



GIẢI PHÁP VỐN CHO PHÁT TRIỂN CƠ SỞ HẠ TẦNG GẮN VỚI TÁI CƠ CẤU ĐẦU TƯ

PGS., TS. TRẦN KIM CHUNG - Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Việt Nam đã bước vào giai đoạn đổi mới mô hình tăng trưởng gắn liền với tái cơ cấu để phát triển kinh tế, vượt qua bẫy thu nhập trung bình. Cơ sở hạ tầng, phát triển cơ sở hạ tầng và vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng là một vấn đề hết sức quan trọng. Có nhiều giải pháp vốn cho phát triển cơ sở hạ tầng giai đoạn 2016-2020, tuy nhiên, các giải pháp truyền thống về tăng các yếu tố nguồn đầu tư công hiện đã gặp trở ngại do ngân sách Việt Nam không thể mở rộng đầu tư cơ sở hạ tầng. Vì vậy, nguồn đầu tư cơ sở hạ tầng trong giai đoạn tới phải chủ yếu dựa vào các nguồn vốn trong nước khác với truyền thống.

Từ khóa: Tái cơ cấu đầu tư, cơ sở hạ tầng, đầu tư công

Vietnam has stepped into the period of renovating economic-growth model and restructuring for economic development to surpass the trap of average income. Infrastructure, infrastructure development and investment capital are extremely important determinants. There have been series of capital solutions to development of infrastructure (2016-2020), however, traditional solutions of increasing the rate of public investment factors are facing difficulties due to inexpandibility of the state budget. Hence, capital sources for infrastructure development in coming period should rely other sources.

Keywords: Investment restructure, infrastructure, public investment

Ngày nhận bài: 7/2/2017

Ngày chuyển phản biện: 8/2/2017

Ngày nhận phản biện: 21/2/2017

Ngày chấp nhận đăng: 21/2/2017

Vốn đầu tư cơ sở hạ tầng Việt Nam hiện nay

Trong mô hình phát triển kinh tế 2016-2020, đầu tư cơ sở hạ tầng (CSHT) được coi như một trọng tâm phát triển. Đầu tư CSHT được tiếp cận cả phía cung và phía cầu. Từ phía cung, đầu tư CSHT sẽ cung cấp cho nền kinh tế một hệ thống CSHT thay cho hệ thống kho bãi. Hiện nay, tại Việt Nam, nguồn vốn quốc tế tài trợ gần 40% tổng đầu tư CSHT, trong đó vốn tư nhân đang tham gia rất khiêm tốn (chiếm

khoảng 15%). Thị trường trái phiếu nội tệ tại Việt Nam có khoảng 110 loại trái phiếu chính phủ đã được phát hành, bao gồm các loại trái phiếu thành phố, trái phiếu doanh nghiệp nhà nước với tổng dư nợ khoảng 36,55 tỷ USD tính tới cuối tháng 9/2015, tăng khoảng 265% so với năm 2008 và tương đương khoảng 21% GDP. Trong số này, trái phiếu chính phủ trong đó có trái phiếu thành phố và trái phiếu do chính phủ bảo lãnh ở mức 590 nghìn tỷ VND (15% GDP); trái phiếu công ty là 130 nghìn tỷ, chiếm 3,3% GDP và trái phiếu ngân hàng khoảng 110 nghìn tỷ, chiếm 2,8% GDP.

Về phía cầu, đầu tư CSHT đóng góp một phần lớn vào tổng cầu cho nền kinh tế. Tinh thần tái cơ cấu đầu tư công đã chỉ ra tổng đầu tư cho phát triển CSHT giai đoạn 2011-2020 là khoảng 10% GDP. Tuy vậy, để có thể vượt qua bẫy thu nhập trung bình, cùng với rất nhiều yếu tố cần được quan tâm, xem xét, tổng đầu tư cho phát triển CSHT phải nằm trong khoảng từ 10-13% GDP.

Chiến lược phát triển kinh tế xã hội Việt Nam giai đoạn 2011-2020 đã xác định phát triển CSHT là một trong ba trụ cột chính nhằm hỗ trợ để đạt được mục tiêu chất lượng cao và phát triển kinh tế bền vững. Tốc độ tăng trưởng nhanh của Việt Nam đã vượt quá sự phát triển của CSHT và nó làm hạn chế đáng kể sự phát triển và đầu tư trong tương lai. Thêm vào đó, Việt Nam dễ bị tổn thương bởi biến đổi khí hậu và như vậy phải xây dựng CSHT có sức chống chịu tốt hơn. Một số các công trình thiết yếu, quan trọng cần thực hiện trong giai đoạn 2016-2020 là đường cao tốc Bắc Nam; xây dựng mới cảng hàng không quốc tế Long Thành và nâng cấp sân bay Tân Sơn Nhất, Nội Bài; cảng nước sâu Lạch Huyện...

