Tài trợ đầu tư hạ tầng giao thông kết nối vùng kinh tế trọng điểm phía Nam

Funding investments in transportation infrastructure to connect Vietnam's Southern key economic region

Nguyễn Minh Kiều^{1*}, Phạm Hà¹, Nguyễn Kim Phước¹

¹Trường Đại học Mở Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam

*Tác giả liên hệ, Email: kieu.nm@ou.edu.vn

THÔNG TIN

TÓM TẮT

DOI:10.46223/HCMCOUJS.
econ.vi.14.2.485.2019

Ngày nhận: 03/05/2019

Ngày nhận lại: 09/05/2019

Duyệt đăng: 20/06/2019

Từ khóa:

cơ chế tài trợ vốn, hạ tầng
giao thông, nguồn vốn mới,
nguồn vốn truyền thống

Bài báo này trình bày cơ sở lý luận và thực tiễn nghiên cứu về cơ chế và chính sách tạo vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông kết nối các địa phương nhằm mục tiêu phát triển kinh tế vùng. Phương pháp nghiên cứu sử dụng trong bài báo này là phương pháp nghiên cứu định tính áp dụng trong phân tích chính sách. Qua khảo sát lý thuyết và kinh nghiệm ở các nước, các cơ chế, chính sách và từng loại nguồn vốn được hệ thống hóa làm nền tảng lý luận cho tài trợ đầu tư hạ tầng giao thông. Qua khảo sát ý kiến của các chuyên gia và những người làm thực tiễn, các cơ chế, chính sách và nguồn vốn đã và đang sử dụng ở Việt Nam được phân tích, đánh giá. So sánh sự khác biệt giữa lý luận thực tiễn, lỗ hổng nghiên cứu đã được xác định. Từ lý luận được hệ thống hóa kết hợp với thực tiễn được đánh giá, các kết luận và đề xuất cơ chế, chính sách và nguồn vốn đầu tư hạ tầng giao thông đã được đề xuất và giới thiệu trong bài báo này nhằm bổ sung và cắt giảm lỗ hổng nghiên cứu đã xác định.

ABSTRACT

The article presents a systematical literature review and practice of mechanisms and policies for capital generation to invest in transportation infrastructures to connect and boost economic growth in localities in the southern key economic region. The article uses qualitative research methods to analyze policy-related data. Firstly, mechanisms, policies and capital sources are summarized to lay the foundation of transportation infrastructure funding based on studying literature reviews and experiences of developed and emerging countries. Then, mechanisms, policies and capital sources for transportation infrastructure investments are analyzed and evaluated based on a survey of experts and practitioners to indicate the gap between literature reviews and

Keywords:

funding mechanism,
innovative capital sources,
traditional capital sources,
transportation infrastructures

practices. Lastly, some conclusions and recommendations of mechanisms, policies and capital sources are proposed to reduce the gap between theory and practice.

1. Giới thiệu

Vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam bao gồm tám địa phương là Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Bình Phước, Đồng Nai, Bà Rịa-Vũng Tàu, Long An, Tiền Giang và Tây Ninh. Đầu tư hạ tầng giao thông kết nối các địa phương đóng vai trò rất quan trọng cho phát triển và tăng trưởng kinh tế của các địa phương trong Vùng. Một cơ sở hạ tầng giao thông tốt giúp kết nối và vận chuyển hàng hóa cũng như hành khách thông suốt, nhanh chóng và hiệu quả từ đó thúc đẩy sản xuất kinh doanh nhờ khả năng tiếp cận thị trường hàng hóa và thị trường lao động. Để có được hạ tầng giao thông kết nối tốt, trước hết cần có quy hoạch hệ thống giao thông tốt được đánh giá và phê duyệt kỹ càng. Kế đến là cần có nguồn vốn đầu tư thỏa đáng và hiệu quả.

Kinh nghiệm các nước phát triển và các nước mới nổi chỉ ra rất nhiều loại nguồn vốn cũng như cơ chế và chính sách tiếp cận các nguồn vốn để tạo vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông. Mỗi loại nguồn vốn, mỗi loại cơ chế và mỗi loại chính sách đều có những điểm mạnh và những mặt hạn chế của nó, do đó, chỉ thích hợp sử dụng trong những hoàn cảnh và điều kiện nhất định. Do vậy, việc khảo sát cơ sở lý luận và hệ thống hóa các cơ chế, chính sách và nguồn vốn sử dụng đầu tư hạ tầng giao thông rất cần thiết.

Mặt khác, thời gian qua ở Việt Nam, đã có nhiều cơ chế, chính sách và nguồn vốn được sử dụng để đầu tư hạ tầng giao thông. Nhờ đó, cả nước nói chung, từng vùng, từng địa phương nói riêng có được hệ thống giao thông được đầu tư và xây dựng ngày càng tốt hơn. Tuy nhiên, thực tế cho thấy các cơ chế, chính sách cũng như nguồn vốn sử dụng trong thời gian qua bộc lộ không ít những bất cập và hạn chế. Hơn nữa, nhu cầu đầu tư hạ tầng giao thông phục vụ cho tăng trưởng kinh tế ngày càng tăng, trong khi nguồn vốn đã khai thác ngày càng cạn kiệt. Điều này cảnh báo một sự khó khăn rất lớn hiện nay và trong tương lai phải đối mặt trong việc tạo vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông. Do vậy, việc khảo sát và đánh giá ưu, nhược điểm liên quan đến cơ chế, chính sách và các nguồn vốn sử dụng đầu tư hạ tầng giao thông trên thực tế trong thời gian qua rất đáng quan tâm.

Trước đòi hỏi của lý luận cũng như thực tế, nhóm nghiên cứu chúng tôi đã thực hiện nghiên cứu cơ chế, chính sách tạo vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông kết nối Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam. Qua đó, chỉ ra những nguồn vốn nào có thể sử dụng để đầu tư hạ tầng giao thông hiện tại và trong tương lai. Nhìn chung, các cơ chế, chính sách và nguồn vốn chỉ ra trong lý luận đã được sử dụng trên thực tế ở Việt Nam trong thời gian qua. Tuy nhiên, quá trình sử dụng cũng phát sinh nhiều vấn đề cần xem xét và điều chỉnh. Ngoài ra, còn một số nguồn vốn tiềm năng nhưng chưa được khai thác cần được xem xét khai thác bổ sung.

2. Phương pháp nghiên cứu

Đây là một dạng nghiên cứu chính sách, phương pháp nghiên cứu phù hợp sử dụng chính yếu ở đây là phương pháp nghiên cứu định tính dựa trên khung phân tích so sánh giữa thực tiễn và lý luận thông qua từng tình huống cụ thể. Thực hiện phương pháp nghiên cứu này, trước tiên cơ sở lý luận liên quan đến cơ chế, chính sách và các nguồn vốn sử dụng đầu tư hạ tầng giao thông được khảo sát, tổng kết và hệ thống hóa từ các nghiên cứu ở các quốc gia phát

triển và mới nổi. Kế đến, khung phân tích chính sách được xây dựng làm nền tảng cho việc phân tích và đánh giá (Hình 1). Ngoài ra, một cuộc khảo sát thông qua phiếu điều tra các chuyên gia và những người làm thực tiễn được thực hiện để thu thập dữ liệu cần thiết cho việc đánh giá thực trạng tài trợ đầu tư hạ tầng giao thông ở các địa phương trong thời gian qua. Cuối cùng so sánh giữa lý luận và thực tiễn theo khung phân tích đã chỉ ra, nhiều kết luận bổ ích được rút ra và công bố nhằm thu hẹp sự khác biệt giữa thực tiễn và lý luận góp phần nâng cao hiệu quả thực hành và nhận thức. Với vấn đề được xác định rõ ràng, phương pháp nghiên cứu phù hợp và kết quả nghiên cứu thu nhận được, hy vọng bài báo này mang lại ý nghĩa thiết thực cho các nhà nghiên cứu và thực hành.

3. Cơ sở lý luận

Hạ tầng giao thông và quy hoạch hạ tầng giao thông

Cơ sở hạ tầng là một khái niệm rộng và thông thường được gắn với hệ thống giao thông và liên lạc. Các nhà kinh tế học như Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1953) và Hirschman (1958) xem cơ sở hạ tầng bao gồm hai cấu phần: Hạ tầng kinh tế bao gồm các loại đường giao thông, hệ thống truyền dẫn năng lượng, hệ thống thông tin liên lạc... phục vụ cho các hoạt động liên quan đến kinh tế và hạ tầng xã hội bao gồm các hạ tầng phục vụ cho các hoạt động như giáo dục, y tế, an ninh quốc phòng, phòng cháy... Phạm vi bài báo này chỉ bàn đến hạ tầng giao thông bao gồm đường bộ, đường sắt, đường thủy, đường hàng không và các cơ sở hạ tầng phục vụ cho hoạt động giao thông như bến cảng, nhà ga và bến bãi.

