

# Tài chính đô thị đối với phát triển đô thị bền vững: một số vấn đề lý thuyết

Phan Huyền Châu

Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

Đô thị là động lực phát triển kinh tế của thế kỷ 21. Đô thị tạo ra môi trường cạnh tranh, đổi mới, sáng tạo, mang sự thịnh vượng cho xã hội. Nhưng đô thị cũng thực hiện những trọng trách lớn, đó là phải cung cấp môi trường đáng sống cho cư dân, tạo điều kiện cho hoạt động kinh tế, mang lại lợi ích cho mọi công dân và thúc đẩy sự phát triển đô thị bền vững về môi trường, công bằng xã hội, kiên cường trước các thế lực gây rối, bền bỉ chống chịu với thiên tai, dịch bệnh. Cho đến nay, có tới 70-80% hoạt động kinh tế được tạo ra ở các thành phố. Như vậy, nguồn thu tài chính của các quốc gia chủ yếu đến từ các đô thị góp phần

## 1. Những vấn đề chung về tài chính đô thị và phát triển bền vững

### 1.1. Những vấn đề chung về tài chính đô thị

Tài chính đô thị bao gồm khoản thu và chi của chính quyền địa phương ở các khu vực đô thị. Mặc dù khả năng chi trả và năng lực của chính quyền địa phương trong việc tham gia vào các quyết định tài chính rất khác nhau, nhưng tài chính đô thị ở các quốc gia nói chung đã đóng góp các nguồn lực cần thiết để tài trợ cho các dịch vụ địa phương, đáp ứng nhu cầu của người dân thông qua việc đánh thuế công bằng và sử dụng các nguồn lực bên ngoài.

Tài chính đô thị có vai trò quan trọng trong việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ của chính quyền địa phương. Với sự công nhận của toàn cầu về sự cần thiết phải theo đuổi các Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDGs), mục tiêu này chỉ có thể đạt được cùng với sự cải cách và nâng cao năng lực của các chính quyền đô thị trên thế giới. Chính quyền đô thị phù hợp để ứng phó với các thách thức về nghèo đói, giáo dục, nước, môi trường, dịch bệnh. Việc phụ thuộc quá nhiều vào Chính phủ Trung ương và các tổ chức quốc tế dẫn đến nguy cơ mất liên lạc với người dân địa phương để thực hiện mục tiêu trên. Do vậy, tự các chính quyền đô thị hoạt động tốt là cần thiết đối với mục tiêu phát triển bền vững, nhằm tìm cách biến các đô thị và các khu định cư của con người trở nên toàn diện, an toàn, linh hoạt và bền vững.

### 1.2. Phát triển đô thị bền vững

Có thể nhìn nhận một đô thị bền vững là: "Đô thị bền vững, hay đô thị sinh thái là đô thị được thiết kế có xem xét đến tác động xã hội, kinh tế, môi trường và môi trường sống có khả năng phục hồi cho các nhóm dân cư hiện tại, mà không ảnh hưởng đến khả

năng trải nghiệm tương tự của các thế hệ tương lai".

Kinh tế bền vững là kinh tế đô thị phát triển ổn định và bền vững tạo nhiều việc làm cho mọi thành phần kinh tế và mọi người dân đô thị.

Xã hội bền vững là có cơ sở hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật đô thị đáp ứng kịp thời và đầy đủ.

Môi trường bền vững: Sử dụng hiệu quả và bền vững tài nguyên đất; Bảo vệ môi trường nước và sử dụng bền vững tài nguyên nước;

## 2. Những tác động của tài chính đô thị đến phát triển đô thị bền vững

### 2.1. Một số nguồn thu để phát triển đô thị

- Nguồn thu từ thuế

Khi nói đến đô thị là nói đến nơi tập trung đông dân cư sinh sống và chủ yếu hoạt động trong những lĩnh vực kinh tế phát triển nông nghiệp. Thực tế cho thấy nguồn thu thuế từ đô thị chủ yếu từ các doanh nghiệp hoạt động sản xuất, kinh doanh thương mại, dịch vụ.

Thu đối với doanh nghiệp: Thuế về thu nhập, thuế vốn, thuế bất động sản phi nhà ở và các hình thức thuế thương mại hoặc thuế công nghiệp. Ngoài ra, còn có nguồn thu từ thuế thu nhập cá nhân, thuế xe cộ, bất động sản.