NHU CẦU NGUỒN VỐN XÃ HỘI HÓA ĐẦU TƯ CƠ SỞ HẠ TẦNG 2016-2020 (TỶ ĐỒNG)				
TT	Lĩnh vực	Tổng mức đầu tư	Vốn góp nhà nước	Vốn nhà đầu tư huy động
1	Đường bộ	279113	112687	166426
2	Hàng hải	45494	1811	43683
3	Đường thủy	13990	3000	10990
4	Hàng không	55976	1000	54976
5	Đường sắt	58071	38304	19767
	Tổng cộng	452644	156802	295842

Nguồn: Bộ Giao thông Vận tải (2015)

Tuy Việt Nam là nước có tỷ trọng vốn đầu tư vào CSHT ở mức rất cao so với thế giới nhưng CSHT vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế và xã hội. Theo Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng phát triển châu Á, để duy trì mức tăng trưởng như hiện nay, Việt Nam cần tăng thêm đầu tư vào CSHT khoảng 11-12% GDP.

Để vượt qua được bẫy thu nhập trung bình, CSHT phải được đầu tư đủ lớn để có thể đáp ứng được nhu cầu tăng trưởng của nền kinh tế. Với mục tiêu trở thành nước công nghiệp phát triển vào năm 2020, Việt Nam phải xây dựng một hệ thống CSHT đồng bộ và phát triển. Để tiếp tục giữ nhịp độ phát triển cao trong 5-10 năm tới nhu cầu vốn để xây dựng kết cấu hạ tầng tại Việt Nam là rất lớn, ước tính khoảng 100 tỷ USD. Chỉ tính riêng nhu cầu vốn đầu tư cho kết cấu hạ tầng giao thông vận tải đến năm 2020 cho thấy, trung bình hàng năm cần 144.300 nghìn tỷ đồng, tương đương 7,4 tỷ USD.

Vấn đề đặt ra với nguồn đầu tư giai đoạn 2016-2020, tầm nhìn 2030

Giai đoạn 2016-2020, tổng đầu tư công nằm trong khoảng 2 triệu tỷ đồng. Với những hạn chế về ngân sách và nhất là khi Việt Nam sắp hết hạn hưởng các nguồn tài trợ ưu đãi thì khả năng tìm kiếm nguồn vốn từ các nhà đầu tư tư nhân cho CSHT (ước tính khoảng 2,5 tỷ USD mỗi năm) sẽ trở thành vấn đề cấp bách. Khả năng đáp ứng của các nguồn vốn hiện có cho đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông vận tải như vốn ngân sách, ODA, trái phiếu chính phủ chỉ vào khoảng 2-3 tỷ USD, tương đương 20%-30% nhu cầu.

Các nguồn vay bổ sung cho đầu tư công (từ trong và ngoài nước) hiện nay đã tới hạn do trần nợ công đã chạm trần hoặc đã vượt trần. Trần nợ công đã được thiết lập: Nợ công hàng năm không quá 65% GDP, nợ Chính phủ không quá 54% GDP, nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP. Đó là những con số được quyết nghị tại Nghị quyết về kế hoạch tài chính

5 năm quốc gia giai đoạn 2016 - 2020 vừa được Quốc hội thông qua ngày 9/11/2016.

Vì vậy, nguồn đầu tư công có thể coi là đã xác định và còn khoảng thiếu hụt rất lớn đối với đầu tư CSHT.

Trong khi đó, nguồn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào CSHT là rất thấp. Các nguồn viện trợ không hoàn lại hiện đã không còn như giai đoạn trước và có thể coi là chỉ đáp ứng được nhu cầu tối thiểu cho các dự án nhỏ. Hơn nữa, trong bối cảnh các nước có xu hướng quay về nội địa và bảo hộ tăng cao, khả năng nguồn vốn nước ngoài sẽ ngày càng khó tiếp cận. Bên cạnh đó, nguồn ODA đã được cân đối vào nguồn đầu tư công. Như vậy, để có thể huy động được nguồn vốn đầu tư CSHT giai đoạn hiện nay, vấn đề đặt ra là chỉ còn có thể dựa vào khai thác nguồn lực trong nước.

