

Article info

Type of article:

Original research paper

DOI:

<https://doi.org/10.58845/jstt.utt.2023.vn.3.3.27-37>

***Corresponding author:**

E-mail address:

chintk@vaa.edu.vn

Received: 29/5/2023

Accepted: 20/9/2023

Published: 27/9/2023

Solutions to mobilize capital to develop urban transport infrastructure system in Ho Chi Minh City

Nguyen Thi Khanh Chi*

Vietnam Aviation Academy, HCMC, Viet Nam

Abstract: In the context of strong urbanization, investment in urban transport infrastructure has become a significant challenge for developing megacities. Many important projects have been planned to realize the target of transport infrastructure but to do this, from now until 2030, Ho Chi Minh City (HCMC) needs about 44 billion USD. Meanwhile, the budget capital of HCMC for annual infrastructure development is not enough. For example, in the period of 2021 - 2025, Ho Chi Minh City can only arrange for the transport sector to only reach 19.8% of the demand. The article proposes a number of solutions to help Ho Chi Minh City mobilize capital to meet the needs of investment in developing urban transport infrastructure in the near future, remove difficulties in capital sources and create conditions for Ho Chi Minh City to develop commensurate with its current potential.

Keywords: capital mobilization; infrastructure; urban transport; Ho Chi Minh City

Thông tin bài viết
Dạng bài viết:
Bài báo nghiên cứu

DOI:

<https://doi.org/10.58845/jstt.utt.2023.vn.3.3.27-37>

Tác giả liên hệ:

Địa chỉ E-mail:

chintk@vaa.edu.vn

Ngày nộp bài: 29/5/2023

Ngày chấp nhận: 20/9/2023

Ngày đăng bài: 27/9/2023

Giải pháp nhằm huy động nguồn vốn phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh

Nguyễn Thị Khánh Chi*

Học viện Hàng không Việt Nam, TP.HCM, Việt Nam

Tóm tắt: Trong bối cảnh đô thị hóa mạnh mẽ, việc đầu tư cơ sở hạ tầng (CSHT) giao thông đô thị trở thành thách thức đáng kể đối với các siêu đô thị đang phát triển. Nhiều dự án quan trọng đã được lên kế hoạch để hiện thực mục tiêu hạ tầng giao thông nhưng để làm được điều này thì từ nay đến năm 2030, Thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) phải cần khoảng 44 tỉ USD. Trong khi đó, vốn ngân sách của TP.HCM dành cho phát triển hạ tầng hàng năm không đáp ứng đủ. Đơn cử giai đoạn 2021 – 2025 TP.HCM chỉ bố trí được cho lĩnh vực giao thông chỉ đạt 19,8% nhu cầu. Bài báo đề xuất một số giải pháp nhằm giúp TP.HCM có thể huy động nguồn vốn đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển CSHT giao thông đô thị trong thời gian tới, tháo gỡ những khó khăn về nguồn vốn và tạo điều kiện cho TP.HCM phát triển tương xứng với tiềm năng như hiện nay.

Từ khóa: huy động vốn; cơ sở hạ tầng; giao thông đô thị; TP.HCM

1. Giới thiệu

Là một trong hai đô thị đặc biệt của Việt Nam, tốc độ đô thị hóa ở TP.HCM đang diễn ra rất nhanh. Điều này mang lại cho TP.HCM sự tăng trưởng vượt bậc về kinh tế, nắm giữ vị thế chiến lược quan trọng và tạo động lực phát triển hàng đầu của quốc gia. Tuy nhiên, TP.HCM cũng đang phải đối mặt với rất nhiều thách thức để có thể vừa trở thành một đô thị hiện đại, vừa duy trì phát triển bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường. Một trong những vấn đề quan trọng đó là tình hình dân số và phương tiện cơ giới gia tăng nhanh chóng nhưng tiến độ phát triển CSHT giao thông lại rất chậm [1]. Trong nội ô thành phố, đường sá trở nên quá tải, thường xuyên ùn tắc, hệ thống giao thông công cộng kém hiệu quả. Do đó, nhu cầu phát triển CSHT giao thông đô thị tại TP.HCM là rất cao, đòi hỏi khối lượng vốn lớn nhưng các phương thức huy động vốn hiện tại chưa đem lại kết quả như kỳ vọng.

