

# Cơ chế huy động nguồn lực phát triển hạ tầng đô thị bền vững: Nhìn từ góc độ lý luận

ĐIỀU ĐỨC HÀ\*

Trong những năm gần đây, tại Việt Nam trước những thách thức trong quá trình phát triển đô thị, nhất là với các đô thị lớn và cực lớn, vấn đề “phát triển đô thị bền vững” được coi là giải pháp hiệu quả. Tuy nhiên, nhu cầu vốn để đầu tư phát triển đô thị và hạ tầng đô thị bền vững là rất lớn, trong khi nguồn vốn ngân sách nhà nước (NSNN) ngày càng hạn chế, khả năng tiếp cận nguồn vốn vay của các tổ chức tài chính quốc tế, tiếp cận tài trợ của các nước ngày càng hạn hẹp. Vì thế, dưới góc độ lý luận, việc nghiên cứu xây dựng được cơ chế phù hợp và hiệu quả nhằm huy động nguồn lực để phát triển đô thị bền vững là rất cần thiết.

## MỘT SỐ KHÁI NIỆM

### Phát triển bền vững

Thuật ngữ Phát triển bền vững (Sustainable Development) lần đầu tiên được sử dụng trong bản “Chiến lược bảo tồn thế giới” do Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế (IUCN) đề xuất năm 1980. Thuật ngữ phát triển bền vững ở đây được đề cập tới với một nội dung hẹp, nhấn mạnh tính bền vững của sự phát triển về mặt sinh thái, nhằm kêu gọi việc bảo tồn các tài nguyên sinh vật. Năm 1987, trong báo cáo “Tương lai chung của chúng ta”, Ủy ban Quốc tế về Môi trường và Phát triển lần đầu tiên đã đưa ra một định nghĩa tương đối đầy đủ về phát triển bền vững là: “Sự phát triển đáp ứng được nhu cầu của hiện tại mà không làm tổn thương khả năng của các thế hệ tương lai trong việc thỏa mãn các nhu cầu của chính họ”.

Nội hàm về phát triển bền vững được tái khẳng định ở Hội nghị Rio - 92 và được bổ sung, hoàn chỉnh tại Hội nghị Johannesburg 2002: “Phát triển bền vững là quá trình phát triển có sự kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa giữa ba mặt của sự phát triển. Đó là: phát triển kinh tế, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường”.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 (số 55/2014/QH13, ngày 24/6/2014) của Việt Nam định nghĩa: “Phát triển bền vững là phát triển đáp ứng được nhu cầu

của hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu đó của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế, bảo đảm tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường”.

Như vậy, phát triển bền vững là quá trình phát triển trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế, bảo đảm tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường.

### Phát triển hạ tầng đô thị bền vững

Dựa trên khái niệm phát triển bền vững ở trên, phát triển hạ tầng đô thị bền vững được hiểu là phát triển hạ tầng đô thị một cách bền vững, nghĩa là việc phát triển hạ tầng đô thị sao cho đáp ứng được nhu cầu của thế hệ hiện tại, mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu đó của thế hệ tương lai, trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế đô thị, bảo đảm tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường đô thị.

Phát triển hạ tầng đô thị bền vững bao gồm phát triển hạ tầng đô thị xã hội và hạ tầng kỹ thuật đô thị. Phát triển hạ tầng đô thị xã hội bền vững chính là việc bảo đảm diện tích sàn nhà, tỷ lệ nhà kiên cố, đất, cơ sở y tế văn hóa và các công trình công cộng theo đúng tiêu chuẩn, mà không làm ảnh hưởng đến cơ sở hạ tầng xã hội tương lai, như: nhà không phải di chuyển nhiều, các cơ sở y tế giáo dục hiện đại, đáp ứng đủ nhu cầu người dân và bắt kịp với sự gia tăng nhanh về dân số, các biện pháp xử lý môi trường tại khu đô thị, các công trình giao thông công cộng được quy hoạch đầy đủ...

Tương tự với phát triển bền vững hạ tầng đô thị xã hội, việc phát triển hạ tầng đô thị kỹ thuật là sự phát triển giao thông, cấp điện và chiếu sáng công cộng, cấp nước, hệ thống viễn thông, vệ sinh môi trường, mà không làm ảnh hưởng đến sự đáp ứng hạ tầng kỹ thuật đô thị đó trong tương lai.