- Các khoản thu của đô thị từ nguồn thu ngoài thuế: Các loại thu khác nhau ngoài thuế có thể tạo thành một phần quan trọng trong cơ sở thu nhập của đô thị và tăng cường cung cấp và chất lượng hàng hóa và dịch vụ công. Nguồn thu này góp phần cải thiện sức khỏe tài khóa của đô thị và tạo nên nền tảng cho quyền tự chủ tài khóa

- Trái phiếu xanh của đô thị góp phần sự phát triển bền vững: Trái phiếu xanh tăng trưởng trong bối cảnh nhận thức rõ hơn về biến đổi khí hậu và mở

rộng cho các nhà đầu tư có khát vọng đầu tư các sản phẩm thân thiện với môi trường. Trên thế giới, trái phiếu xanh được coi là phương tiện hữu hiệu huy động vốn từ khu vực tư nhân cho các dự án có lợi ích về môi trường và xã hội. Việc phát hành trái phiếu xanh đang là xu hướng toàn cầu với sự tham gia của các định chế tài chính quốc tế lớn như Ngân hàng thế giới (WB), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB)...và được xem là một kênh huy động vốn quan trọng nhằm đáp ứng nhu cầu vốn cho tăng trưởng bền vững.

Sự khác biệt chính giữa trái phiếu xanh và trái phiếu thông thường là trái phiếu trước đây được nhà phát hành dán nhãn rõ ràng là “xanh” và cam kết sử dụng số tiền bán từ trái phiếu xanh để tài trợ độc quyền hoặc tài trợ cho các dự án có lợi ích môi trường. Các dự án đủ điều kiện bao gồm, nhưng không giới hạn, năng lượng tái tạo, hiệu quả năng lượng, quản lý chất thải bền vững, sử dụng đất bền vững, bảo tồn đa dạng sinh học, giao thông sạch, nước sạch và các dự án thích ứng với khí hậu khác nhau.

## 2.2. Quan hệ đối tác công tư (PPP) tăng thêm nguồn tài chính cho phát triển đô thị bền vững

Đô thị hóa ở các nước đang phát triển được dự báo sẽ làm tăng thêm từ 68 triệu đến 71 triệu người vào dân số đô thị trên thế giới hàng năm từ năm 2015 đến năm 2025. Điều này sẽ chỉ làm trầm trọng thêm những khoảng trống lớn về cơ sở hạ tầng ảnh hưởng đến thế giới đang phát triển. Khắc phục tình trạng này và đáp ứng tính bền vững các mục tiêu phát triển đòi hỏi phải tăng cường đầu tư cơ sở hạ tầng, đặc biệt là từ khu vực tư nhân.

PPP cung cấp một cơ chế tài chính mà chính quyền đô thị và các doanh nghiệp tư nhân hợp tác với nhau để thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng quan trọng và cải thiện hiệu quả và chất lượng của các cơ sở và dịch vụ công. “Đối tác công tư” là chuyển giao cho khối tư nhân những dịch vụ mà trước đây vẫn do khối Nhà nước thực hiện hoặc ít nhất là cấp vốn. Khu vực tư nhân cũng phải đầu tư tiền của vào việc cung cấp các dịch vụ công, kèm theo đó là việc đánh giá rủi ro và lợi ích - nhiệm vụ và kỹ năng quản trị của một doanh nghiệp để bảo đảm dự án đầu tư được thành công. Vai trò của nhà đầu tư tư nhân cần phải được ghi nhận là một “đối tác” của Nhà nước với địa vị “bình đẳng” theo bản chất của kinh doanh “lời ăn, lỗ chịu”. Thế mạnh của mỗi bên cần được phát huy trong việc đầu tư và vận hành một dự án, dịch vụ công.

Hình thức này được đánh giá là giảm áp lực cho ngân sách quốc gia, giảm sự lệ thuộc vào nguồn vốn ODA, nâng cao hiệu quả đầu tư, cải thiện chất lượng

dịch vụ, đồng thời giảm tiêu cực trong hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản. Việc áp dụng hình thức đầu tư PPP bước đầu sẽ giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước, từ đó thay đổi rõ rệt diện mạo đô thị để đáp ứng yêu cầu cơ sở hạ tầng trong tình hình mới. Đây là hình thức mở ra thị trường và cơ hội đầu tư tương đối hấp dẫn cho nhà đầu tư tư nhân trong và ngoài nước.