Hiện nay, nguồn vốn và phân bổ vốn ngân sách từ Trung ương cho Thành phố có mặt còn chưa hợp lý. Thành phố luôn đóng góp cho ngân sách cao nhất nước (chiếm hơn ¼ tổng số nguồn thu ngân sách của cả nước), nhưng điều tiết ngân sách của Trung ương cho Thành phố lại ở mức thấp. Kể từ năm 2017 (năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách 2017 – 2020), tỷ lệ phân chia nguồn thu cho ngân sách Thành phố giảm từ 23% xuống còn 18% [2]. Trong khi, nhu cầu vốn để chi đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng và kinh phí để bảo đảm các chính sách, chế độ ngày càng tăng cao đã gây áp lực không nhỏ cho ngân sách Thành phố. Đơn cử, tình trạng thiếu vốn dẫn đến Thành phố không có đủ nguồn lực tài chính để đầu tư xây dựng, nâng cấp, chỉnh trang hạ tầng giao thông đối với một số dự án quan trọng, như dự án mở rộng sân bay Tân Sơn Nhất, cảng Cát Lái và Hiệp Phước, xây dựng đường vành đai 3, nạo vét và triển khai xây dựng

luồng Soài Rạp thành cảng nước sâu, tuyến Metro số 1 Bến Thành – Suối Tiên... Vì vậy, việc nghiên cứu các phương thức tài trợ cho CSHT giao thông đô thị sẽ có ý nghĩa quan trọng trong việc giúp TP.HCM nhận diện đầy đủ các nguồn lực, lựa chọn hình thức huy động vốn phù hợp và tìm ra các giải pháp khả thi để triển khai thực hiện hiệu quả.

2. Cơ sở lý thuyết

2.1. Cơ sở hạ tầng giao thông đô thị

CSHT giao thông là hệ thống những công trình vật chất kỹ thuật, các công trình kiến trúc và các phương tiện về tổ chức CSHT mang tính nền móng cho sự phát triển của ngành Giao thông vận tải và nền kinh tế [3]. CSHT giao thông bao gồm hệ thống cầu, đường, cảng biển, cảng sông, nhà ga, sân bay, bến bãi và hệ thống trang thiết bị phụ trợ: thông tin tín hiệu, biển báo, đèn đường...

Giao thông đô thị là tập hợp các công trình, các phương tiện, các con đường đảm bảo sự liên hệ thuận lợi giữa các khu vực trong thành phố với nhau và giữa thành phố với các khu vực bên ngoài.

2.2. Huy động vốn phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị

Huy động vốn là sử dụng cơ chế, chính sách và các phương thức thích hợp nhằm tập trung một phần các nguồn vốn hiện hữu trong và ngoài nước tạo ra nguồn lực tài chính phục vụ cho đầu tư phát triển. Mỗi một loại vốn do đặc điểm vốn có của nó về nguồn hình thành nên có cách thức huy động khác nhau. Dù cách thức huy động có khác nhau, song việc huy động vốn đầu tư phát triển kinh tế, xã hội nói chung, đầu tư phát triển CSHT giao thông nói riêng đều phải dựa trên một cơ sở pháp lý nhất định. Ở Việt Nam, cơ sở pháp lý liên quan đến vấn đề huy động vốn đầu tư phát triển chủ yếu là dựa vào hệ thống Luật, các văn bản dưới luật do Nhà nước ban hành. Cụ thể là Luật Đầu tư công (số 49/2014/QH13); Luật đất đai sửa đổi (số 45/2013/QH13); Luật Xây dựng sửa đổi (số 50/2014 QH13) có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2015 và các văn bản dưới luật do chính phủ và các bộ ban hành dưới dạng Nghị định, Quyết định, Thông tư.

Vốn phát triển CSHT giao thông đô thị là giá trị một bộ phận của cải xã hội được tích lũy lại sau một thời gian nhất định dùng để đầu tư duy trì, nâng cấp và phát triển CSHT giao thông đô thị phục vụ phát triển kinh tế – xã hội (KT-XH) của đất nước. Vốn phát triển CSHT giao thông đô thị được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau thông qua các phương thức huy động khác nhau bao gồm: nguồn vốn đầu tư từ khu vực Nhà nước và nguồn vốn đầu tư ngoài khu vực Nhà nước [3].

2.2.1. Huy động vốn đầu tư từ khu vực Nhà nước

- *Vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước*

Ngân sách Nhà nước (NSNN) là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. NSNN gồm ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương.

Đối với nguồn vốn từ NSNN, ưu điểm của nó như là công cụ tài chính để kiềm chế lạm phát, ổn định thị trường, điều chỉnh kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên nguồn vốn này có các nhược điểm như trong quá trình sử dụng vốn, nhà đầu tư không quan tâm nhiều đến hiệu quả của đồng vốn vì không phải vốn do họ bỏ ra, gây ra tình trạng lãng phí vốn, sử dụng vốn vào các khoản mục không cần thiết, đồng vốn không sinh lời...

- *Vốn đầu tư từ các doanh nghiệp Nhà nước*

Doanh nghiệp Nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Thu nhập của các doanh nghiệp Nhà nước sau khi trừ đi các khoản chi dùng cần thiết còn lại là số tiết kiệm. Số vốn tiết kiệm này được dùng để tái đầu tư hoặc liên doanh đầu tư.

Nguồn vốn này được xác định là thành phần chủ đạo trong nền kinh tế, các doanh nghiệp Nhà nước vẫn nắm giữ một khối lượng vốn khá lớn và đóng góp đáng kể vào tổng quy mô vốn đầu tư của toàn xã hội. Việc huy động vốn thuận lợi vì được Nhà nước đầu tư nguồn vốn và tạo điều kiện về mặt chính sách, thuế và công nghệ. Tuy nhiên, thủ tục ra quyết định của doanh nghiệp khá phức tạp

và rườm rà. Điều này có thể làm mất nhiều cơ hội đầu tư và ảnh hưởng đến tiến độ của dự án.