\* TS., Học viện Hành chính Quốc gia

## SỰ CẦN THIẾT PHẢI HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC CHO PHÁT TRIỂN HẠ TẦNG ĐÔ THỊ BỀN VỮNG

### Vai trò của phát triển hạ tầng đô thị bền vững đối với kinh tế địa phương

Phát triển hạ tầng đóng vai trò then chốt đối với phát triển kinh tế địa phương, nâng cao năng suất lao động, giải quyết vấn đề việc làm cho lao động của địa phương. Mỗi địa phương có một lợi thế riêng để phát triển kinh tế, như: lợi thế về du lịch, về lao động, về vị trí địa lý vận chuyển hàng hóa... Với những điểm mạnh của mình, nếu hạ tầng không phát triển, thì địa phương khó phát huy được hết thế mạnh trong phát triển kinh tế địa phương, nâng cao đời sống của người dân.

Sự phát triển hạ tầng bền vững, bao gồm sự hoàn thiện đường xá, điện, nước và môi trường có vai trò tích cực hoạt động, kinh doanh của doanh nghiệp. Đặc biệt, đối với các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, nhân tố đầu tiên ảnh hưởng đến lựa chọn đầu tư của họ chính là sự phát triển hạ tầng ở địa phương. Do đó, việc huy động nguồn lực để hoàn thiện hạ tầng là sự cần thiết tất yếu cho phát triển kinh tế địa phương.

### Nhu cầu đầu tư phát triển hạ tầng đô thị là rất lớn

Nguồn vốn cần thiết để đáp ứng nhu cầu hạ tầng của Việt Nam đã vượt quá khả năng chi trả của NSNN. Theo báo cáo Triển vọng hạ tầng toàn cầu, Việt Nam sẽ cần hơn 6 tỷ USD để đạt được các mục tiêu về cơ sở hạ tầng vào năm 2040 (Bộ Xây dựng, 2015). Bởi vậy, địa phương nào cũng cần có một cơ chế huy động nguồn lực từ chính các doanh nghiệp và người dân trên địa bàn, thay vì trông chờ vào sự hỗ trợ từ phía Nhà nước.

### Tài chính cho phát triển hạ tầng đô thị bền vững còn nhiều hạn chế

Những hạn chế về tài chính cho phát triển hạ tầng đô thị ở các địa phương hiện nay được thể hiện ở những điểm sau:

- Các ngân hàng thương mại vẫn hạn chế cho chính quyền địa phương vay, với lý do cho địa phương vay đầu tư vào hạ tầng là quá rủi ro. Những chính sách về việc buộc phải cho vay cho hạ tầng theo chỉ đạo đồng nghĩa với việc họ không được 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 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 có bảo lãnh ngầm của chính quyền địa phương hoặc trung ương. Các khoản vay hầu như không được bảo lãnh bằng tài sản thế chấp phù hợp và những khoản vay cũng hầu như không được bảo đảm bằng tài sản thế chấp phù hợp, những khoản vay có tài sản bảo đảm trên thực tế tương đương với tài trợ dự án không được Chính phủ bảo lãnh. Bởi vậy, việc huy động nguồn lực từ phía tổ chức ngân hàng thương mại còn khá nhiều khó khăn, bất cập.

- Các dự án đầu tư hạ tầng cũng chưa hấp dẫn cho tư nhân tham gia, bởi chưa có cơ chế rõ ràng, minh bạch để xác định cơ chế hỗ trợ tài chính của Chính phủ đối với các dự án này. Bên cạnh đó, các dự án chưa được chuẩn bị đủ trước khi được đem ra đấu thầu, dẫn đến các nhà

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. Điều này gây khó khăn cho chính quyền trong việc xác định nên để Nhà nước đầu tư hoàn toàn hay đầu tư theo hình thức hợp tác giữa Nhà nước với tư nhân. Đặc biệt, hầu hết các dự án đầu tư do khu vực tư nhân làm, mà không qua đấu thầu, cạnh tranh làm tăng rủi ro về chất lượng dự án, dẫn đến hoạt động thiếu hiệu quả.

## XÂY DỰNG CƠ CHẾ HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC PHÁT TRIỂN HẠ TẦNG ĐÔ THỊ BỀN VỮNG TẠI VIỆT NAM

Cơ chế là tổng thể các hình thức, các phương pháp được quy định bởi các văn bản quy phạm pháp luật cho phép thực hiện hay không thực hiện một vấn đề nào đó. Cơ chế huy động nguồn lực cho phát triển hạ tầng đô thị bền vững thực chất chính là cơ chế, chính sách và các phương thức thích hợp nhằm tập trung một phần các nguồn lực hiện hữu trong và ngoài nước tạo ra nguồn lực phục vụ cho phát triển hạ tầng đô thị bền vững.

