy động từ nhiều nguồn khác nhau như ngân sách nhà nước, ODA, vay ngân hàng thương mại quốc doanh, vốn FDI... Thực hiện chủ trương sử dụng quỹ đất tạo vốn XD cơ sở hạ tầng (CSHT) của Thủ tướng Chính phủ, tại một số địa phương, UBND các Tỉnh, TP trực thuộc T.Ư đã lựa chọn đất giao cho các doanh nghiệp XD kinh doanh CSHT, nâng cao giá trị sử dụng đất trước khi giao đất, cho thuê đất để đầu tư kinh doanh kết cấu hạ tầng hoặc XD nhà ở để bán hoặc cho thuê. Với chính sách này, trong thời gian qua các dự án đầu tư phát triển đất và nhà đã đem lại nhiều lợi ích kinh tế xã hội, chủ yếu bảo đảm việc XD, cải tạo đô thị, giảm áp lực XD tại các khu phố cổ, phố cũ, tạo ra được các nguồn thu lớn từ tiền sử dụng đất, thuế chuyển đổi mục đích sử dụng đất, thuế doanh thu, thuế

lợi tức và các khoản thu lệ phí khác... Một số TP lớn đã tổ chức thực hiện hiệu quả các kênh huy động vốn cho đầu tư phát triển đô thị như TP Hồ Chí Minh và Đồng Nai thông qua phát hành trái phiếu huy động vốn để triển khai một số công trình cơ sở hạ tầng quan trọng, nhưng chưa cân đối đủ nguồn. Cùng với việc phát hành trái phiếu, quỹ Đầu tư và Phát triển đô thị cũng được thành lập tại 13 tỉnh, TP nhằm huy động các nguồn vốn trung và dài hạn cho phát triển hạ tầng trên địa bàn.

Tính trong khoảng thời gian từ 1991 đến nay, bằng nhiều hình thức thu hút vốn đầu tư, Nhà nước đã huy động được khoảng hơn 80 tỷ USD. Với kết quả như vậy, bộ mặt đô thị của đất nước đã có nhiều thay đổi. Tuy vậy, nhìn chung mức độ phát triển hạ tầng đô thị vẫn ở mức thấp. Vốn đầu tư vào kết cấu HTKT chủ yếu dựa vào ngân sách và ODA (chiếm tới 80%, trong số đó 40% tập trung vào các TP lớn), tuy

nhiên cũng chỉ đáp ứng được khoảng 30 - 40% nhu cầu đầu tư. Thực trạng hệ thống HTKT tại các đô thị nước ta hiện nay cho thấy còn thiếu về số lượng và yếu về chất lượng, chưa tương xứng với nhịp độ đô thị hoá, chưa đảm bảo phục vụ quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Trong giai đoạn đến năm 2010, mục tiêu chung cho ĐTXD và phát triển đô thị là quy hoạch và phân bổ hợp lý hệ thống đô thị, chú trọng phát triển đô thị miền núi; cung cấp đủ nước sạch cho đô thị, KCN, đặc biệt chú ý tới cấp nước đối với các đô thị nhỏ cấp huyện (tương đương với đô thị loại V); giải quyết cơ bản vấn đề thoát nước, xử lý nước thải, chất thải rắn ở các đô thị đặc biệt, loại 1, loại 2, các KCN và một số KĐT trung tâm khác. Phát triển mạnh các KĐT mới, vừa phát triển đô thị vừa đáp ứng nhu cầu chỉnh trang các KĐT hiện có. Xóa nhà tạm tại các đô thị, giải quyết cơ bản các khu nhà ở không an toàn trong

Bảng 1. Các chỉ tiêu phát triển đô thị

| Chỉ số                           | 2005                   | 2010                    |
|----------------------------------|------------------------|-------------------------|
| Đô thị hoá (tỷ lệ dân số)        | 25%                    | 33%                     |
| Tốc độ đô thị hoá (tỷ lệ tăng %) | 5%/năm (1995-2000)     | 5%/năm (2001-2010)      |
| Dân số đô thị                    | 23 triệu               | 30 triệu                |
| Cung cấp nước sạch               | 65-70%                 | 80-85%                  |
| Xử lý nước thải                  |                        | 80-85%                  |
| Xử lý chất thải rắn              |                        | 100%                    |
| Nhà ở                            | 8m <sup>2</sup> /người | 15m <sup>2</sup> /người |

đô thị. Có chính sách ưu đãi XD nhà ở cho sinh viên, người có thu nhập thấp, công nhân các KCN, phát triển giao thông đô thị theo hướng hiện đại, hợp lý và khắc phục cơ bản tình trạng ách tắc giao thông ở các đô thị. Có cơ chế thu hút các nguồn lực đầu tư kết cấu hạ tầng đô thị, xã hội hoá đầu tư một số lĩnh vực về cấp thoát nước, nhà ở. Một số chỉ tiêu cụ thể (bảng 1).