- *Huy động vốn bằng phát hành trái phiếu Chính phủ*

Trái phiếu Chính phủ: “Là loại trái phiếu do Bộ Tài chính phát hành nhằm huy động vốn cho NSNN hoặc huy động vốn cho chương trình, dự án đầu tư cụ thể thuộc phạm vi đầu tư của Nhà nước”. Phương thức phát hành trái phiếu gồm:

- Tín phiếu kho bạc được phát hành theo phương thức đấu thầu qua sở giao dịch hoặc phát hành trực tiếp cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.
- Trái phiếu Chính phủ được phát hành theo các phương thức: Đấu thầu phát hành trái phiếu; Bảo lãnh phát hành trái phiếu; Đại lý phát hành trái phiếu; Bán lẻ trái phiếu [4].

Ưu điểm của trái phiếu Chính phủ là không có rủi ro thanh toán và có độ thanh khoản cao. Do đó, lãi suất của trái phiếu Chính phủ được xem là căn cứ chuẩn ấn định mức lãi suất của các công cụ nợ khác có cùng kỳ hạn. Tuy nhiên khả năng huy động nguồn vốn trái phiếu Chính phủ với khối lượng lớn không cao do chính sách huy động từ nguồn vốn này tập trung vào kỳ hạn từ 5 năm trở lên. Nhà đầu tư chính trên thị trường trái phiếu Chính phủ lại là các ngân hàng thương mại, chủ yếu là nguồn vốn ngắn hạn. Hoạt động đầu tư của các ngân hàng thương mại lại bị hạn chế bởi quy định của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam về giới hạn đầu tư vào lĩnh vực chứng khoán bao gồm cả trái phiếu Chính phủ.

- *Huy động vốn phát hành trái phiếu chính quyền địa phương*

Trái phiếu chính quyền địa phương: “Là loại trái phiếu do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phát hành nhằm huy động vốn cho công trình, dự án đầu tư của địa phương”. Phương thức phát hành trái phiếu chính quyền địa phương: được phát hành theo phương thức đấu thầu, bảo lãnh hoặc đại lý phát hành trái phiếu [4].

Trái phiếu chính quyền địa phương được

phát hành với số lượng trái phiếu lớn đảm bảo trong khoản vốn muốn huy động và có kì hạn từ một năm trở lên do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phù hợp với nhu cầu sử dụng vốn và điều kiện thị trường. Thời gian tương đối giúp tham gia các nhu cầu đầu tư trung hạn hiệu quả. Tuy nhiên, phát hành trái phiếu chính quyền địa phương phải dùng ngân sách địa phương để trả nợ cả gốc lẫn lãi khi trái phiếu địa phương hết kỳ hạn thanh toán.

- *Huy động vốn hỗ trợ phát triển chính thức*

Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) là các khoản viện trợ không hoàn lại hoặc cho vay với điều kiện ưu đãi (về lãi suất, thời gian ân hạn và trả nợ) của các cơ quan chính thức thuộc các nước và các tổ chức quốc tế, các tổ chức phi chính phủ. Phương thức hỗ trợ phát triển chính thức: (i) Theo phương thức hoàn trả: Viện trợ không hoàn lại; (ii) Theo nguồn cung cấp: ODA song phương và ODA đa phương; (iii) Theo mục tiêu sử dụng: Hỗ trợ cán cân thanh toán; tín dụng thương mại; viện trợ chương trình; viện trợ dự án.

Huy động vốn ODA phải xem xét tỉ trọng giữa vốn vay nước ngoài và vốn trong nước, đảm bảo sự cân đối hài hòa, tránh tình trạng do vay vốn nước ngoài phải kèm theo vốn đối ứng lớn nên số vốn trong nước còn lại để bố trí cho các loại khác còn ít, không cân đối. Huy động vốn ODA vào đầu tư dự án vừa cần phải tuân thủ pháp luật Việt Nam vừa phải phù hợp với thông lệ quốc tế.

- *Huy động vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước*

Vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước là một hình thức quá độ chuyển từ hình thức cấp phát ngân sách sang phương thức tín dụng đối với các dự án có khả năng thu hồi vốn trực tiếp. Hoạt động tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước về đầu tư phát triển CSHT giao thông đô thị trên địa bàn mỗi địa phương được thực hiện qua Quỹ đầu tư phát triển địa phương. Phương thức hình thành vốn Quỹ đầu tư phát triển địa phương là từ nguồn vốn NSNN; Phát hành trái phiếu Quỹ đầu tư phát triển địa phương; Vốn vay các tổ chức tài chính, tín dụng trong và ngoài nước, đóng góp tự nguyện,

các khoản viện trợ, tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước và các khoản thu khác.

Vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước là vốn vay của Nhà nước với lãi suất ưu đãi, được sử dụng để tài trợ toàn bộ hoặc tài trợ một phần cho các công trình kinh tế quan trọng, có hiệu quả và khả năng thu hồi vốn lớn. Rủi ro là vỡ nợ của Nhà nước, do tính toán kỹ nhu cầu vay và sử dụng vốn vay không hiệu quả. Bên cạnh đó thị trường có nhiều thay đổi dẫn đến nhiều nguồn vay không thể thu hồi lại theo đúng thời gian đã dự kiến từ đó ảnh hưởng đến quá trình vận hành, phát triển những dự án tiếp theo của Nhà nước.

2.2.2. Huy động vốn từ khu vực kinh tế ngoài Nhà nước

- *Huy động vốn đầu tư thông qua hình thức hợp tác công – tư*

Hình thức hợp tác công tư (PPP) là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng dự án giữa cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để xây dựng, cải tạo, vận hành, kinh doanh, quản lý công trình hạ tầng, cung cấp dịch vụ công. Phương thức huy động vốn khu vực kinh tế tư nhân theo hình thức hợp tác công tư được quy định trong Nghị định 63/2018/NĐ-CP ngày 04/05/2018 của Chính phủ gồm: 1) Hợp đồng: Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT); 2) Hợp đồng: Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (BTO); 3) Hợp đồng: Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh (BOO); 4) Hợp đồng: Xây dựng - Chuyển giao (BT); 5) Hợp đồng: Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ (BTL); 6) Hợp đồng: Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao (BLT); 7) Hợp đồng: Kinh doanh - Quản lý (O&M) [5].

PPP có các ưu điểm nổi bật: giảm gánh nặng cho NSNN trong đầu tư kết cấu hạ tầng; tiến độ dự án được bảo đảm tốt hơn; có sự gắn kết chặt chẽ giữa thiết kế, thi công với trách nhiệm vận hành, quản lý công trình; phát huy được thế mạnh của nhà đầu tư tư nhân không những về nguồn vốn mà còn trong chuyển giao công nghệ, phát minh và kỹ năng quản trị. Tuy nhiên PPP cũng có nhược điểm là thu phí dự án theo hình thức PPP còn nhiều hạn

chế; nhiều công trình hiện này không đáp ứng được hầu các yêu cầu về tiến độ và chất lượng thi công; việc thu hút các vốn đầu tư nước ngoài còn kém, chưa phát huy được hết mục tiêu dự án.

- *Huy động vốn đóng góp tự nguyện của nhân dân và kiều bào*

Ngày nay, với chính sách rộng mở của Nhà nước, Việt kiều ngày càng hướng về quê hương và có những đóng góp cả về vốn và trí tuệ cho đất nước dưới các hình thức trực tiếp bằng tiền để xây dựng công trình nhỏ ở các địa phương; hoặc mua trái phiếu Chính phủ; hoặc đóng góp trực tiếp vào ngân sách các cấp để từ đó chi đầu tư các công trình thuộc CSHT kinh tế xã hội trong đó có CSHT giao thông đô thị.

Nguồn vốn đóng góp tự nguyện là nguồn lực quan trọng góp phần xóa đói giảm nghèo, thúc đẩy sản xuất, phát triển KT-XH và tăng nguồn thu từ thuế cho NSNN... Tuy nhiên cần phải xây dựng chính sách thu hút và phát huy mạnh mẽ hơn nữa nguồn lực kiều hối.

3. Thực trạng huy động vốn phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị tại TP.HCM

3.1. Đặc điểm điều kiện tự nhiên và cơ sở hạ tầng giao thông đô thị tại TP.HCM

TP.HCM là thành phố trực thuộc Trung ương thuộc loại đô thị đặc biệt của Việt Nam cùng với thủ đô Hà Nội. Với tổng diện tích của Thành phố là 2.061km², Thành phố hiện có 16 quận, 1 thành phố và 5 huyện, nằm ở giữa vùng Nam Bộ trù phú, tiếp giáp với phía Nam của miền Đông Nam Bộ và rìa Bắc của miền Tây Nam Bộ. Nơi đây là đầu mối giao thông lớn, nối liền với các tỉnh trong vùng và là cửa ngõ quốc tế của khu vực.

TP.HCM có hệ thống cơ sở hạ tầng đa dạng và hiện đại với nhiều công trình trọng điểm. Có thể kể đến như tuyến đường Xuyên Á AH1 đi qua địa phận của thành phố này, tuyến Đường sắt Bắc Nam khởi đầu và kết thúc tại Ga Sài Gòn. Sân bay duy nhất của thành phố – sân bay quốc tế Tân Sơn Nhất cũng là cảng hàng không lớn nhất cả nước. Cảng Sài Gòn là một trong những cảng lớn nhất

Việt Nam, chiếm 25% trong tổng khối lượng hàng hóa thông qua các cảng biển cả nước. Hàm Thủ Thiêm (tên chính thức: Đường hầm sông Sài Gòn)

là hầm chìm vượt sông đầu tiên của nước ta [6].