## 2.3. Các lĩnh vực đô thị đầu tư phát triển kinh tế, xã hội bảo vệ môi trường

a. Tài trợ cho việc mở rộng thành phố theo kế hoạch

Quy hoạch đô thị phải đi trước một bước. Các thành phố phải đầu tư cho lập kế hoạch trước khi mở rộng đô thị. Quy hoạch phải chỉ rõ các mô hình không gian đô thị củng cố hiệu quả kinh tế, hội nhập xã hội và bảo vệ môi trường. Các mô hình này gọn, ngăn nắp, kết nối và tích hợp. Chúng bao gồm việc cung cấp mạng lưới đường phố có chất lượng và thông nối, đủ không gian công cộng, sử dụng đất tích hợp, các khu dân cư xã hội hỗn hợp và mật độ thích hợp.

Mở rộng thành phố theo kế hoạch (PCE) là một phương pháp để giải quyết vấn đề tăng trưởng đô thị bền vững ở quy mô cấp thiết, tạo ra nguồn cung cấp đầy đủ các lô đất có xây dựng dịch vụ để đáp ứng sự gia tăng dân số mà không làm mất khả năng chi trả hoặc tạo ra các khu định cư phi chính thức. Nói tóm lại, mở rộng thành phố theo kế hoạch tạo tiền đề cho tăng trưởng đô thị bền vững.

b. Tài chính đô thị với xây dựng và quản lý kế hoạch phát triển hạ tầng đô thị

Quản lý quá trình đô thị hóa nhanh là một thách thức chính mà nhiều đô thị phải đối mặt. Cần phải cung cấp đầy đủ hạ tầng về giao thông vận tải, cung cấp nước sạch, nhà ở, xử lý nước thải và chất thải rắn. Hệ thống cơ sở hạ tầng là xương sống của khả năng cạnh tranh và thành công lâu dài của các đô thị. Đặc biệt là ở các thành phố mới nổi, nơi cơ sở hạ tầng đô thị thường đòi hỏi nguồn vốn lớn.

Việc cung cấp hạ tầng xã hội, dịch vụ đầy đủ là cần thiết để mang lại chất lượng cuộc sống cao và môi trường thuận lợi cho kinh doanh. Điều này bao gồm tất cả mọi thứ từ an toàn trên đường phố, trường học chất lượng đến chăm sóc sức khỏe, vườn hoa, công viên công cộng, không gian bờ sông, môi trường thân thiện. Tiện nghi thành phố được cải thiện cũng tạo ra được sức lan tỏa các khu vực lân cận “sống/làm việc” và sử dụng những dịch vụ tổng hợp, có các tác động kích thích khác như giảm nhu cầu đi lại cao điểm, sử dụng năng lượng thấp hơn và sinh thái tốt hơn.

c. Tài chính đô thị với phát triển kinh tế địa phương.

Phát triển kinh tế địa phương (LED) là một quá trình có sự tham gia của các bên liên quan khác nhau ở địa phương với sự kết hợp nỗ lực xây dựng một nền kinh tế năng động, linh hoạt, toàn diện và bền vững bằng cách tạo việc làm và cải thiện chất lượng cuộc sống cho tất cả mọi người.

Các đô thị là nền tảng chính cho đổi mới sản xuất, kinh doanh, trong khi các ngành công nghiệp là động cơ phát triển kinh tế và tạo việc làm. Các đô thị đẩy mạnh huy động các nguồn lực như lao động và vốn; kết quả là công nghiệp hóa đã làm thay đổi nhiều thành phố. Việc đầu tư phát triển các khu công nghiệp ở những khu vực ngoại ô của các đô thị đã thu hút được các nhà đầu tư trong và ngoài nước đã tạo ra những diện mạo mới cho các đô thị tạo công ăn việc làm, nộp ngân sách cho đô thị, tạo nên sự phồn thịnh cho xã hội.

### 3. Tài chính đô thị với việc sử dụng hiệu quả tài nguyên đất đai phát triển đô thị bền vững

Phát triển bền vững bao gồm các nguồn tài chính công để đầu tư và duy trì cơ sở hạ tầng vật chất và các dịch vụ đô thị cần thiết phục vụ đời sống đô thị. Nhu cầu bổ sung các nguồn lực để đáp ứng nhu cầu tăng trưởng đô thị gần như khá phổ biến. Nhu cầu này đã khiến nhiều nhà lãnh đạo đô thị đã đưa ra quyết định sử dụng nhiều đất hơn để làm cơ sở tăng thêm nguồn thu.