Các nguồn lực cho phát triển đô thị bền vững đến từ NSNN, từ cộng đồng người dân, từ doanh nghiệp và tương ứng với mỗi nguồn lực sẽ có cơ chế huy động riêng, cụ thể là:

### Cơ chế huy động nguồn lực từ NSNN

Cơ chế huy động nguồn lực từ NSNN cho phát triển đô thị bền vững chính là cách thức phân bổ NSNN cho đầu tư phát triển đô thị. Để huy động được nguồn lực từ khu vực nhà nước cho phát triển đô thị bền vững một cách có hiệu quả, vấn đề quan trọng cần xác lập được cách thức phân bổ nguồn lực từ NSNN cho phát triển đô thị hay xác lập được cơ chế phân bổ NSNN cho phát triển đô thị bền vững.

Theo tác giả, các nguyên tắc trong cơ chế phân bổ NSNN cho phát triển đô thị bền vững gồm:

**Một là**, việc phân bổ nguồn lực từ NSNN phải tuân thủ các quy định của Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản pháp luật có liên quan. Các dự án, công trình hoặc nhiệm vụ chi phải thực hiện theo đúng quy định về tiêu chuẩn kỹ thuật, thiết kế, định mức, đơn giá và đúng tiêu chuẩn, chế độ, định mức nội dung chi theo quy định hiện hành của Nhà nước.

**Hai là**, bảo đảm quản lý tập trung, thống nhất về mục tiêu, cơ chế, chính sách; thực hiện phân cấp trong quản lý đầu tư theo quy định của pháp luật, tạo quyền chủ động cho các cấp ngân sách.

**Ba là**, việc phân bổ nguồn lực từ NSNN phải phục vụ cho việc thực hiện các mục tiêu, định hướng phát triển tại kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, quy hoạch ngành, lĩnh vực đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

**Bốn là**, phân bổ nguồn lực từ NSNN phải phù hợp với khả năng cân đối nguồn lực từ nguồn NSNN và thu hút các nguồn lực của các thành phần kinh tế khác.

**Năm là**, căn cứ vào điều kiện khả năng nguồn thu ngân sách các cấp, nguồn lực hỗ trợ từ ngân sách tỉnh, ngân sách huyện tùy theo điều kiện mức độ thuận lợi, khó khăn của huyện và các xã; cần ưu tiên các xã miền núi, xã đặc biệt khó khăn và các địa phương làm tốt; ưu tiên nguồn lực hỗ trợ đầu tư các dự án phát triển sản xuất và dịch vụ thu hút lao động, giải quyết việc làm, tăng thu nhập và nâng cao đời sống người dân.

Cơ chế phân bổ nguồn lực cho phát triển đô thị bền vững như sau:

**Thứ nhất**, ưu tiên phân bổ nguồn lực từ NSNN cho công trình hạ tầng đô thị theo kế hoạch. Các công trình hạ tầng đô thị cần nguồn lực từ NSNN để đầu tư rất nhiều, trong khi NSNN lại eo hẹp đòi hỏi phải ưu tiên phân bổ nguồn lực từ NSNN cho hạ tầng đô thị theo kế hoạch. Song, cần đề ra các tiêu chí ưu tiên khi lựa chọn hạ tầng và địa điểm đầu tư, như: ưu tiên phân bổ nguồn lực từ NSNN cho hạ tầng đô thị ở những địa phương cần đầu tư trước, như: vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; ưu tiên cho hạ tầng đã hoàn thành và bàn giao đưa vào sử dụng, nhưng chưa bố trí đủ vốn, hạ tầng dự kiến hoàn thành trong kỳ kế hoạch.

**Thứ hai**, thực hiện công khai, minh bạch trong việc phân bổ nguồn lực từ NSNN cho hạ tầng đô thị. Vấn đề công khai, minh bạch trong việc phân bổ nguồn lực từ NSNN cho hạ tầng đô thị gồm những nội dung sau:

- Chính sách, pháp luật và việc tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật trong phân bổ nguồn lực từ NSNN cho công trình đô thị.

- Nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ nguồn lực từ NSNN cho công trình đô thị.

- Nguyên tắc, tiêu chí căn cứ xác định danh mục công trình đô thị trong kế hoạch đầu tư trung hạn và hằng năm.

- Kế hoạch phân bổ nguồn lực từ NSNN cho công trình đô thị trung hạn và hằng năm theo từng nguồn vốn, bao gồm danh mục dự án và mức vốn đầu tư công bố trí cho từng dự án.