Hạ tầng giao thông tại TP.HCM được hoàn thiện giai đoạn 2000 – 2019 (Bảng 1)

Bảng 1. Hạ tầng giao thông tại TP.HCM được hoàn thiện giai đoạn 2000 – 2019

Dự án lớn được hoàn thành	Năm hoàn thành	Tổng vốn đầu tư (đơn vị: tỷ đồng và tương đương triệu USD)	Mô hình đầu tư (và nhà tài trợ chính)
Cầu Bình Triệu 2	2003	1.223 VND (≈61 US\$)	BOT (CIENCO 5)
Đoạn Vành đai 2 (Nguyễn Văn Linh) (18 km)	2007	2.000 VND (≈100 US\$)	BT (Công ty Phú Mỹ Hưng)
Cầu Thủ Thiêm 1	2008	1.100 VND (≈55 US\$)	Ngân sách (thành phố/trung ương)
Cầu Phú Mỹ	2009	2.360 VND (≈118 US\$)	BOT (Công ty cổ phần Đầu tư xây dựng Phú Mỹ)
Cao tốc TP.HCM-Trung Lương (Đoạn 1 dài 62 km)	2010	10.800 VND (≈540 US\$)	Ngân sách (trung ương)/BOT (BIDV)
Đại lộ Đông – Tây (Đại lộ Võ Văn Kiệt) (14 km) và hầm Thủ Thiêm	2012	13.400 VND (≈670 US\$)	Ngân sách (trung ương)/ODA (JICA)
Cầu Sài Gòn 2	2013	1.500 VND (≈71 US\$)	BT (CII)
Cầu vượt ngã tư Hàng Xanh	2013	188 VND (≈9 US\$)	Ngân sách (thành phố)
Đường Phạm Văn Đồng (13 km) và cầu Bình Lợi	2014	6.800 VND (≈340 US\$)	BT (Tập đoàn GS E&C)
Cao tốc TP.HCM – Long Thành – Dầu Giây (55 km)	2015	20.630 VND (≈932 US\$)	Ngân sách (trung ương)/ODA (JICA, ADB)
Cầu Rạch Chiếc đường Vành đai Phía Đông (Cầu Phú Hữu)	2016	871,2 VND (≈39 US\$)	Ngân sách (thành phố)
Cầu vượt thép tại nút giao ngã 6 Gò Vấp	2017	405,7 VND (≈18 US\$)	Ngân sách (thành phố)
Cầu qua đảo Kim Cương	2018	500 VND (≈22 US\$)	Ngân sách (thành phố)
Cầu vượt thép tại nút giao Nguyễn Thái Sơn – Nguyễn Kiệm	2019	504 VND (≈22 US\$)	Ngân sách (thành phố)

*Chú thích: Cienco 5 (Công Ty Cổ Phần Đầu Tư Xây Dựng Công Trình Giao Thông Cienco 5); JICA (Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản); CII (Công ty Cổ Phần Đầu Tư Hạ Tầng Kỹ Thuật TP.HCM); ADB (Ngân hàng Phát triển Châu Á).

Tuy nhiên, cùng với sự phát triển đô thị, dân số tăng quá nhanh khiến CSHT kỹ thuật của thành phố bị quá tải. Cụ thể, theo kết quả điều tra dân số, năm 2020, dân số TP.HCM là trên 9 triệu người và cũng là nơi có mật độ dân số cao nhất cả nước, với mật độ là 4.292 người/km². Dân số tăng nhanh khiến lượng phương tiện giao thông cũng tăng

theo. Theo báo cáo Sở GTVT TP.HCM, tính đến hết năm 2020, TP.HCM có khoảng 8,3 triệu xe (gần 7,5 triệu xe máy, hơn 785.000 ô tô) [7]. Ngoài ra, hằng ngày còn có hàng ngàn các xe mang biển số của các tỉnh thành khác vào thành phố làm việc, học tập. Vì thế ùn tắc giao thông hiện là vấn đề nan giải thường xuyên ở thành phố, nhất là vào giờ cao

điểm tan tằm.

Về CSHT giao thông, hệ thống đường bộ của TP.HCM dày đặc, có tổng chiều dài các tuyến đường và cầu đạt hơn 4.500 km, mật độ hơn 2 km mỗi km² (theo tiêu chuẩn phải từ 10 – 13 km mỗi km²) và chỉ có 1.800 km có lòng đường rộng hơn 7 m (chiếm 44%). Diện tích bến – bãi đỗ xe chỉ khoảng 0,1% diện tích nội thành, chưa đạt 10% so với yêu cầu. Tại các huyện ngoại thành, hệ thống đường phần nhiều là đường đất đá, đường trải nhựa cũng trở nên quá tải, cần sửa chữa. Hệ thống đường sắt cũ kỹ, các cảng biển của TP.HCM còn nằm trong nội thành, thiếu liên kết giữa các loại hình giao thông. Hệ thống giao thông công cộng tuy được đầu tư nâng cấp cơ sở vật chất và trợ giá trên hầu hết các tuyến, nhưng mạng lưới này chưa đem lại hiệu quả cao.