Hình 1. Khung phân tích nghiên cứu

Để có được một hạ tầng giao thông bảo đảm chất lượng và số lượng theo nhu cầu của

xã hội thì, trước hết, các công tác liên quan đến quy hoạch hạ tầng giao thông đóng vai trò tiên quyết nhằm hạn chế những bất cập như: sử dụng hạ tầng giao thông không hiệu quả, không đáp ứng được nhu cầu của xã hội, làm tăng chi phí của người sử dụng, phá vỡ quy hoạch tổng thể và làm tổn thất chi phí đầu tư vào hạ tầng. Theo *Tạp chí Economic Times*, quy hoạch hạ tầng giao thông là các hoạt động quy hoạch liên quan đến vận hành, cung cấp và quản lý các tiện ích và dịch vụ cho các loại hình giao thông và cho các hoạt động vận chuyển con người và hàng hóa với mục đích an toàn, tiện lợi, nhanh chóng, thoải mái, kinh tế và thân thiện với môi trường. Đây là một hoạt động dự báo nhu cầu sử dụng việc di chuyển trong tương lai và bảo đảm rằng tất cả các phương tiện và dịch vụ cần thiết đáp ứng được nhu cầu đó. Quy hoạch hạ tầng giao thông là nền tảng giúp định hình các khu đô thị/thành phố, tạo điều kiện cho các hoạt động kinh tế phát triển, thúc đẩy sự tương tác của cộng đồng và nâng cao chất lượng cuộc sống. Đồng thời, quy hoạch hạ tầng giao thông là một nền tảng cơ bản cho việc phát triển bền vững và bảo đảm khả năng tiếp cận như nhau đến các thành phần khác nhau trong xã hội.

Kế đến, việc thu xếp và sử dụng các nguồn vốn khả thi đầu tư hạ tầng giao thông rất quan trọng. Mục tiếp theo bàn đến các nguồn vốn và cơ chế, chính sách khai thác các nguồn vốn được chỉ ra.

Tài trợ vốn (funding) và huy động vốn (financing) đầu tư hạ tầng giao thông

Đối với các hoạt động đầu tư hạ tầng giao thông, vốn đầu tư là một yêu cầu quan trọng nhằm bảo đảm cho các dự án được đầu tư và duy trì trong tình trạng hoạt động tốt sau khi đưa vào sử dụng. Quyết định nguồn vốn phục vụ cho nhu cầu đầu tư hạ tầng giao thông luôn là một quyết định khó khăn với các nhà quản lý vì tính chất phức tạp và nhiều rủi ro của các dự án đầu tư vào hạ tầng giao thông. Để phân biệt rõ tính chất vốn đầu tư trong phát triển hạ tầng giao thông, có hai khái niệm liên quan đến vốn đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông cần làm rõ là tài trợ vốn (funding) và huy động vốn (financing).

Theo các định nghĩa về huy động vốn và tài trợ vốn của Cơ quan quản lý giao thông Bang Texas (Texas Department of Transportation, 2007), Deloitte (2013) hay OECD (2014), tài trợ vốn hay phân bổ vốn (funding) là một khoản tiền được cung cấp bởi các tổ chức hoặc chính phủ dựa trên một thỏa thuận. Tài trợ vốn thông thường không có lãi suất. Với loại hình này hợp đồng huy động vốn sẽ có một số yêu cầu cụ thể liên quan đến dự án, nhưng sẽ không tồn tại các thỏa thuận về việc hoàn trả lại vốn đầu tư ban đầu. Những đối tượng tham gia tài trợ vốn đa phần là chính phủ và các nhà hảo tâm. Các nguồn tài trợ vốn có thể sử dụng bao gồm:

- Tài trợ của chính phủ: Các nguồn vốn sẽ được rót thông qua các đại diện của cơ quan chính phủ hoặc doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp công ích để thực hiện các dự án đầu tư hạ tầng giao thông;
- Các khoản phí thu từ lệ phí giao thông, lệ phí cầu đường, thuế và các loại phí khác từ người sử dụng hạ tầng giao thông (phí thu từ người sử dụng hạ tầng giao thông);
- Các loại doanh thu khác từ thu do gia tăng giá trị sử dụng đất được hưởng lợi từ dự án hạ tầng giao thông, các hoạt động thương mại (cho thuê, quảng cáo liên quan đến hạ tầng giao thông).

Khác với tài trợ vốn, huy động vốn (financing) thường được cung cấp bởi một tổ chức với một mức lãi suất nhất định và có thời hạn để hoàn trả lại vốn huy động. Đối tượng liên quan chủ yếu là khu vực công hoặc khu vực tư theo hai hình thức huy động vốn phổ biến sau đây:

- Huy động vốn từ khu vực công bao gồm nguồn vốn từ ngân sách nhà nước, các quỹ đầu tư công, nợ công, hoặc các khoản tài trợ quốc tế;
- Huy động từ khu vực tư nhân bao gồm nguồn vốn từ các doanh nghiệp xây dựng cơ sở hạ tầng, từ các ngân hàng và từ các nhà đầu tư tổ chức.

Tương tự, Hiệp hội Đường sắt Úc (ARA, 2014) phân biệt tài trợ vốn (funding) và huy động vốn (financing) như sau:

“The term funding ... refers to how infrastructure is paid for. Ultimately, there are only two sources of funding for infrastructure, government investment or direct user charges. This is opposed to financing which refers to the way in which debt and/or equity is raised for the delivery and operation of an infrastructure project”.

ARA (2014) còn chỉ rõ tài trợ vốn cho dự án đầu tư hạ tầng giao thông không đòi hỏi phải hoàn trả vốn, trong khi huy động vốn đầu tư cho dự án hạ tầng giao thông cung cấp khoản vốn ứng trước và suy cho cùng phải được hoàn trả cả gốc và lãi. Giải pháp huy động vốn không dừng lại ở khu vực công mà còn mở rộng cho khu vực tư và cũng không phải chỉ giới hạn trong phạm vi hình thức hợp tác công tư (PPP). Thông qua hai hình thức cơ bản là tài trợ và huy động, các loại nguồn vốn có thể sử dụng đầu tư hạ tầng giao thông từng được khai thác thành công ở các nước phát triển và nước mới chuyển đổi. Các nguồn vốn này thường được phân chia một cách có hệ thống để dễ dàng khai thác.

Các nguồn vốn truyền thống và các nguồn vốn mới

Các nguồn vốn truyền thống là nguồn vốn có từ lâu và thường xuyên được sử dụng ở hầu hết các nước từ xưa đến nay, kể các nước phát triển lẫn nước kém phát triển. Nguồn vốn này chủ yếu bao gồm nguồn vốn từ ngân sách hình thành từ các nguồn thu thuế và các nguồn vốn hình thành từ các nguồn thu liên quan đến sử dụng hạ tầng giao thông.

Thứ nhất và chiếm tỷ trọng lớn nhất trong nguồn vốn truyền thống phải kể đến là nguồn vốn đến từ thu thuế nộp vào ngân sách và ngân sách hàng năm phân bổ cho đầu tư vào hạ tầng giao thông. Nguồn vốn này được xem như là nguồn vốn tài trợ với đặc điểm là không phải hoàn trả, nhưng thường hạn chế do ngân sách còn phải trang trải nhiều loại nhu cầu đầu tư khác, chứ không phải chỉ có nhu cầu đầu tư hạ tầng giao thông.

Thứ hai là nguồn vốn từ thuế nhiên liệu. Nguồn này phụ thuộc vào lượng nhiên liệu tiêu thụ và tiền thuế trên mỗi đơn vị nhiên liệu tiêu thụ. Những điểm yếu của thuế nhiên liệu làm xói mòn sức mua và góp phần gia tăng lạm phát và chi phí sản xuất. Điểm yếu thứ hai là thuế nhiên liệu không phải là phí để tài trợ cho dịch vụ cụ thể hay thu từ người sử dụng trả cho dịch vụ mình sử dụng, điều này khác với phí giao thông, thu nhằm để bảo trì, vận hành, hay nâng cấp đường hay phương tiện phục vụ giao thông. Điểm yếu thứ ba là thuế nhiên liệu không tính như là phí của người sử dụng và không dựa trên số cây số đường mà tài xế sử dụng, bởi vì thuế nhiên liệu thu trên cơ sở số nhiên liệu tiêu thụ nên xe tiêu thụ nhiều nhiên liệu phải trả thuế nhiều hơn, mặt khác khi tắt đường người sử dụng ít sử dụng đường nhưng vẫn phải trả thuế nhiều hơn.