- Tình hình huy động các nguồn lực từ NSNN và từ các nguồn khác tham gia thực hiện công trình đô thị; Tình hình và kết quả thực hiện kế hoạch, chương trình, dự án. Tiến độ thực hiện và giải ngân các dự án theo từng nguồn vốn; Kết quả nghiệm thu đánh giá chương trình, dự án.

- Bố trí phân bổ nguồn lực để thanh toán nợ đọng xây dựng cơ bản và hoàn trả vốn ứng trước. Nếu số nợ đọng xây dựng cơ bản và số ứng trước lớn phải xây dựng phương án cụ thể số vốn trả nợ từ kế hoạch đầu tư trung hạn và nguồn ngân sách trung ương, ngân sách địa phương và số vốn trả nợ từ nguồn tăng thu ngân sách địa phương và các nguồn vốn hợp pháp khác.

- Xác định nguồn lực từ NSNN là “vốn môi” trong huy động nguồn lực phát triển đô thị. Nguồn lực từ NSNN với vai trò của mình sẽ tập trung đầu tư hỗ trợ cho đô thị có tác dụng như “vốn môi”. Gọi là “vốn môi” vì số nguồn lực này cần đầu tư trước, nhưng không đầu tư cho toàn bộ công trình mà chỉ đầu tư một phần, phần còn lại kêu gọi người dân và doanh nghiệp khi thấy Nhà nước đã triển khai thật, thấy được lợi ích của mình sẽ đóng góp. Chẳng hạn trong đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật là đường xá, thì đường trục thôn có số người hưởng lợi nhiều, nên tỷ lệ NSNN hỗ trợ sẽ thấp và phần huy động đóng góp từ cộng đồng dân cư và doanh nghiệp sẽ cao. Tuy nhiên, đường trục chính có số người hưởng lợi thấp, chủ yếu là những hộ dân có ruộng đồng, nương rẫy với số lượng ít, khó huy động hoặc huy động với tỷ lệ thấp, thì cần có sự hỗ trợ nhiều hơn từ NSNN.

**Thứ ba**, tránh dàn trải trong phân bổ nguồn lực từ NSNN cho phát triển đô thị. Việc phân bổ nguồn lực từ NSNN cho phát triển đô thị cần tập trung theo danh mục công trình đô thị được cấp duyệt hàng năm, bảo đảm sắp xếp đủ nguồn cho công trình mới tiến hành phân bổ, hạn chế việc phân tán, dàn trải, bảo đảm hiệu quả sử dụng nguồn lực. Chỉ phân bổ nguồn lực từ NSNN cho các dự án đã đủ thủ tục đầu tư được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo đúng quy định của Luật Đầu tư công và các văn bản pháp luật có liên quan.

#### **Cơ chế huy động nguồn lực từ cộng đồng**

Cơ chế huy động nguồn lực từ cộng đồng cho phát triển hạ tầng đô thị có thể áp dụng cơ chế huy động trực tiếp hoặc cơ chế huy động gián tiếp.

**Cơ chế huy động trực tiếp:** Là cơ chế huy động cộng đồng trực tiếp đóng góp nguồn lực tham gia đầu tư xây dựng đường đô thị, thể hiện:

- Các hình thức huy động: (1) Huy động sự đóng góp của người dân bằng hiện vật; (2) Huy động bằng ngày công lao động; (3) Huy động đóng góp bằng tiền.

- Các phương thức huy động: (1) Đóng góp tự nguyện: Hạ tầng kỹ thuật đô thị chủ yếu là huy động bằng sự tự nguyện đóng góp của cộng đồng dân cư tại địa phương sau khi đã được thống nhất trong các cuộc họp ở địa phương; (2) Đóng góp bắt buộc: Thường được sử dụng khi hạ tầng đô thị đang được triển khai, nhưng có một số ít hộ không tham gia đóng góp, mặc dù việc thi công công trình đã được thống nhất trong các cuộc họp ở địa phương trước đó.

- Thực hiện các cách thức động viên, khuyến khích:

+ Cách thức đầu tiên có thể thực hiện đó là các hoạt động tuyên truyền, vận động, tác động tới nhận thức của cộng đồng dân cư. Để cách thức này phát huy tác dụng, nội dung tuyên truyền cần phải làm rõ hơn nội dung của danh mục đầu tư cũng như kế hoạch đầu tư xây dựng công trình đã được công khai. Ngoài ra, cần đa dạng hóa các cách thức tuyên truyền, vận động; trong đó, cần kết hợp giữa các phương tiện truyền thông đại chúng với việc tiếp cận trực tiếp các đối tượng cần tuyên truyền, vận động thông qua các tổ công tác, các tổ chức chính trị xã hội trên địa bàn.