Quý đất công sẽ được công khai theo đúng giá trị thị trường, đảm bảo hài hòa lợi ích của người dân, nhà đầu tư, và chính quyền. Cơ chế này sẽ giúp khắc phục rất nhiều điểm yếu của hình thức VT (đổi đất lấy hạ tầng trong đó việc định giá đất không căn cứ theo giá thị trường hay năng lực tài chính không đảm bảo của chủ đầu tư).

Cơ chế này cũng tạo động cơ khuyến khích đúng đắn cho các bên tham gia dự án, nhân tố quan trọng nhất để nâng cao hiệu quả đầu tư. Về phía nhà nước là hiệu quả từ việc tiết kiệm chi phí tài chính. Thứ nhất, nguồn lực tài chính tài trợ là giá trị đất sau khi đã tăng giá nhờ tác động của dự án, chứ không phải là giá trị đất thấp khi chưa có cơ sở hạ tầng. Thứ hai, chi phí lãi vay được giới hạn trong thời gian xây dựng mà cũng chính là kỳ hạn của trái phiếu công trình, chứ không phải là vòng đời cả dự án.

Thu phí tác động (impact fees). Khi nhà đầu tư tại một khu đô thị làm ách tắc thêm cho cơ sở hạ tầng trong khu và nhà nước phải đầu tư thêm để tăng công suất của cơ sở hạ tầng đó thì nhà đầu tư được yêu cầu phải đóng phí bằng một phần đáng kể chi phí đầu tư thêm cho cơ sở hạ tầng.

Thu phí cải thiện (betterment levies). Phí cải thiện cũng là một hình thức huy động nguồn lực đầu

tư cho cơ sở hạ tầng từ việc khai thác đúng và đủ giá trị tăng lên của đất đai nhờ cơ sở hạ tầng. Khi nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng, các tổ chức/cá nhân sở hữu quyền sử dụng đất ở đó tự nhiên được hưởng lợi khi giá trị đất của họ tăng lên. Vậy, phí cải thiện được đánh vào những đối tượng này theo giá trị bằng một phần giá trị tăng thêm mà họ được hưởng.

Bán quyền phát triển (development rights). Khi có thông tin gần chắc chắn rằng nhà nước sẽ đầu tư cơ sở hạ tầng kết nối và hỗ trợ cho một đô thị mới, nhiều nhà đầu tư sẽ cạnh tranh nhau để xin cấp phép đầu tư dự án (phần nhiều là dự án bất động sản nhà ở, văn phòng và thương mại, nhưng có thể có các dự án dịch vụ khác) trong khu đô thị. Theo đề xuất của các nhà đầu tư đó phải đóng góp một phần chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng trong khu vực để có quyền phát triển dự án của mình.

Các đề xuất về thu phí tác động, thu phí cải thiện, và bán quyền phát triển nên được thí điểm trong một chương trình đầu tư cơ sở hạ tầng lớn ví dụ như hệ thống metro TP.HCM, Hà Nội. Nếu ga metro ở gần hoặc nằm trong một dự án đô thị mới, thành phố có thể đàm phán với các nhà đầu tư hiện hữu nhưng đặc biệt là nhà đầu tư tiềm năng là họ sẽ được cấp phép đầu tư nếu đồng ý đóng góp tài chính bằng một tỷ lệ phần trăm nhất định cho dự án. Như vậy, thay vì gọi chính thức là một loại phí (mà trong tương lai có thể khả thi khi gắn với một đề án sửa đổi, bổ sung luật), Thành phố nên gọi cơ chế này là “đóng góp tài chính” của nhà đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng khi dự án của họ được hưởng lợi do giá trị đất tăng lên khi có cơ sở hạ tầng./.

### Tài liệu tham khảo

Marco Kamiya, Le-Yin Zhang (2016), Các nguyên tắc tài chính đô thị, Tài chính cho lãnh đạo đô thị, Chương trình Định cư con người của Liên hợp quốc (UN-Habitat), Nairobi

M. Aalbers (2016). The financialization of housing: A political economy approach. Routledge, London

M.B. Aalbers, J. van Loon, R. Fernandez (2017) The financialization of a social housing provider. International Journal of Urban and Regional Research, 41 (4) pp. 572-587

L. Halbert, K. Attuyer (2016). Introduction: The financialization of urban production: Conditions, mediations and transformations. Urban Studies, 53 (7), pp. 1347-1361