Để có thể đạt được các mục tiêu đề ra, ước tính nhu cầu đầu tư cho cấp nước vào khoảng 3 tỷ USD, thoát nước, thu gom và xử lý nước thải khoảng 5 tỷ USD và nhà ở xã hội vào khoảng 9 tỷ USD và 9 tỷ USD cho giao thông đô thị (chủ yếu tập trung cho Hà Nội và TP Hồ Chí Minh). Trong khi đó, khả năng đáp ứng của các địa phương còn rất hạn chế, đối với các TP lớn như Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, khả năng cân đối vốn từ nguồn ngân sách dành cho đầu tư phát triển chỉ vào khoảng 30-50%. Điều này cho thấy tầm quan trọng của việc huy động thêm các nguồn vốn ngoài ngân sách và ODA cho phát triển đô thị.

Nhà nước đã có chủ trương khuyến khích mọi thành phần kinh tế, mọi chủ thể trong xã hội tham gia đầu tư vào các lĩnh vực CSHT. Xã hội hoá trong đầu tư phát triển hệ thống HTKT là cần thiết, một mặt góp phần giảm gánh nặng ngân sách, hạn chế tối đa được phần lệ thuộc vào vốn ở bên ngoài, mặt khác sẽ tránh được tình trạng độc quyền, tạo thế cạnh tranh lành mạnh, nâng cao chất lượng các công trình HTKT cũng như chất lượng các dịch vụ công cộng. Tại Hội nghị trao đổi kinh nghiệm công tác quản lý đô thị với 6 Tỉnh, TP tại Hà Nội ngày 06/4/2005 vừa qua, Thủ tướng Phan Văn Khải cũng đã phát biểu ý kiến "... làm sao phát triển khu vực kinh tế tư nhân, vì đây là thành phần kinh tế năng động, đóng góp lớn cho ngân sách, công

nghiệp ngoài quốc doanh tăng trưởng cao, tạo nhiều việc làm cho người lao động..." và "... cần huy động vốn của các thành phần kinh tế cùng tham gia đầu tư phát triển; đặc biệt chú trọng là đầu tư nước ngoài. Vì nguồn vốn đầu tư sẽ lớn, tạo ra sự chuyển dịch cơ cấu lao động, tạo ra khối lượng sản phẩm lớn phục vụ dân sinh và xuất khẩu...". Thông qua tổng giá trị tiết kiệm của dân cư cả nước đã được tính toán qua hệ thống các tài khoản thu nhập và chi tiêu trong hệ thống tài khoản quốc gia (SNA), Tổng Cục Thống kê đã xác định nguồn vốn trong dân hiện có từ 6 - 8 tỷ USD, trong đó 44% để dành của dân cư là mua vàng, ngoại tệ, 20% để dành của dân là mua nhà đất, cải thiện điều kiện sinh hoạt, 17% để dành của dân là gửi tiết kiệm, chủ yếu là loại ngắn hạn và 19% để dành của dân là dùng trực tiếp cho các dự án đầu tư, chủ yếu là ngắn hạn. Nếu so với nhu cầu phát triển trong 5 năm tới mỗi năm cần khoảng hơn 5 tỷ USD cho phát triển cơ sở HTKT đô thị và khả năng đáp ứng về vốn của nhà nước, vốn đầu tư nước ngoài, vốn ODA như phân tích ở trên chỉ đáp ứng khoảng 50% so với nhu cầu, ta thấy rằng phần vốn nhàn rỗi trong dân có thể huy động để đáp ứng nhu cầu đầu tư trong lĩnh vực phát triển đô thị.