Thứ ba là nguồn vốn từ thu phí giao thông. Nguồn này phụ thuộc vào mức độ người sử dụng phương tiện sử dụng hạ tầng giao thông. Cách tính phí gắn trực tiếp với việc sử dụng hạ tầng giao thông theo kiểu có dùng thì có trả tiền. Thu phí giao thông để huy động vốn tài trợ cho đầu tư hạ tầng giao thông là hình thức huy động vốn đã có từ lâu. Cùng với nó còn có thêm

các loại phí đi kèm như phí dừng đỗ phương tiện, phí đậu xe, phí thu trên đầu xe như lệ phí đăng ký. Tuy nhiên, thu phí giao thông thường chỉ thích hợp áp dụng ở những khu vực có mật độ dân cư và xe cộ đông đúc.

Các nguồn vốn truyền thống từ ngân sách, từ thuế nhiên liệu tiêu thụ và phí giao thông sử dụng có ưu điểm là gắn trực tiếp với việc sử dụng hạ tầng giao thông và không đòi hỏi tài trợ từ nợ cũng như việc trả nợ vay. Tuy nhiên, khi nhu cầu vận chuyển ngày càng tăng, chi phí xây dựng và vật liệu tăng cùng với nhu cầu đòi hỏi nhiều dự án đầu tư hạ tầng giao thông khiến cho nhu cầu vốn ứng trước rất lớn trong khi nguồn vốn đầu tư cạn kiệt. Khi ấy, cần thiết phải sử dụng đến việc huy động vốn từ nợ vay, theo kiểu sử dụng nợ vay để đầu tư trước, khi nào dự án đi vào hoạt động sẽ có nguồn thu trả nợ sau. Cách này có cái hay là tạo ra sự cạnh tranh giữa các dự án và tiết kiệm chi phí. Những năm gần đây chính phủ đã có những cách mới để huy động vốn nhằm đa dạng hóa tránh phụ thuộc vào hệ thống thu thông qua phí giao thông và thuế nhiên liệu. Các giải pháp huy động vốn mới bao gồm:

Phát hành trái phiếu: Ưu điểm là có tiền trước để đầu tư và thúc đẩy nhanh tiến độ của dự án và điều này cũng góp phần giảm được nhiều loại chi phí như tránh gia tăng chi phí xây dựng do lạm phát, lãng phí thời gian, tiêu hao nhiên liệu do ùn tắc, cũng như tránh chậm trễ trong vận chuyển hàng hóa và quan trọng là giảm tác động tiêu cực đến phát triển kinh tế.

Thành lập ngân hàng hạ tầng giao thông: Ngân hàng cơ sở hạ tầng giao thông được xem như là một cơ chế thiết yếu để tạo nguồn vốn tài trợ cho các dự án đầu tư hạ tầng giao thông. Ngân hàng hạ tầng giao thông có thể huy động vốn nhân rồi dài hạn từ dân cư, cộng đồng doanh nghiệp, và các quỹ đầu tư thông qua tài khoản tiền gửi đầu tư hoặc phát hành trái phiếu với lãi suất phù hợp để cho vay đầu tư các dự án đầu tư hạ tầng giao thông. Khi dự án hoàn thành và đi vào hoạt động sẽ tạo ra nguồn thu trả nợ lại ngân hàng.

Hợp tác công tư (PPP): Theo định nghĩa của FHWA, hợp tác công tư (Public and Private Partnership - PPP) là một hợp đồng thỏa thuận giữa đại diện của chính phủ (tổ chức công) với một tổ chức tư nhân cho phép tổ chức tư nhân tham gia thực hiện các dự án hạ tầng giao thông. Về cơ bản, PPP liên quan đến cả hai bên và chú trọng đến mục tiêu của cả hai bên. PPP đã được sử dụng thành công ở nhiều nơi trên thế giới, đặc biệt là ở châu Âu và Australia. Đối với chính phủ hay các tổ chức công, lợi ích của PPP bao gồm: khả năng tiếp cận và sử dụng nguồn vốn tư nhân, tiềm năng cắt giảm chi phí và đẩy nhanh tiến độ dự án, chia sẻ rủi ro và cơ hội quản lý dự án hiệu quả hơn. Ngược lại, thách thức của PPP đối với tổ chức công là sự chấp nhận của công chúng, việc quyết định lợi nhuận thỏa đáng trên vốn đầu tư, làm sao đảm bảo sự công bằng tỷ lệ lợi nhuận giữa hai bên cũng như các khía cạnh chuyên sâu về pháp lý và tài chính.

Thu hồi giá trị (Value capture): Thu hồi giá trị là hình thức tài trợ theo đó những người không sử dụng hạ tầng giao thông nhưng có lợi ích từ việc đầu tư hạ tầng giao thông phải đóng góp cho chi phí đầu tư dự án hạ tầng giao thông. Lợi ích có được từ dự án giao thông được đầu tư thể hiện ở phần giá trị gia tăng của tài sản hiện hữu sau khi có dự án và phần tăng doanh thu thuế đánh vào tài sản do giá trị tài sản gia tăng. Chẳng hạn, khi đầu tư tuyến metro thì cần có nhà ga và việc đầu tư nhà ga làm tăng giá trị bất động sản xung quanh nhà ga, hoặc khi đầu tư tuyến đường bộ làm gia tăng giá trị bất động sản chạy dọc theo tuyến đường. Phần giá trị gia tăng bỗng dưng có này chính phủ cần thu và sử dụng để hoàn lại chi phí đầu tư, chứ không thể để cho chủ tài sản hưởng lợi toàn bộ. Việc nắm bắt phần giá trị tăng thêm này có thể thực hiện thông qua hình thức đánh thuế tài sản nhưng chỉ đánh vào phần giá trị tăng thêm của tài sản.

Theo Langley (2015) thì chính phủ đứng trước thử thách không chỉ do thiếu đầu tư hạ

tăng giao thông mà còn do đầu tư sai. Việc thiếu đầu tư hoặc đầu tư sai đều đưa đến hệ lụy là giảm đi sức cạnh tranh và cơ hội cho sự phát triển của nền kinh tế. Thu hồi giá trị không chỉ là hình thức mới để tài trợ cho đầu tư hạ tầng giao thông mà còn là công cụ giúp đánh giá và ra quyết định đầu tư đúng đắn hơn (Langley, 2015). Một dự án được xem là đầu tư đúng chỉ khi nào lợi ích mà nó tạo ra lớn hơn chi phí đầu tư. Theo báo cáo của Ủy ban năng suất và hạ tầng cơ sở của Úc (Productivity Commission and Infrastructure Australia) thì cần thiết phải cải tổ và thay đổi cách thức đánh giá, tài trợ và thực hiện các dự án hạ tầng ở Úc. Thu hồi giá trị (value capture) góp phần hỗ trợ cho việc ra quyết định đầu tư dự án một cách thông minh hơn, theo đó một dự án chỉ đáng xem xét đầu tư khi nào:

Dự án đầu tư đó tạo ra được giá trị gia tăng đủ để thu hút sự quan tâm của các đơn vị công và tư đầu tư và qua đó mang lại lợi ích cho những người có liên quan và cộng đồng.

Lợi ích mà dự án mang lại đủ để tự bù đắp cho chi phí đầu tư và giá trị mà dự án tạo ra phải được thu lại để tài trợ cho dự án (value capture).

Những lợi ích gián tiếp có được từ các dự án đầu tư hạ tầng giao thông, được xem như là ngoại tác tích cực (positive externalities), bao gồm gia tăng nguồn thu thuế nhận được của các tổ chức đại diện chính quyền, lợi ích trời cho của các chủ sở hữu tài sản và doanh nghiệp nằm gần các dự án đầu tư. Ví dụ dự án mở rộng tuyến đường sắt Mandurah ở thành phố Perth làm gia tăng giá trị tài sản và doanh thu thuế đem lại nguồn thu thuế trong 30 năm chiếm đến 40% chi phí đầu tư dự án. Theo McIntosh, Alegría, Ordóñez, và Zenteno (2014) nếu dự án đầu tư được phát triển và phân tích đánh giá tốt thì doanh thu thuế gia tăng có lẽ chiếm trên 60% chi phí đầu tư dự án. Nếu chính quyền biết thu hồi giá trị tăng thêm từ các dự án đầu tư hạ tầng giao thông thì có thể tạo ra nguồn tài trợ mới cho các dự án đầu tư hạ tầng giao thông, góp phần giảm gánh nặng từ nguồn chi đầu tư công hay nguồn phí thu trực tiếp từ người sử dụng hạ tầng giao thông.