+ Cách thức thứ hai là động viên bắt buộc. Phát triển đô thị ngay từ chủ trương chung đã là một chương trình mà chủ thể chính là người dân. Người dân và doanh nghiệp ở địa phương phải là những người có trách nhiệm đóng góp công sức của mình cho chương trình bao gồm cả nghĩa vụ đóng góp tài chính, nhất là đối với những hạng mục có liên quan trực tiếp tới quyền, lợi ích của người dân, như: đường xá, điện nước, môi trường, đường trong ngõ xóm và các điểm dân cư tương đương, đường trục chính nội đồng.

Cần lưu ý rằng, để thực hiện thành công việc huy động nguồn lực, thì không thể chỉ tính cho một công trình, mà phải tính đến tổng thể cả quá trình lâu dài của chiến lược phát triển đô thị. Theo đó, cần phải thực hiện tốt yêu cầu công khai minh bạch tài chính và trách nhiệm giải trình đối với các nguồn lực đã được huy động. Nhà nước có trách nhiệm giải trình rõ những yêu cầu của nhân dân và khi có một vấn đề tiêu cực phát sinh phải có một người đứng ra để chịu trách nhiệm trước công chúng về những hậu quả xảy ra.

**Cơ chế huy động gián tiếp:** Là thực hiện cơ chế tín dụng để vay vốn đầu tư. Cơ chế huy động gián tiếp có

thể thực hiện thông qua phát hành trái phiếu chính phủ, trái phiếu công trình, trái phiếu chính quyền địa phương. Việc áp dụng vay thông qua phát hành trái phiếu chính phủ, trái phiếu công trình, trái phiếu chính quyền địa phương phải tuân thủ theo những quy định của Nhà nước, song điều quan trọng là phải chú ý đến vấn đề xác lập lãi suất và phải tính toán đến khả năng trả nợ dựa vào khả năng của ngân sách hoặc khả năng thu hồi vốn thông qua hình thức thu phí sử dụng công trình.

**Cơ chế huy động nguồn lực từ doanh nghiệp**

Việc huy động nguồn lực từ doanh nghiệp cho phát triển đô thị bền vững áp dụng theo cơ chế sau:

(i) Vận động, thuyết phục sự tham gia đóng góp của các doanh nghiệp: Sử dụng phương thức vận động, thuyết phục sự đóng góp của các doanh nghiệp xây dựng hạ tầng đô thị, đặc biệt là các doanh nghiệp có trụ sở đóng trên địa bàn. Bên cạnh đó, tập trung vận động các doanh nghiệp mạnh, có quy mô lớn và các doanh nghiệp khai thác, sử dụng nhiều tài nguyên, khoáng sản để kêu gọi các doanh nghiệp này tự nguyện đóng góp xây dựng đường đô thị.

(ii) Đa dạng hóa các hình thức đóng góp, khai thác thế mạnh của từng doanh nghiệp tham gia đóng góp, như: đóng góp bằng tiền, vật liệu...

(iii) Khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư xây dựng hạ tầng đô thị. Các doanh nghiệp có thể thực hiện theo các cách thức: Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP); Đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT (Build - Operate - Transfer); Đầu tư theo hình thức hợp đồng BTO (Build - Transfer - Operate); Đầu tư theo hình thức hợp đồng BT (Build - Transfer)...□

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Xây dựng (2015). *Báo cáo chính sách nhu cầu đầu tư hạ tầng kỹ thuật đô thị Việt Nam giai đoạn 2016-2035*
2. Tôn Nữ Quỳnh Trân và Nguyễn Thế Nghĩa (2002). *Phát triển đô thị bền vững*, Nxb Khoa học Xã hội
3. Phạm Thiên Hoàng (2016). *Chính sách huy động nguồn lực tài chính cho phát triển cơ sở hạ tầng hướng đến năm 2020*, Đề tài khoa học cấp bộ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư
4. Nguyễn Mạnh Thiệu (2012). *Giải pháp huy động nguồn lực đầu tư phát triển hạ tầng ở Việt Nam giai đoạn 2012-2020*, Đề tài khoa học cấp cơ sở, Học viện Tài chính
5. Ngô Viết Nam Sơn (2013). Một số định hướng chiến lược trong việc phát triển đô thị bền vững tại Việt Nam, *Tap chí Xã hội học*, số 2(122)
6. Sylvia A. Azwar, Emirhadi Suganda, Prijono Tjiptoherijanto, Henita Rahmayanti (2012). *The model of urban infrastructure sustainability at the North Jakarta*, DOI:10.1016/j.proenv.2013.02.059