3.2. Thực trạng huy động vốn phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị TP.HCM

Có thể thấy những năm qua phần lớn các dự án hạ tầng giao thông của TP.HCM thực hiện bằng ngân sách công đều được quản lý và kiểm soát tốt. Nhờ đầu tư công mà cơ sở hạ tầng phát triển, KT-XH, đời sống của người dân được nâng cao. Đây là công cụ cần thiết của Nhà nước để khắc phục những hạn chế của nền kinh tế thị trường, là đòn bẩy kinh tế để đầu tư các khu vực còn lại phát huy hiệu quả cao thông qua việc xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế, đồng thời phát triển các mặt xã hội mà các thành phần kinh tế tư nhân ít khi tham gia được.

Bên cạnh đó, nguồn vốn ODA cũng đã góp phần đáng kể vào việc triển khai các dự án hạ tầng trọng điểm của Thành phố. Trong số các dự án ODA được đầu tư vào CSHT, dự án giao thông vẫn chiếm phần lớn và chủ yếu được tài trợ từ nguồn vốn ODA của Nhật Bản và ADB. Một số dự án điển hình được triển khai từ nguồn vốn ODA có thể kể đến như: Dự án Cao tốc TP.HCM – Long Thành – Dầu Giây; dự án Đại lộ Đông Tây... [8].

TP.HCM là địa phương có kinh nghiệm xây dựng và triển khai các dự án PPP so với các địa phương khác trong cả nước. Hình thức đầu tư

BOT và BT được Thành phố thực hiện khá sớm và đây là hai hình thức được áp dụng nhiều nhất hiện nay, đã góp phần cải thiện đáng kể hệ thống giao thông hạ tầng của thành phố với nhiều công trình trọng điểm như: Dự án xây dựng cầu Phú Mỹ, dự án Xây dựng Cầu Sài Gòn 2, dự án xây dựng đường Phạm Văn Đồng và cầu Bình Lợi...

Ngoài ra, TP.HCM đã thực hiện khai thác giá trị đất đai đầu tư phát triển CSHT thông qua việc thu tiền sử dụng đất, thuê đất hay áp dụng mô hình “đổi đất lấy hạ tầng” [9]. Dự án đầu tiên thực hiện phương thức này và được đánh giá thành công nhất là tuyến đường Nguyễn Văn Linh. Công ty Phú Mỹ Hưng đã đầu tư con đường này đổi lại quyền sử dụng 600ha đất mà ngày nay là Khu đô thị Phú Mỹ Hưng.

Giai đoạn 2016 – 2020, theo kế hoạch thực hiện Chương trình giảm ùn tắc, giảm tai nạn giao thông trên địa bàn TP.HCM, với mục tiêu triển khai 172 dự án hạ tầng giao thông cần nguồn vốn khoảng 323.997 tỷ đồng. Trong đó, nguồn lực đầu tư từ ngân sách Thành phố cho 120 dự án với nguồn vốn 46.573 tỷ đồng (chiếm 14%); nguồn vốn ODA cho 6 dự án với nhu cầu vốn 73.223 tỷ đồng (chiếm 23%); nguồn vốn theo hình thức đối tác công tư (PPP) cho 40 dự án là 126.005 tỷ đồng (chiếm 39%); nguồn vốn Trung ương 6 dự án với nhu cầu 78.197 tỷ đồng (chiếm 24%).

Tuy nhiên, theo báo cáo của Sở GTVT TP.HCM, nguồn vốn ngân sách Thành phố đã bố trí cho 120 dự án với số vốn là 12.482/46.573 tỷ đồng (đạt 27%); nguồn vốn ngoài ngân sách được kỳ vọng rất lớn nhưng thực tế phần vốn đầu tư cho các dự án theo hình thức đối tác công tư PPP với 13/40 dự án triển khai, ước đạt được khoảng 16.996 tỷ đồng (chỉ đạt 13% so với nhu cầu). Điều này ảnh hưởng rất lớn đến đầu tư các dự án hạ tầng giao thông trên địa bàn. Như vậy có thể thấy nguồn lực thực hiện đang là bài toán lớn mà Thành phố cần phải giải quyết.

Theo đề án phát triển kết cấu hạ tầng giao thông tại TP.HCM giai đoạn 2020 – 2030 được Sở GTVT trình chính quyền thành phố, tổng kinh phí

đầu tư dự kiến khoảng 904.293 tỷ đồng [10].