Phương pháp huy động vốn thông qua hình thức thu hồi giá trị xác định và thu phần giá trị được tạo ra từ đầu tư khu dân cư mới hoặc cải tạo khu dân cư hiện hữu và chia sẻ phần giá trị được tạo ra này một cách công bằng cho cộng đồng và các bên có liên quan. Một dự án đầu tư sẽ có liên quan lợi ích đến cộng đồng, nhà đầu tư và những người phát triển nên dự án.

Nói tóm lại, có rất nhiều loại nguồn vốn đã từng được sử dụng để đầu tư hạ tầng giao thông ở các nước, kể cả nước phát triển lẫn mới nổi. Về tên gọi có thể khác nhau hoặc tương tự nhau, nhưng nhìn chung các nguồn vốn này có thể hệ thống hóa thành các nguồn vốn vừa nêu trên. Bảng 1 trình bày tóm tắt một cách có hệ thống về các loại nguồn vốn này.

Bảng 1

Tổng hợp các nguồn vốn khả dụng cho đầu tư hạ tầng giao thông

STT	Nguồn vốn	Cơ sở hình thành	Ưu điểm	Nhược điểm
1	<i>Tài trợ (funding):</i> Là nguồn từ ngân sách trung ương và địa phương phân bổ cho hạ tầng giao thông	Bao gồm các nguồn từ thu thuế nói chung, từ thu các loại phí như phí tiêu thụ nhiên liệu, phí giao thông, phí đăng ký xe, phí cấp giấy phép lái xe, phí đậu xe, phí bến bãi...	<ul style="list-style-type: none"> • Có sẵn không phải huy động • Tương đối ổn định hàng năm • Không phải hoàn trả gốc và lãi • Chi phí thấp 	<ul style="list-style-type: none"> • Có hạn chế do ngân sách còn nhiều mục tiêu đầu tư khác • Giải ngân phức tạp, chậm so với tiến độ • Kém hiệu quả, dễ thất thoát lãng phí

STT	Nguồn vốn	Cơ sở hình thành	Ưu điểm	Nhược điểm
	<i>Huy động (financing):</i> Là nguồn bổ sung cho thiếu hụt của nguồn từ ngân sách, huy động từ các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước	Bao gồm các nguồn từ cơ chế và chính sách hợp tác công tư (PPP), từ tài chính công ty lớn, từ tài chính dự án, từ các quỹ đầu tư, từ ngân hàng và các quỹ đầu tư hạ tầng...	<ul style="list-style-type: none"> • Quy mô dồi dào nếu có cơ chế thu hút hấp dẫn • Gắn đầu tư với hiệu quả dự án • Thu hút khu vực tư tham gia giảm gánh nặng cho khu vực công 	<ul style="list-style-type: none"> • Có giới hạn thời gian, cần hoàn trả gốc và lãi • Chi phí không thấp • Hợp đồng huy động vốn phức tạp đảm bảo lợi ích giữa các bên bao gồm cộng đồng, chính phủ và nhà đầu tư
2	<i>Truyền thống (Traditional):</i> Nguồn vốn đến từ chính phủ trung ương và địa phương dưới hình thức thu thuế và phí giao thông	Bao gồm nguồn phân bổ từ ngân sách chính phủ trung ương (liên bang), ngân sách tỉnh (bang) và ngân sách địa phương (local)	<ul style="list-style-type: none"> • Có sẵn và dễ kế hoạch hóa theo kế hoạch ngân sách hàng năm • Không phải hoàn lại cả gốc và lãi 	<ul style="list-style-type: none"> • Hạn chế về quy mô và phải cạnh tranh với các mục tiêu chi ngân sách khác • Không gắn liền đầu tư với hiệu quả hoạt động dự án
	<i>Mới phát triển (Innovative):</i> Nguồn vốn mới phát triển đến từ tư nhân (PPP) hoặc đến từ thu hồi giá trị tạo ra từ hạ tầng giao thông (value capture) nhằm bổ sung cho nguồn vốn truyền thống.	Bao gồm nguồn huy động từ khu vực tư và nguồn từ thu hồi giá trị tạo ra từ dự án hạ tầng giao thông được đầu tư	<ul style="list-style-type: none"> • Huy động được khu vực tư tham gia • Tạo giá trị và phân chia giá trị công bằng giữa những đối tượng hưởng lợi • Gần như không hạn chế quy mô nếu có cơ chế và chính sách phù hợp 	<ul style="list-style-type: none"> • Giới hạn thời gian • Phải hoàn trả cả gốc và lãi • Không phải toàn bộ giá trị được tạo ra là do kết quả từ đầu tư hạ tầng giao thông • Việc đánh giá và thu hồi giá trị thường khá phức tạp

Nguồn: Kết quả phân tích dữ liệu của nhóm nghiên cứu

Các cơ chế huy động vốn đầu tư hạ tầng giao thông

Cơ chế huy động vốn đầu tư hạ tầng giao thông là những cách thức theo đó một dự án đầu tư hạ tầng giao thông có được nguồn vốn để thực hiện. Cơ chế chỉ ra cách thức hay phương pháp làm thế nào có được nguồn vốn đầu tư. Do đặc điểm của dự án đầu tư hạ tầng giao thông là cần quy mô vốn rất lớn, thời gian đầu tư dài hạn, liên quan đến nhiều khía cạnh kinh tế và xã hội nên việc tìm kiếm cơ chế huy động vốn phù hợp để có được vốn đầu tư dự án rất quan trọng.

Trước tiên là Cơ chế tập quyền (centralized) và Cơ chế phân quyền (decentralized). Dựa vào quyền lực (jurisdiction power) cơ chế huy động vốn có thể chia thành cơ chế tập quyền và cơ chế phân quyền (Guhnemann, 2006). Cơ chế tập quyền là cơ chế tập trung quyền hạn và trách nhiệm huy động vốn đầu tư hạ tầng giao thông vào tay chính phủ trung ương. Nền tảng

lý luận của cơ chế này nằm ở chỗ cho rằng hạ tầng giao thông là loại hàng hóa công (public goods) nên phải do chính phủ đảm nhận sản xuất và phân phối. Mặt khác, do mạng lưới giao thông trải rộng qua nhiều bang hoặc nhiều địa phương nên cần tập trung vào chính quyền trung ương hay chính phủ liên bang để thực hiện một cách tập trung và thống nhất.

Cơ chế phân quyền là cơ chế cho phép trao quyền hạn và trách nhiệm huy động vốn đầu tư hạ tầng giao thông cho chính quyền địa phương hay chính phủ tiểu bang. Nền tảng lý luận cho cơ chế này dựa trên đặc thù của từng địa phương hay tiểu bang và đặc biệt là nhằm giảm gánh nặng cho ngân sách trung ương cũng như phát huy tính chủ động tích cực và sáng tạo của từng địa phương.

Kế đến là Cơ chế tài trợ (funding) và Cơ chế huy động (financing). Dựa vào tính chất có hoàn trả hay không hoàn trả, cơ chế huy động vốn đầu tư hạ tầng giao thông có thể chia thành cơ chế tài trợ và cơ chế huy động (ARA, 2014). Cơ chế tài trợ là cơ chế phân bổ vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông từ nguồn đã có sẵn và không phải hoàn trả vốn gốc. Đây có thể nói là cơ chế chi tiêu vốn vào mục đích phát triển hạ tầng giao thông. Cơ chế tài trợ có thể tập trung vào chính quyền trung ương hoặc phân quyền cho chính quyền địa phương, nhưng thường do chính phủ hay khu vực công đảm nhận. Nền tảng lý luận của cơ chế này vẫn dựa trên quan điểm cho rằng hạ tầng giao thông là hàng hóa công nên phải do chính phủ đảm nhận. Đặc điểm nổi bật của cơ chế này thể hiện ở chỗ nguồn vốn có sẵn và không phải hoàn trả. Nguồn vốn này chủ yếu từ thu thuế các loại, từ thu phí hạ tầng giao thông các loại và từ nguồn viện trợ không hoàn lại của các nước và tổ chức tài chính quốc tế.