Trong lĩnh vực HTKT đô thị thì nguồn vốn để ĐTXD công trình, nguồn thu để bù đắp chi phí là những vấn đề cốt lõi. Sản phẩm thuộc lĩnh vực hạ tầng đô thị có tính chất đặc biệt vừa là tiêu dùng cá nhân (nước sinh hoạt, điện chiếu sáng, điện thoại) vừa là tiêu dùng công cộng (nước thải, đường đô thị, cây xanh, chiếu sáng công cộng). Các công trình công cộng phục vụ công ích nhưng không thể thu hồi vốn hoặc thu hồi vốn chậm, đòi hỏi vốn lớn như hệ thống thoát nước, thu gom và xử lý nước thải, rác

thải... nên được ưu tiên đầu tư từ ngân sách Nhà nước. Một số sản phẩm mang tính công ích có thể thu hồi vốn, Nhà nước nên cho phép các thành phần kinh tế cùng tham gia, nhưng phải đảm bảo lợi ích chính đáng của nhà đầu tư, thực hiện phương châm Nhà nước và nhân dân cùng làm như Nghị quyết T.Ư VII, khoá VII đã chỉ rõ: "Chuyển các dịch vụ đô thị sang hạch toán kinh doanh và khuyến khích các DNNN, các thành phần kinh tế và các tầng lớp dân cư tham gia XD CSHT, dịch vụ công cộng và phát triển nhà ở theo đúng quy hoạch và chính sách kiến trúc. Các đô thị được quyền trực tiếp hợp tác với nước ngoài đầu tư khai thác CSHT và dịch vụ công cộng theo quy định của Nhà nước".

Những nguồn vốn này chỉ có thể được thu hút một cách có hiệu quả một khi các nhà đầu tư thấy họ được đối xử tốt và công bằng trong một môi trường thuận lợi đối với khu vực tư nhân, trong đó những rủi ro phi thương mại đối với những dự án đòi hỏi vốn lớn được giảm xuống mức tối thiểu.

Cơ sở pháp lý cho sự tham gia của khu vực tư nhân ở nước ta đã được thiết lập bằng việc thông qua hàng loạt các văn bản pháp luật mà khởi đầu là Luật đầu tư nước ngoài được ban hành năm 1987 và sửa đổi năm 1996 và Luật sửa đổi một số điều của Luật Đầu tư nước ngoài năm 2000, Luật khuyến khích đầu tư trong nước (1999), Nghị định 77-CP về quy chế đầu tư theo hình thức BOT (1997)... Hiện tại môi trường pháp lý cho sự tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực phát triển đô thị ngày càng được thông thoáng hơn với sự ra đời của Luật Ngân sách sửa đổi (2002), Luật Xây dựng (2004), Luật Đất đai (2004), Luật Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân (2004).

Luật Ngân sách 1996 và sửa đổi

năm 2002 đánh dấu bước đi quan trọng về chương trình phân cấp ở Việt Nam. Luật đất đai mới đã chính thức công nhận thị trường bất động sản, và công nhận quyền sử dụng đất được tham gia thị trường BĐS. Hệ thống các chính sách và các cơ chế liên quan (luật nhà ở, luật BĐS) theo hướng Nhà nước chủ động điều tiết và quản lý có hiệu quả thị trường BĐS trên cơ sở bảo đảm nguyên tắc đồng bộ, nhất quán, tôn trọng các quy luật của thị trường và xu hướng hội nhập quốc tế, tăng cường tính cạnh tranh để thị trường hoạt động lành mạnh và tạo sân chơi bình đẳng để thu hút các thành phần kinh tế tham gia vào thị trường BĐS. Luật đất đai mới và các văn bản quy định có liên quan cũng thể hiện bước tiến trong khâu tổ chức thực hiện đền bù thiệt hại, giải phóng mặt bằng và được thấy rõ nhất trong lĩnh vực giao đất, cho thuê đất để thực hiện các dự án đầu tư - đặc biệt là đầu tư nước ngoài. Luật Xây dựng, kèm theo hướng dẫn thực hiện thông qua Nghị định về quản lý ĐTXD và Nghị định về Quy hoạch thể hiện sự hoàn chỉnh hơn trong lĩnh vực quản lý quy hoạch đô thị và thể hiện phân cấp trách nhiệm trong lập và thẩm định quy hoạch cho UBND các Tỉnh/ TP. Riêng đối với Nghị định về quản lý ĐTXD, tuy đã có bước tiến là gần được các mặt quản lý dự án, đấu thầu mua sắm và quy phạm kỹ thuật, trao quyền chủ động cho chủ đầu tư và phân cấp phê duyệt các dự án mạnh hơn, quy định chi tiết hơn về XD dự án đầu tư... Tuy nhiên quá trình thực hiện Nghị định này cho thấy còn nhiều vấn đề cần được tiếp tục hoàn thiện. Luật Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được sửa đổi năm 2004 nhằm tăng cường giám sát của Hội đồng nhân dân, tăng quyền hạn đồng thời quy định cụ thể hơn chức năng và nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân.