Bảng 2. Nhu cầu vốn đầu tư giai đoạn 2020 – 2030

Nguồn vốn	Đơn vị: tỷ đồng		
	2020 - 2025	2025 - 2030	Tổng cộng
Ngân sách thành phố	187.483	251.293	438.776
Nguồn khác (ODA, PPP...)	176.096	289.421	465.517

Trong đó, vốn ngân sách Thành phố chiếm 49%, còn lại từ nguồn vốn trung ương, xã hội hóa đầu tư, vốn ODA. Cụ thể, nhu cầu vốn chia làm 2 giai đoạn như sau:

Bảng 3. Nhu cầu vốn đầu tư phân theo lĩnh vực giai đoạn 2020 – 2030

Lĩnh vực	Đơn vị: tỷ đồng	
	2020 - 2025	2025 - 2030
Đường bộ	243.955	282.391
Đường sắt và BRT	65.407	241.35
Đường thủy	46.764	3.746
Giao thông tĩnh và hành khách công cộng	6.862	13.227
Đô thị thông minh	591	

Với nguồn kinh phí này, TP.HCM sẽ ưu tiên sử dụng nguồn vốn ngân sách để đầu tư các dự án quan trọng và cấp thiết. Cụ thể, giai đoạn 2021 – 2025 cần phải triển khai đầu tư các công trình hạ tầng giao thông lớn bao gồm 5 tuyến đường liên vùng, một số cây cầu qua sông và một số công trình giải tỏa ách tắc cho các đầu mối giao thông là Sân bay Tân Sơn Nhất và Cảng Cát Lái... Đối với nhóm các công trình hạ tầng giao thông liên kết vùng như: Nâng cấp, mở rộng QL13 (đoạn từ ngã tư Bình Phước đến cầu Bình Triệu) cần 10.000 tỷ đồng; Đường song hành Phan Văn Hớn, huyện Hóc Môn, vốn đầu tư hơn 3.700 tỷ đồng; đường trục động lực (song hành QL50 đi qua huyện Nhà Bè và Bình Chánh), vốn đầu tư hơn 4.000 tỷ đồng; Nâng cấp mở rộng đường Nguyễn Văn Bứa và xây

cầu Ông Lớn, huyện Hóc Môn, vốn đầu tư hơn 2.400 tỷ đồng... Đối với nhóm cầu cần xây dựng, gồm: Cầu Tân Kỳ – Tân Quý, quận Bình Tân, vốn đầu tư 325 tỷ đồng; cầu Thủ Thiêm 4 nối Thủ Đức và quận 7, vốn đầu tư 5.300 tỷ đồng; cầu Cần Giờ, nối huyện Nhà Bè với Cần Giờ, vốn đầu tư gần 10.000 tỷ đồng. Nhóm công trình giải tỏa ách tắc cho khu vực Cảng Cát Lái và Sân bay Tân Sơn Nhất, gồm 3 dự án, vốn đầu tư hơn 1.200 tỷ đồng. Đối với tuyến đường Vành đai số 2, tổng nguồn vốn đầu tư là 11.400 tỷ đồng, chia cho các dự án: Đoạn 4 từ QL1 đến đường Nguyễn Văn Linh dài 5,3km; Vành đai phía Đông từ cầu Phú Mỹ đến nút giao Mỹ Thủy và từ nút giao này đến đường Nguyễn Duy Trinh. Nguồn vốn đầu tư nhiều nhất trong giai đoạn 2021 – 2025 là 2 dự án đường trên cao: tuyến số 1, xuất phát từ nút giao Cộng Hòa đến đường Ngô Tất Tố, quận Bình Thạnh, đi qua các quận: Tân Bình, Phú Nhuận và Bình Thạnh, dài 9,5km và tuyến số 5, xuất phát từ nút giao Trạm 2, Thủ Đức đến đến An Sương, quận 12, dài 21,5km với mức vốn đầu tư 32.900 tỷ đồng. Tổng nguồn vốn đầu tư cho các công trình hạ tầng giao thông trong giai đoạn 2021 – 2025 là hơn 83.000 tỷ đồng [11].

Theo Sở GTVT TP.HCM, kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 – 2025, nguồn vốn ngân sách địa phương của TP.HCM được thông qua chỉ đủ bố trí cho các dự án chuyển tiếp, không thể thực hiện các dự án mới. Nếu xét giai đoạn 2015 – 2020, TP.HCM dành vốn hơn 50.000 tỷ đồng cho đầu tư giao thông, trong đó tiền bồi thường, giải phóng mặt bằng đã chiếm 50%. Đáng nói hơn, thời gian vừa qua, trong tình hình phức tạp của dịch bệnh, nguồn vốn ngân sách của TP.HCM phải tập trung cho công tác phòng chống dịch nên nguồn vốn đầu tư phát triển hệ thống hạ tầng giao thông càng khó khăn. Trước những thách thức về xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ cho sự phát triển của Thành phố, mặc dù đã có những nỗ lực về huy động vốn để chi đầu tư cho hạ tầng giao thông. Tuy nhiên, với thực tiễn xây dựng hạ tầng giao thông đô thị ngày càng tăng, mức vốn

ngân sách của TP.HCM dành cho phát triển hạ tầng hàng năm không đáp ứng đủ. Do vậy, việc kêu gọi đầu tư bằng hình thức khác ngoài ngân sách cần được đẩy mạnh.