Cơ chế huy động vốn là cơ chế thu hút và kêu gọi vốn đầu tư từ nhiều nguồn khác nhau nhằm bổ sung cho nguồn vốn của chính phủ hay của ngân sách. Cơ chế này nhằm bổ sung cho những khiếm khuyết hay hạn chế của cơ chế tài trợ vốn từ chính phủ. Mặc dù đầu tư hạ tầng giao thông, theo truyền thống, là trách nhiệm và quyền hạn của chính phủ, nhưng do nhu cầu vốn quá lớn và đa dạng nên chỉ với cơ chế tài trợ khó lòng đáp ứng nổi. Nền tảng lý luận của cơ chế huy động vốn nằm ở chỗ cần thiết có sự bổ sung và giảm gánh nặng cho ngân sách cũng như phát huy tính năng động, năng lực và sự đóng góp của khu vực tư vào việc đầu tư hạ tầng giao thông (OECD, 2014).

Cuối cùng là Cơ chế truyền thống (traditional) và Cơ chế mới (innovative). Dựa vào tính chất đổi mới, cơ chế huy động vốn có thể chia thành cơ chế truyền thống và cơ chế mới. Cơ chế truyền thống, như tên gọi của nó, là cơ chế chú trọng khai thác nguồn vốn nguồn từ ngân sách, từ các nguồn thu thuế, phí và lệ phí thông qua các giải pháp gia tăng nguồn thu và phân bổ hiệu quả cho các dự án đầu tư hạ tầng giao thông. Tuy nhiên, do ngân sách nhà nước thường không đủ đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư hạ tầng quá lớn, trong khi việc phân bổ vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông lại phải cạnh tranh với nhu cầu vốn đầu tư cho hạ tầng khác như giáo dục và y tế nên với cơ chế truyền thống không thể nào khai thác đủ nguồn vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông.

Cơ chế mới, như tên gọi của nó, là cơ chế chú trọng khai thác các nguồn mới, phi truyền thống mà trước kia chưa được khai thác để bổ sung cho nguồn vốn truyền thống. Cơ chế này sinh ra từ thực tiễn khó khăn do thiếu hụt nguồn vốn đầu tư hạ tầng giao thông. Nhờ cơ chế mới

này mà hai nguồn vốn quan trọng đã được huy động đó là nguồn vốn từ khu vực tư nhân (không phải khu vực công) được huy động thông qua hình thức hợp tác công tư (PPP) và nguồn vốn từ người liên quan (không phải người sử dụng hạ tầng giao thông) được huy động thông qua hình thức thu hồi giá trị (value capture).

Bảng 2

Tổng hợp các cơ chế huy động vốn đầu tư hạ tầng giao thông

STT	Cơ chế	Ưu điểm	Nhược điểm
1	<i>Tập quyền (centralized)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Kết hợp được sự chỉ đạo thống nhất từ trung ương xuống địa phương về quy hoạch, quyết định đầu tư, phân bổ vốn, huy động vốn. - Tập trung giám sát và kiểm soát thực hiện dự án. 	<ul style="list-style-type: none"> - Khó phù hợp với đặc thù địa phương về các phương diện quy hoạch, quyết định đầu tư, phân bổ và huy động vốn. - Kém linh hoạt và thường phản ứng chậm chạp với thay đổi tình hình.
	<i>Phân quyền (decentralized)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Phát huy được tính chủ động và đặc thù của từng địa phương. - Giám sát và kiểm soát thực hiện dự án sát thực hơn. 	<ul style="list-style-type: none"> - Thiếu tính đồng bộ và sự thống nhất giữa các địa phương - Dễ dẫn đến tình trạng phân tán, thiếu sự kết nối chặt chẽ giữa các địa phương
2	<i>Tài trợ (funding)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Có tính ổn định cao, dễ kế hoạch hóa, áp dụng lâu dài. - Chi phí sử dụng vốn thấp. - Sử dụng được nguồn vốn có thời gian sử dụng vốn không giới hạn, không phải hoàn trả gốc và lãi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Không phù hợp với ngân sách thiếu hụt, gánh nặng nợ công cao. - Phải cạnh tranh với nhu cầu đầu tư hạ tầng xã hội như giáo dục, y tế... - Thường sử dụng kém hiệu quả. - Việc quản lý và giám sát khó khăn.
	<i>Huy động (financing)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Gắn chặt việc huy động vốn với hiệu quả tài chính của dự án. - Phát huy được khả năng đóng góp của khu vực tư nhân. - Huy động nguồn vốn linh hoạt và gần như không giới hạn quy mô nguồn vốn nếu có chính sách thu hút phù hợp. 	<ul style="list-style-type: none"> - Huy động nguồn vốn có thời gian sử dụng giới hạn, phải hoàn trả cả gốc và lãi và chi phí sử dụng vốn thường cao. - Khó được chấp thuận của cộng đồng. - Dễ dẫn đến xung đột lợi ích giữa các bên nếu thỏa thuận không chặt chẽ.
3	<i>Truyền thống (traditional)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Phát huy tối đa vai trò của chính phủ kể cả trung ương lẫn địa phương. - Huy động được nguồn vốn có sẵn và có thời gian sử dụng không giới hạn. 	<ul style="list-style-type: none"> - Quá phụ thuộc vào thu ngân sách và doanh thu thuế
	<i>Mới phát triển (innovative)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Bổ sung cho những hạn chế và khó khăn của ngân sách. - Giảm sự phụ thuộc vào doanh thu thuế và giảm gánh nặng nợ công. - Phát huy được sự sáng tạo trong việc huy động các nguồn vốn còn tiềm năng. 	<ul style="list-style-type: none"> - Khó thuyết phục sự chấp nhận của cộng đồng. - Khó xác định và thu hồi giá trị để bù đắp cho nguồn vốn đầu tư. - Cơ chế vận hành thường khá phức tạp và liên quan đến nhiều vấn đề.

Nguồn: Kết quả phân tích dữ liệu của nhóm nghiên cứu

Các chính sách huy động vốn đầu tư hạ tầng giao thông

Chính sách huy động vốn đầu tư hạ tầng giao thông là chính sách theo đó các nguồn vốn được thu hút để thực hiện dự án đầu tư hạ tầng giao thông. Cơ sở lý luận và thực tiễn của chính sách huy động vốn nằm ở chỗ cho rằng nguồn vốn chính là tiền từ nội lực, tức là tiền trong nước, và tiền từ ngoại lực, tức là tiền từ ngoài nước, là có sẵn và tiềm năng. Vấn đề của chúng ta là làm sao thông qua chính sách phù hợp để khai thác và huy động đáp ứng cho nhu cầu đầu tư hạ tầng giao thông. Mặt khác, còn cần làm sao thông qua chính sách phù hợp để tái tạo và nuôi dưỡng nguồn thu nhằm mục tiêu phát triển bền vững. Nhìn chung loại nguồn vốn nào cũng có ưu điểm và nhược điểm của nó. Vì lẽ đó, cần có chính sách phù hợp thu hút từng loại nguồn vốn sao cho chúng có thể bổ sung cho nhau tạo ra nguồn vốn đủ đáp ứng cho nhu cầu đầu tư hạ tầng giao thông rất lớn.

Trước tiên là Chính sách tập trung và phân bổ vốn thông qua ngân sách/chính phủ. Chính sách này được vận dụng nhằm thu hút các loại nguồn vốn truyền thống từ khu vực công và phân bổ cho đầu tư hạ tầng giao thông theo cơ chế tài trợ vốn (funding). Theo Guhnemann (2015), nhìn chung các dự án đầu tư hạ tầng thường được tài trợ bởi người sử dụng và người đóng thuế. Người dân đóng thuế các loại cho chính phủ, nguồn thu thuế được tập trung vào ngân sách, sau đó được sử dụng để phân bổ cho đầu tư các dự án hạ tầng giao thông. Tương tự, người sử dụng hạ tầng giao thông bao gồm đường bộ, đường thủy và đường hàng không, phải trả phí giao thông các loại, gọi chung là phí người sử dụng (user charges), hình thành nên nguồn thu tập trung vào ngân sách. Hàng năm nguồn vốn này được sử dụng phân bổ cho đầu tư hạ tầng giao thông. Để sử dụng hiệu quả nguồn vốn này, cần có chính sách hợp lý thu hút và phân bổ vốn thông qua hệ thống ngân sách từ trung ương xuống địa phương. Như vậy, chính sách đầu tiên cần chú ý là chính sách tập trung thuế và phí giao thông vào ngân sách và phân bổ ngân sách cho nhu cầu đầu tư hạ tầng giao thông. Vấn đề thường gặp phải trong chính sách này có thể xảy ra ở cả hai khâu thu hút và phân bổ vốn.