Để thu hút nguồn vốn từ khu vực tư nhân trong lĩnh vực phát triển hạ tầng đô thị, cần tập trung những vấn đề sau:

- Hiện tại các chính sách ưu đãi và khuyến khích đầu tư nhằm phát huy tối đa nội lực và mở rộng hợp tác quốc tế trong lĩnh vực XD và phát triển đô thị còn ít, thiếu hệ thống và chưa phát huy được tác dụng, nhất là trong việc hạ giá thành kết cấu hạ tầng và nhà ở và việc kích thích nhu cầu sử dụng của xã hội.

- Đầu tư vào lĩnh vực này đòi hỏi một lượng vốn rất lớn. Trong khi đó, các ngân hàng thương mại tuy xuất hiện ngày một nhiều nhưng chưa phải là kênh huy động chính cho các dự án do quy mô vốn chủ sở hữu thấp và khả năng cung ứng vốn hạn chế. Để tạo lực đẩy, hỗ trợ cho các dự án lớn thực hiện theo mục tiêu mong muốn, việc hình thành và phát triển mô hình Quỹ Đầu tư phát triển đô thị (ĐTPTĐT) (như trường hợp TP Hồ Chí Minh) tại các địa phương là cần thiết. Quỹ ĐTPTĐT sẽ phát huy tác dụng như nguồn vốn mới để huy động các nguồn vốn khác từ mọi thành phần kinh tế trong xã hội, tạo nên động lực mới để thu hút các nguồn tài chính trên địa bàn cùng tham gia đầu tư. Hoạt động sử dụng vốn đa dạng của Quỹ sẽ được thực hiện dưới hình thức đầu tư trực tiếp bằng nguồn vốn tự có của quỹ, hợp vốn với các tổ chức kinh tế cùng thực hiện dự án, góp vốn sáng lập công ty cổ phần, tham gia mua cổ phần tại các DN, cho vay đầu tư và phát hành trái phiếu để huy động vốn cho địa phương. Những hoạt động như vậy một mặt góp phần xã hội hoá hoạt động đầu tư của địa phương, mặt khác cho phép khả năng tài chính, thúc đẩy tiến độ thực hiện các dự án phát triển đô thị. Hoạt động của Quỹ cũng sẽ hỗ trợ cho các kênh đầu tư khác hiện có và tạo nên mạng lưới

đầu tư hoàn chỉnh trên địa bàn các Tỉnh, TP.

- Các chính sách đất đai và giải phóng mặt bằng cũng có tác động trực tiếp đến khả năng thu hút vốn từ khu vực tư nhân. So với khung giá cũ, giá đất hiện nay tăng lên gấp nhiều lần, một mặt đảm bảo được quyền lợi của người có đất bị thu hồi nhưng mặt khác lại ảnh hưởng đến môi trường đầu tư, nhất là tại các đô thị lớn. Bên cạnh việc thực hiện đền bù và hỗ trợ, nếu nhà đầu tư phải gánh thêm các khoản chi phí để hình thành và XD khu tái định cư cho người bị ảnh hưởng thì nhiều khi sẽ vượt quá khả năng thu xếp tài chính của nhà đầu tư và làm giảm hoặc làm mất tính khả thi ban đầu của dự án, do đó cần thiết có sự hỗ trợ đầu tư các khu tái định cư một phần bằng ngân sách Nhà nước hoặc phải có cơ chế hợp lý để tạo vốn XD khu tái định cư. Khung giá đất đô thị nên được XD theo lộ trình tăng dần và cần hoàn chỉnh quy chế đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Đối với những lĩnh vực cụ thể như cấp, thoát nước, vệ sinh môi trường, vận tải đô thị, những hoạt động cần thiết để tăng cường khả năng tham gia đầu tư và thực hiện của khu vực tư nhân như sau:

- Trong giai đoạn ngắn hạn: Tập trung XD các chính sách nhằm phục vụ cho cải cách thị trường và XD kế hoạch nâng cao giá dịch vụ lên đủ bù đắp chi phí. Riêng đối với các địa bàn và lĩnh vực cần được ưu tiên, cần có chính sách trợ giá cho người sử dụng và các chính sách hỗ trợ mức thuế ưu đãi cho các DN tham gia đầu tư

- Trong giai đoạn trung hạn: XD và thực hiện chính sách cải cách giá dịch vụ.

- Trong giai đoạn dài hạn: Hoàn thành các dự án cho thuê hoặc nhượng quyền vận hành thí điểm.■