Hiện tại, có ba nguồn vốn khả thi. Một là, nguồn vốn từ thoái vốn khỏi các doanh nghiệp nhà nước. Hai là, nguồn vốn từ khai thác quỹ đất và bất động sản thông qua các công cụ tài chính bất động sản. Ba là, huy động vốn ngoài nhà nước theo hình thức hợp tác công tư (PPP).

Giải pháp huy động vốn đầu tư cơ sở hạ tầng

Vấn đề huy động vốn đầu tư CSHT giai đoạn 2016-2020 có ý nghĩa rất quan trọng. Các giải pháp về vốn và phương châm thu hút nguồn vốn đầu tư CSHT giai đoạn tới cần có những đột phá.

Thứ nhất, phương châm quán triệt là cân đối đầu tư CSHT theo cấp vùng, có trọng tâm, trọng điểm. Kinh nghiệm quốc tế cũng như thực tiễn Việt Nam chỉ ra rằng, nguồn vốn đầu tư CSHT phải được cân đối trên địa bàn cấp vùng. Vấn đề cốt lõi của đầu tư CSHT từ ngân sách nhà nước là xử lý được tình trạng đầu tư vào vùng phát triển để tăng năng lực sản xuất tạo nguồn thu hay đầu tư cho vùng khó khăn để giảm bớt khoảng cách chênh lệch giữa các vùng. Các công trình đầu tư có nguồn gốc vốn đầu tư công phải được đầu tư trọng tâm, trọng điểm, dứt điểm. Việc đầu tư dàn trải, không đúng tiến độ, không kịp tiến độ, gây thất thoát lãng phí, thực chất chính là làm giảm nguồn vốn đầu tư CSHT.

Thứ hai, khai thác các nguồn vốn ngoài các nguồn truyền thống. Bên cạnh các nguồn đầu tư CSHT truyền thống như nguồn đầu tư công, nguồn ODA, trái phiếu chính phủ (chủ yếu là trái phiếu trong nước), cần có một số nguồn mới, khác, với những cơ chế vượt trội:

Một là, nguồn vốn từ việc thoái vốn từ các doanh nghiệp nhà nước. Đây là một nguồn khá lớn. Trong tổng giá trị được tính toán (một phần từ đất do các doanh nghiệp nhà nước nắm giữ mà chưa được tính



hết vào giá trị doanh nghiệp) nguồn này có khoảng 5,4 triệu tỷ đồng. Nếu thoái toàn bộ vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc các ngành không cần Nhà nước sở hữu hơn 50% vốn, thoái vốn nhà nước xuống mức sàn quy định đối với các ngành mà Nhà nước sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư, Việt Nam sẽ có 1 lượng vốn lớn phục vụ cho việc đầu tư phát triển CSHT. Giả định trong 15 năm tới, tức là đến 2030, toàn bộ nguồn vốn này được thoái, chúng ta sẽ có một nguồn vốn mới đủ lớn. Với nguyên lý đầu tư 1:3 (đầu tư nhà nước chỉ chiếm 1/3), sẽ hấp thụ được 10 triệu tỷ đồng tiền vốn từ các khu vực ngoài nhà nước, tổng thể có 15 triệu tỷ đồng. Lượng vốn này sẽ cho phép giải quyết được các nhu cầu cần thiết về đầu tư CSHT.

Hai là, nguồn vốn từ huy động nguồn lực đất đai bất động sản. Đây là một nguồn lực khá tiềm năng. Nhà nước có thể đứng ra đền bù, giải phóng mặt bằng, thu hồi đất để phát triển CSHT. Đồng thời, Nhà nước đền bù, giải tỏa cả đất hành lang của công trình hạ tầng. Khi đã có đất, Nhà nước đứng ra đấu thầu. Các nhà thầu sẽ được phép xây dựng công trình theo quy hoạch đã được phê duyệt. Với nguồn vốn thu được, Nhà nước đầu tư CSHT và tiếp tục giải phóng mặt bằng và thu hồi đất. Điều kiện thành công là nguồn thu từ đất chỉ dùng để tiếp tục giải phóng mặt bằng (nếu hòa chung vào tổng thể ngân sách, đối với một nền kinh tế có ngân sách thiếu hụt, nguồn tiền sẽ dần cạn kiệt). Đồng thời, để có thể thực hiện hiệu quả liệu pháp này, cần loại trừ lợi ích nhóm.