Để thành công, chính sách thu hút nguồn vốn thông qua thuế và phí từ người sử dụng cần có sự đồng thuận và ủng hộ từ người đóng thuế. Muốn vậy, cần làm cho họ hài lòng và thấy được việc đầu tư hạ tầng giao thông thực sự cải thiện được môi trường và điều kiện sống của họ. Về phân bổ, chính sách phân bổ vốn cho hạ tầng giao thông thường xung đột với chính sách phân bổ vốn cho những mục tiêu đầu tư khác, đặc biệt là phân bổ vốn cho đầu tư hạ tầng xã hội như giáo dục và y tế cũng không kém phần quan trọng. Khi có xung đột giữa phân bổ vốn cho hạ tầng giao thông và phân bổ vốn cho các mục tiêu khác thì cần có chính sách thu hút thêm nguồn vốn ngoài nguồn vốn từ ngân sách. Khi đó, chính sách thu hút vốn từ khu vực tư nhân rất đáng được xem xét.

Chính sách thu hút vốn từ khu vực tư nhân được sử dụng nhằm thu hút các loại nguồn vốn mới từ khu vực tư vào đầu tư hạ tầng giao thông theo cơ chế huy động vốn (financing). Theo Guhnemann (2015) thì chính sách này góp phần bổ sung cho chính sách thu hút vốn từ khu vực công nhằm tạo ra một cơ chế hỗn hợp (funding mix) để tạo vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông. Nền tảng lý luận và thực tiễn của chính sách này nằm ở chỗ cho rằng chính sách thu hút và phân bổ vốn qua ngân sách hay thông qua kênh truyền thống thường không đủ đáp ứng cho nhu cầu quá lớn vốn đầu tư hạ tầng giao thông. Mặt khác, về sau này, nhiều quốc gia nhận ra rằng quan điểm truyền thống cho rằng chính phủ nên đảm nhận đầu tư hạ tầng giao thông chưa hẳn đúng. Hạ tầng giao thông có thể xem là tài sản tư và có thể thu hút khu vực tư tham gia đầu tư và cung cấp. Hơn thế nữa, đầu tư và quản lý cũng như khai thác từ khu vực tư có khi còn hiệu quả và tiết kiệm hơn khu vực công. Ở hầu hết các nước, kể cả nước phát triển và nước mới

nổi, hợp tác công tư (PPP) được xem như là điển hình của chính sách thu hút vốn đầu tư hạ tầng giao thông từ khu vực tư nhân (ARA, 2014; Guhnemann, 2015; OECD, 2014). Ngoài PPP, theo kinh nghiệm của các nước châu Âu và Mỹ, chính sách thu hút vốn từ khu vực tư nhân còn thực hiện khá thành công thông qua sự hình thành và tham gia của các quỹ đầu tư và ngân hàng đầu tư cơ sở hạ tầng.

Kinh nghiệm các nước cho thấy rằng chính sách thu hút vốn đầu tư hạ tầng giao thông từ khu vực tư nhân là chính sách rất quan trọng. Ở những nước mới nổi, ngân sách chính phủ thường eo hẹp thì chính sách này càng quan trọng hơn. Chính sách thu hút vốn từ khu vực tư nhân có thể huy tụ được sức mạnh tài chính tổng hợp từ các nguồn ngoài ngân sách để tạo ra nguồn vốn ứng trước cho đầu tư hạ tầng giao thông. Sau khi hạ tầng giao thông hoàn thành đưa vào sử dụng, nhà đầu tư sẽ thu hồi vốn dần thông qua nhiều hình thức như thu phí người sử dụng và thu hồi giá trị tạo ra từ kết quả đầu tư hạ tầng giao thông để hoàn lại vốn đầu tư.

Cuối cùng là chính sách thu hút vốn từ giá trị tạo ra thông qua đầu tư hạ tầng giao thông. Chính sách này được vận dụng nhằm thu hút các loại nguồn vốn mới từ giá trị được tạo ra như là kết quả của đầu tư hạ tầng giao thông để tài trợ hoặc hoàn trả vốn đã huy động cho đầu tư hạ tầng giao thông theo cơ chế thu hồi giá trị (value capture). Chính sách này được đề xuất nhằm khắc phục những khó khăn và thách thức của chính sách truyền thống thu hút vốn thông qua thuế và phí người sử dụng. Nó nhanh chóng thu hút sự quan tâm và sử dụng của nhiều quốc gia cũng như của nhiều nhà nghiên cứu như Tomalty (2007); ARA (2014); Petretta (2015); Clark-Jones, Harvey, Milosavljevic, và Singh (2016); Litman (2017). Cơ sở lý luận và thực tiễn của chính sách này nằm ở chỗ cho rằng việc đầu tư hạ tầng giao thông tạo ra nhiều giá trị cho nhiều người có liên quan, chứ không chỉ có tạo ra giá trị cho người trực tiếp sử dụng hạ tầng giao thông. Các giá trị này cần được xác định và thu hồi để bù đắp lại cho chi phí đầu tư hạ tầng giao thông.

4. Thực tiễn tài trợ hạ tầng giao thông kết nối Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam

Mô tả dữ liệu nghiên cứu

Dữ liệu sử dụng trong bài báo này là dữ liệu thứ cấp được trích xuất ra từ bộ dữ liệu sơ cấp thu thập được thông qua Phiếu điều tra thu về từ 913 người trả lời trong Đề án nghiên cứu về cơ chế và chính sách tạo vốn đầu tư hạ tầng giao thông kết nối Vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam. Đối tượng khảo sát là các chuyên viên và lãnh đạo làm việc trong các tổ chức có liên quan đến hoạt động đầu tư, xây dựng, giao thông vận tải, ngân sách và ủy ban nhân dân đóng trên địa bàn 8 tỉnh, thành phố trong Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam. Về nội dung, Phiếu điều tra được thiết kế dựa trên nền tảng cơ sở lý luận về tài trợ đầu tư hạ tầng giao thông, nội dung trao đổi với các chuyên gia và nhà quản lý thực tiễn xoay quanh ba nội dung chính là nguồn vốn, cơ chế và chính sách tạo vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông. Dữ liệu thu thập sau khi được mã hóa, nhập liệu và xử lý thông qua SPSS được phân tích để có được những thông tin bổ ích minh chứng cho những kết quả nghiên cứu về thực tiễn tài trợ đầu tư hạ tầng giao thông thời gian qua ở Vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam.

Phân tích dữ liệu và kết quả nghiên cứu thực tiễn

Qua phỏng vấn sâu những người làm thực tiễn và từ kết quả phân tích dữ liệu sơ cấp thu thập được, nhóm nhận được kết quả nghiên cứu thực tiễn về tài trợ đầu tư hạ tầng giao thông ở Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam như sau:

Thứ nhất là về các nguồn vốn. Thực tiễn cho thấy rằng hiện chưa có ai hệ thống hóa một cách chi tiết các nguồn vốn khả dụng trong đầu tư hạ tầng giao thông. Phần lớn những người được hỏi đều cho rằng các nguồn vốn sử dụng đầu tư hạ tầng giao thông là vốn ngân sách, vốn OAD, vốn tư nhân và nguồn vốn khác (không chi tiết được), còn đi sâu vào chi tiết từng loại nguồn vốn nhỏ trong từng loại nguồn vốn thì ít được biết đến. Khi được hỏi về vai trò các nguồn vốn được biết đến, có đến 68% người trả lời cho rằng nguồn vốn ngân sách đóng vai trò quan trọng, trong khi 70% cho rằng vốn ngoài ngân sách đóng vai trò quan trọng (Bảng 3).

Bảng 3

Vai trò của nguồn vốn ngân sách và ngoài ngân sách

Vai trò quan trọng	Rất không đồng ý	Không đồng ý	Không ý kiến	Đồng ý	Rất đồng ý	Tổng (%)
Nguồn vốn ngân sách đóng vai trò quan trọng	0.80	6.60	20.30	44.00	28.30	100
Nguồn vốn ngoài ngân sách đóng vai trò quan trọng	1.00	8.10	19.70	45.90	25.30	100

Nguồn: Kết quả xử lý từ dữ liệu điều tra

Bảng 3 cho thấy hiện nay và có lẽ tương lai nguồn vốn sử dụng đầu tư hạ tầng giao thông chủ yếu vẫn là vốn từ ngân sách. Tuy nhiên, vốn ngoài ngân sách cũng đóng vai trò quan trọng không kém do nguồn vốn từ ngân sách ngày càng khó khăn. Những người làm thực tiễn, thường chỉ quan tâm đến những nguồn vốn phổ biến mang tính truyền thống và khi được hỏi thì có đến 47% cho rằng nguồn vốn ngân sách đóng vai trò quyết định hàng đầu. Bảng 4 cho thấy rằng xếp hạng vai trò quyết định của nguồn vốn theo thứ tự là nguồn vốn ngân sách, nguồn vốn ODA và nguồn vốn tư nhân.

Bảng 4

Vai trò quyết định của từng nguồn vốn

Xếp hạng vai trò quyết định	Nhất	Nhì	Ba	Tư	Tổng (%)
Nguồn vốn ngân sách có tính quyết định	46.7	32.9	18.4	2	100
Nguồn vốn ODA có tính quyết định	11	75.8	12.2	1	100
Nguồn vốn tư nhân có tính quyết định	9.5	10	74.3	6.2	100
Nguồn vốn khác	0.8	2.3	5.4	91.5	100

Nguồn: Kết quả xử lý từ dữ liệu điều tra

Tương tự, xét về khả năng sử dụng cho đầu tư hạ tầng giao thông thì đa số người trả lời cho rằng thời gian qua và hiện nay khả năng sử dụng nhiều nhất vẫn là nguồn vốn ngân sách, ODA và nguồn vốn tư nhân. Điều thú vị là hầu như ít ai biết và quan tâm đến các nguồn vốn khác. Điều này cho thấy ở Việt Nam cần có cơ chế và chính sách khai thác các nguồn vốn mới chưa được biết đến bên cạnh các nguồn vốn truyền thống (Bảng 5).

Bảng 5

Khả năng huy động nguồn vốn

Khả năng huy động nhiều nhất	Số người trả lời	Tỷ lệ
Nguồn vốn ngân sách	326	35.71%
Nguồn vốn ODA	269	29.46%
Nguồn vốn tư nhân	308	33.73%
Nguồn vốn khác	10	1.10%
Tổng cộng	913	100.00%

Nguồn: Kết quả xử lý từ dữ liệu điều tra

Thứ hai là về cơ chế tạo vốn. Các câu hỏi liên quan đến cơ chế tạo vốn được đặt ra và kết quả trả lời được trình bày ở các Bảng 6, 7 và 8. Phân tích dữ liệu trình bày ở các bảng này có thể thấy được rằng những người làm thực tế vẫn chưa hiểu rõ lắm về khái niệm cơ chế tạo vốn. Đa số họ chỉ hình dung và đồng ý rằng cơ chế tạo vốn hiện tại là có sự phân quyền cho các địa phương về quy hoạch, xác định nhu cầu và phê duyệt dự án đầu tư, còn việc phối hợp giữa các địa phương còn mang nặng tính hành chính thủ tục. Ngoài ra, đa số họ cũng đồng ý rằng hiện tại Quỹ phát triển địa phương cũng là cơ chế huy động vốn sử dụng rộng rãi (Bảng 6).

Bảng 6

Cơ chế huy động vốn hiện tại

Cơ chế huy động vốn hiện tại	Rất không đồng ý	Không đồng ý	Không ý kiến	Đồng ý	Rất đồng ý	Tổng (%)
Phân quyền thực hiện quy hoạch	2.5	6.9	21.8	45.7	23.1	100
Phân quyền xác định nhu cầu và nguồn vốn	1.2	4.8	22.3	48.5	23.2	100
Phân quyền phê duyệt đầu tư	1	4.4	17.7	53.6	23.3	100
Phối hợp giữa các địa phương mang tính hành chính	1.2	4.8	19.4	46.7	27.9	100
Cho địa phương huy động vốn qua Quỹ đầu tư	2.1	8.4	25.1	45.2	19.2	100

Nguồn: Kết quả xử lý từ dữ liệu điều tra

Khi được hỏi về cơ chế tạo vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông trong tương lai thì đa số (khoảng 70%) cho rằng nên có sự phối hợp giữa các địa phương cũng như tiếp tục cơ chế huy động vốn qua Quỹ đầu tư phát triển (Bảng 7). Điểm nổi bật khi hỏi về cơ chế tạo vốn là hầu như ít ai biết đến và quan tâm đến những cơ chế tạo vốn như được đề cập trong phần cơ sở lý luận. Điều này cho thấy những người làm thực tế thường chỉ làm theo chỉ đạo của cấp trên và theo kinh nghiệm chứ chưa thực sự có được hệ thống cơ sở lý luận bài bản.

Bảng 7

Cơ chế huy động vốn trong tương lai

Cơ chế huy động vốn tương lai	Rất không đồng ý	Không đồng ý	Không ý kiến	Đồng ý	Rất đồng ý	Tổng (%)
Cần cơ chế điều phối giữa các địa phương	1.8	7.2	22.5	45.2	23.3	100
Cơ chế huy động vốn qua Quỹ đầu tư phát triển	2.5	5.9	24.8	46.7	20.1	100

Nguồn: Kết quả xử lý từ dữ liệu điều tra

Riêng cơ chế thu hồi giá trị là cơ chế tạo vốn mới chưa được nhiều người biết đến và chưa được sử dụng ở Việt Nam. Tuy vậy, cũng có trên một nửa người phản ứng rằng trong tương lai nên sử dụng cơ chế tạo vốn thông qua thu hồi giá trị. Điều này cho thấy rằng đứng trước thực tế khó khăn và nguồn vốn hiện nay, họ cũng quan tâm và sẵn sàng sử dụng những cơ chế mới bên cạnh những cơ chế đã có để tạo vốn cho nhu cầu đầu tư hạ tầng giao thông rất lớn trong tương lai (Bảng 8).

Bảng 8

Cơ chế thu hồi giá trị

Cơ chế thu hồi giá trị	Nên sử dụng		Không nên		Tổng
	Tần suất	Tỷ lệ	Tần suất	Tỷ lệ	
Thu hồi giá trị qua thuế tài sản	435	47.6%	478	52.4%	913
Thu hồi giá trị qua phí phát triển dự án	634	69.4%	279	30.6%	913
Thu hồi giá trị qua quyền không gian	390	42.7%	523	57.3%	913
Thu hồi giá trị thông qua thuế giao dịch BĐS	633	69.3%	280	30.7%	913

Nguồn: Kết quả xử lý từ dữ liệu điều tra

Thứ ba là về chính sách tạo vốn. Đa số người được hỏi đều đồng ý cho rằng hiện nay chính sách huy động vốn còn một số bất cập, chưa thỏa đáng về đền bù giải phóng mặt bằng, chính sách thu hút vốn đầu tư tư nhân chưa hấp dẫn. Ngoài ra, hầu hết ở các địa phương chính sách huy động vốn qua hình thức BT và BOT là chính sách hợp tác công tư được ưa thích (Bảng 9).

Bảng 9

Chính sách huy động vốn hiện tại

Chính sách huy động vốn hiện tại	Rất không đồng ý	Không đồng ý	Không ý kiến	Đồng ý	Rất đồng ý	Tổng (%)
Chính sách giải phóng mặt bằng chưa thỏa đáng	1.9	5.4	13.4	42.2	37.1	100
Chính sách thu hút vốn đầu tư tư nhân chưa hấp dẫn	2.6	7.9	21	45.8	22.7	100
Ưa thích chính sách huy động vốn qua hình thức BT	1.9	14.9	31.5	32.3	19.4	100
Ưa thích chính sách huy động vốn qua hình thức BOT	2.4	6.9	27.4	41.5	21.8	100

Nguồn: Kết quả xử lý từ dữ liệu điều tra

Khi hỏi về chính sách huy động vốn trong tương lai nên như thế nào thì đa số đồng ý rằng trong tương lai vốn ngân sách vẫn nên tiếp tục sử dụng nhưng chỉ nên dùng làm vốn “mồi” hay vốn đối ứng để thu hút vốn tư nhân tham gia đầu tư hạ tầng giao thông. Điều này có vẻ phù hợp và tương thích giữa lý luận và thực tiễn. Ngoài ra, nhiều người cũng đồng ý rằng nên có chính sách ưu tiên thỏa đáng để tập trung vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông kết nối các địa phương trong Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam làm động lực cho thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của toàn Vùng nói riêng và của cả nước nói chung (Bảng 10).