Bên cạnh đó, cách thức truyền thống là đổi đất lấy hạ tầng. Việc tạo ra ngân hàng quỹ đất (đất công thổ) để tạo vốn phát triển CSHT là một giải pháp cần đưa vào danh mục giải pháp. Đồng hành với việc huy động vốn từ đất đai để phát triển CSHT là việc chuyển các nguồn thu từ giao cho thuê đất sang đấu giá quyền sử dụng đất và đánh thuế tài sản. Việc đánh thuế tài sản đất đai bất động sản là việc nhiều quốc gia đã làm. Nếu nguồn thuế này được triển khai, một lượng ngân sách khá lớn sẽ được bổ sung cho cân đối thu chi. Từ nguồn ngân sách này, một phần sẽ bổ sung cho đầu tư phát triển CSHT.

Ba là, nguồn vốn từ hợp tác công tư (PPP), nhất là từ tư nhân trong nước. Đây là nguồn chủ yếu trong giai đoạn 2016-2020 và tầm nhìn đến năm 2030. Việc thu hút vốn ngoài nhà nước vào đầu tư CSHT những năm qua chủ yếu dựa vào hình thức BOT, BTO... Từ khi Nghị định 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 về PPP được ban hành và đưa vào thực hiện, các hình thức đầu tư tư nhân được huy động nhiều hơn: (i) Nguồn đầu tư các dự án BOT, BTO, BC... tiếp tục được huy động. (ii) Nhà nước có thể hợp đồng cho khu vực tư nhân đấu thầu, tham gia khai thác CSHT. Đây là hình

thức Nhà nước bán quyền khai thác công trình hạ tầng với giá được chiết khấu so với giá trị công trình. Nhà thầu sẽ lấy lại chi phí bằng cách khai thác và thu phí. Với nguồn vốn có được, Nhà nước sẽ tiếp tục xây dựng công trình hạ tầng khác.

Việc huy động PPP cần vận dụng cả hình thức huy động vốn cho giai đoạn đầu tư ban đầu, vừa vận dụng hình thức cho thuê khai thác quyền sử dụng CSHT đã hoàn thành giai đoạn xây dựng. Nhà nước sẽ cho thuê công trình, chiết khấu (khoảng 30% - thay cho phần đóng góp của phía nhà nước cho các ông trình đầu tư mới) cho các chủ đầu tư tư nhân quản lý khai thác. Với nguồn tiền có được Nhà nước sẽ dùng vào việc đầu tư công trình khác. Với cơ chế này, nguồn vốn của Nhà nước sẽ được tăng lên phục vụ cho nguồn vốn đầu tư CSHT.

Thứ ba, cần nghiên cứu ban hành Luật Đầu tư phát triển CSHT để làm cơ sở cho việc thu hút các nguồn vốn mới vào đầu tư CSHT. Luật này bao gồm các nội hàm về danh mục đầu tư CSHT, các chính sách thu hút vốn đầu tư phát triển CSHT; các cơ chế, chính sách đặc thù trong giai đoạn đến năm 2030; trách nhiệm, quyền hạn của các bên liên quan trong việc hoàn thiện thể chế đất tư phát triển CSHT, quy hoạch phát triển CSHT, triển khai đầu tư phát triển CSHT... Một số nội dung vượt trội cần được đưa vào trong Luật này làm cơ sở cho các cơ chế, chính sách đặc thù về vấn đề vốn cho đầu tư phát triển CSHT trong giai đoạn hiện nay và tầm nhìn đến năm 2030 để có thể vượt qua bẫy thu nhập trung bình. Hơn nữa, việc kiểm soát thu phí phải được đưa vào như một nội dung quan trọng trong quá trình thu hút khu vực tư nhân tham gia vào phát triển CSHT. Đây là một trong những điều kiện tiên quyết cho việc đảm bảo phát triển hạ tầng đồng hành với phát triển kinh tế.



Tài liệu tham khảo

1. Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công;
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016). Những giải pháp, chính sách để nâng cao chất lượng tăng trưởng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Đề án Trình Hội nghị Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ 4 Khóa XII. Hà Nội, tháng 10/2016;
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016), Kế hoạch tái cơ cấu nền kinh tế giai đoạn 2016-2020, Đề án trình Quốc hội Khóa 14, kỳ họp thứ 2. Hà Nội, 2016;
4. Diễn đàn Đối tác Phát triển Việt Nam (VPDF), (2015), Cấp vốn Đầu tư CSHT cho Việt Nam 2016-2020, Hà Nội, tháng 11/2015;
5. Lê Viết Thái (2015), Hình thành thị trường đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng: Nhìn từ góc độ thể chế, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương. Hà Nội, 2015;
6. Phạm Thiên Hoàng (2016), Chính sách huy động nguồn lực tài chính cho phát triển CSHT hướng đến năm 2020, Đề tài cấp Bộ, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương. Hà Nội, 2016.