Bảng 10

Chính sách huy động vốn trong tương lai

Chính sách huy động vốn trong tương lai	Rất không đồng ý	Không đồng ý	Không ý kiến	Đồng ý	Rất đồng ý	Tổng (%)
Vốn ngân sách chỉ nên là vốn mồi ban đầu	5	15.7	26.7	33.4	19.2	100
Ưu tiên vốn cho Vùng KTTĐ phía Nam	1	4.6	15.1	40.5	38.8	100
Cho Vùng KTTĐ phía Nam phát hành trái phiếu	1.8	3.9	16.4	47.4	30.5	100
Hỗ trợ lãi vay cho dự án HTGT kết nối các địa phương	1.4	6.1	18.8	48.7	25	100
Có chính sách thu phí giao thông giờ cao điểm	7.6	22.5	23.2	30.3	16.4	100
Có chính sách thu phí giao thông khu vực trung tâm	6.5	19.8	26.9	32.3	14.5	100

Nguồn: Kết quả xử lý từ dữ liệu điều tra

5. Kết luận và đề xuất

Qua việc hệ thống hóa cơ sở lý luận về cơ chế, chính sách và các nguồn vốn có thể sử dụng cho đầu tư hạ tầng giao thông được trình bày ở mục 3, kết quả phân tích dữ liệu điều tra được trình bày ở mục 4 và so sánh giữa lý luận và thực tiễn khảo sát, nhóm nghiên cứu có thể rút ra được những kết luận và đề xuất như sau:

Thứ nhất là cho đến bây giờ những cơ chế, chính sách tạo vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông vẫn chưa được hệ thống hóa và trình bày một cách có hệ thống để những người làm thực tiễn có thể dễ dàng tiếp cận và những nhà nghiên cứu có thể sử dụng để định hướng cho những người làm thực tiễn. Điều này đưa đến đề xuất là cần có nghiên cứu khảo sát và hệ thống hóa thành lý luận về cơ chế, chính sách tạo vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông.

Thứ hai là còn có khoảng cách hay lỗ hổng khá lớn giữa thực tiễn và lý luận liên quan đến cơ chế, chính sách tạo vốn cũng như sử dụng các nguồn vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông. Điều này cho thấy rằng nhiều cơ chế và chính sách mới vẫn chưa được áp dụng và nhiều nguồn vốn mới tiềm năng chưa được khai thác. Điều này đưa đến đề xuất cần nghiên cứu để những cơ chế và chính sách tạo vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông như đã chỉ ra cơ sở lý luận từng bước có thể được áp dụng vào thực tiễn. Làm được điều này sẽ thu hẹp được khoảng cách giữa thực tiễn so với lý luận đồng thời làm tăng tính đa dạng của lý luận nhờ thực tiễn bổ sung. Cụ thể là những điểm khác biệt sau:

- Trong tư duy và nhận thức của những người làm thực tiễn, các nguồn vốn, các cơ chế và chính sách tạo vốn chưa được hình thành một cách có hệ thống mà còn theo kiểu tư duy kinh

nghiệm và cảm tính. Điều này dễ dẫn đến cách tiếp cận thiếu bài bản và dễ thiếu hoặc bỏ sót nguồn vốn, cơ chế và chính sách khi làm thực tiễn nên cần có nghiên cứu hệ thống hóa lý luận;

- Chưa có sử dụng cơ chế và chính sách để thu hút khối lượng vốn tích lũy dưới hình thức vàng và ngoại tệ trong dân để tham gia đầu tư hạ tầng giao thông. Điều này đưa đến đề xuất thành lập Ngân hàng đầu tư và phát triển hạ tầng giao thông để huy động khối lượng vốn này;

- Chưa có sử dụng cơ chế và chính sách thu hồi giá trị tạo ra từ kết quả đầu tư hạ tầng giao thông. Điều này đưa đến đề xuất chính sách thuế tài sản và nhiều giải pháp thu hồi giá trị khác.

Thứ ba là một khi thu hẹp được khoảng cách giữa thực tiễn so với lý luận thì giải pháp để giải quyết bài toán khát vốn cho nhu cầu đầu tư hạ tầng giao thông rất lớn hiện nay để kết nối các địa phương trong Vùng kinh tế trọng điểm đã có lời giải. Lời giải đó chính là Bản kiến nghị triển khai kết quả nghiên cứu mà nhóm gửi đến Sở Kế hoạch và Đầu tư Thành phố Hồ Chí Minh và các cơ quan chức năng có liên quan, nhưng vì nội dung khá dài nên không thể trình bày trong phạm vi bài báo này.

Tài liệu tham khảo

- Anderson, J. E., & Thompson, E. (2014). *Alternative funding mechanisms for state transportation systems in predominantly rural states*. Retrieved April 02, 2019, from <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1041&context=bbrpub>
- Australasian Railway Association (ARA). (2014). *Innovative funding and financing for public transport - A review of alternative, sustainable funding and financing sources*. Retrieved April 03, 2019, from [https://ara.net.au/sites/default/files/14-02-14%20REPORT-Innovative-Funding-and-Financing-for-Public-Transport-FINAL%20\(1\).pdf](https://ara.net.au/sites/default/files/14-02-14%20REPORT-Innovative-Funding-and-Financing-for-Public-Transport-FINAL%20(1).pdf)
- Clark-Jones, J., Harvey, N., Milosavljevic, F., & Singh, P. (2016). *Implementing value capture for transport infrastructure: Applicability for South-East Queensland*. Retrieved March 25, 2019, from <https://uq.edu.au/economics/documents/Implementing%20Value%20Capture%20for%20Transport%20Infrastructure.pdf>
- Deloitte. (2013). *Funding options: Alternative financing for infrastructure development*. Retrieved April 15, 2019, from <https://www2.deloitte.com/tl/en/pages/public-sector/articles/funding-options-alternative-financing-infrastructure-development.html>
- Guhnemann, A. (2006). *Case study: Infrastructure funding in Germany*. Retrieved April 16, 2019, from <http://eprints.whiterose.ac.uk/75248/8/Germany.pdf>
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven, CO: Yale University Press.
- Langley, J. (2015). *Capturing value: New funding strategies for transport infrastructure*. Retrieved April 16, 2019, from Australia Transport Research Forum website: <http://www.atrf.info/papers/index.aspx>
- Litman, T. (2014). Evaluation public transportation local funding options. *Journal of Public Transportation*, 17 (1), 43-74.

- Litman, T. (2017). *Local funding options for public transportation*. Retrieved April 16, 2019, from Victoria Transport Policy Institute website: <https://www.vtpi.org/tranfund.pdf>
- McIntosh, C., Alegría, T., Ordóñez, G., & Zenteno, R. (2014). *Infrastructure upgrading and budgeting spillovers: Mexico's habitat experiment* (WPS Working Paper No. 036). Retrieved April 17, 2019, from https://www.researchgate.net/publication/292982127_INFRASTRUCTURE_UPGRADING_AND_BUDGETING_SPILLOVERS_MEXICO'S_HABITAT_EXPERIMENT
- Nurkse, R. (1953). *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. England, UK: Oxford University Press.
- OECD. (2014). *Private financing and government support to promote long-term investments in infrastructure*. Retrieved April 10, 2019, from <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Private-financing-and-government-support-to-promote-LTI-in-infrastructure.pdf>
- Petretta, D. L. (2015). *How can value capture strategies unlock desperately needed funds? Getting serious about sustainable transport finance*. New York, NY: Columbia University.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53(210/211), 202-211.
- Texas Department of Transportation. (2007). *Public funding vs. private financing: What makes sense and when?*. Retrieved April 11, 2019, from <https://www.cob.us/DocumentCenter/View/457/2007-Public-vs-Private-Transportation-PDF?bidId=>
- The European Union. (2016). *The European Union's European Development Fund (EDF) for ACP Group of States - Implementation of the support to the transport sector development programme*. Retrieved April 11, 2019, from https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/31372-wd-guidelines_final_15092016.pdf
- The National Governors Association (NGA). (n.d.). *Innovative state transportation funding and financing*. Retrieved April 12, 2019, from <http://docplayer.net/11246594-Innovative-state-transportation-funding-and-financing-policy-options-for-states.html>
- Tomalty, R. (2007). *Innovative infrastructure financing mechanism for smart growth*. Vancouver, Canada: Smart Growth BC.