Chính quyền TP.HCM đã rất năng động, chủ động, mạnh dạn thử nghiệm các cách thức huy động vốn phát triển CSHT từ rất sớm và đã đạt được một số thành tựu nhất định. Xét về khả năng tiếp cận nguồn vốn, có thể thấy những nỗ lực của TP.HCM trong thời gian qua đã giúp TP.HCM huy động được nguồn lực không nhỏ để đầu tư phát triển CSHT, nhờ đó góp phần cải thiện chất lượng các dịch vụ công cũng như mỹ quan đô thị của Thành phố. Bên cạnh những kết quả đã đạt được, TP.HCM vẫn đang phải đối diện với những khó khăn, bức xúc trong công tác huy động nguồn lực để phát triển CSHT giao thông. Nguyên nhân chủ yếu của các bất cập là:

Do ảnh hưởng giới hạn trần nợ công của Chính phủ nên hiện nay việc ký kết các khoản vay ODA mới rất khó khăn. Bên cạnh đó, Việt Nam đã gia nhập nhóm quốc gia có thu nhập trung bình nên sắp tới sẽ không còn đủ điều kiện để tiếp cận nguồn vốn vay ưu đãi này nữa.

Việc triển khai mô hình hợp tác công – tư chưa thật sự hiệu quả do còn thiếu một khung pháp lý mạnh mẽ và ổn định; thủ tục để lựa chọn nhà đầu tư và thực hiện dự án rất nhiều khâu và mất thời gian; công tác giải phóng mặt bằng gặp nhiều khó khăn và thường là nguyên nhân chính gây chậm trễ tiến độ dự án; bất cập trong quy hoạch, quản trị rủi ro và khảo sát nhu cầu khiến khu vực công thường không hoàn thành đầy đủ các trách nhiệm trong các dự án PPP đúng tiến độ và nội dung thỏa thuận ban đầu.

Hiện nay, TP.HCM không còn nhiều quỹ đất ở các khu vực hấp dẫn nhà đầu tư để có thể tiếp tục thực hiện phương thức "đổi đất lấy hạ tầng". Trong khi đó, chính quyền TP.HCM chưa được trao cơ chế để huy động vốn thông qua các loại thuế, phí khai thác giá trị gia tăng của bất động sản nhờ phát triển CSHT.

4. Giải pháp

4.1. Nhóm giải pháp huy động vốn đầu tư từ khu vực Nhà nước

Thứ nhất: Kiến nghị Chính phủ chấp thuận tăng tổng mức vốn đầu tư công trung hạn của thành phố giai đoạn 2021 – 2025 để bảo đảm khả năng cân đối vốn theo quy định. Bên cạnh đó, để nguồn vốn ngân sách Nhà nước đầu tư hiệu quả, cần ưu tiên bố trí tập trung cho các dự án hạ tầng giao thông trọng điểm. Đầu tư công sẽ giữ vai trò dẫn dắt, lan tỏa, là vốn mồi để kích hoạt, tăng cường huy động mạnh mẽ các nguồn vốn đầu tư ngoài nhà nước tham gia đầu tư phát triển.

Thứ hai: Tạo môi trường thuận lợi để phát huy hình thức huy động vốn bằng cách phát hành trái phiếu chính quyền địa phương. TP.HCM cần đẩy mạnh phát hành trái phiếu chính quyền địa phương cho dự án có nguồn thu; phát triển thị trường thứ cấp nhằm tăng tính thanh khoản cho trái phiếu chính quyền địa phương, thu hút sự tham gia đầu tư từ mọi nguồn lực xã hội. Đồng thời khi xây dựng các phương án phát hành cần có lãi suất hấp dẫn với các nhà đầu tư bằng cách căn cứ vào lãi suất trái phiếu chính phủ và lãi suất huy động của các ngân hàng thương mại cùng kỳ hạn và cùng thời kỳ huy động. Bên cạnh đó, cần phát triển đa dạng hàng hóa cho thị trường trái phiếu địa phương như phát hành trái phiếu nhiều loại kỳ hạn, đa dạng hóa về lãi suất, hình thức, phương thức thanh toán lãi và gốc nhằm đem lại các lợi ích khác nhau cho nhà đầu tư và hoạt động của thị trường tài chính.

Thứ ba: Khai thác có hiệu quả giá trị các quỹ đất để cân đối nguồn vốn đầu tư phát triển CSHT giao thông đô thị. Thành phố cần nghiên cứu và kiến nghị Trung ương cho phép Thành phố áp dụng thí điểm các kỹ thuật mới liên quan đến giải phóng giá trị đất đai như đánh thuế đối với các doanh nghiệp phát triển CSHT, cho thuê quyền khai thác kết cấu hạ tầng, chuyển nhượng có thời hạn kết cấu hạ tầng giao thông, bán quyền thu phí sử dụng kết cấu hạ tầng giao thông trong thời gian nhất định.

Thứ tư: Huy động và quản lý sử dụng có hiệu

quả nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA). Cần tăng cường công tác quản lý sử dụng vốn của các cơ quan, đơn vị được nhận quản lý vốn; chuẩn bị mặt bằng đầu tư, làm tốt công tác giải phóng mặt bằng và tái định cư, tiến hành đầu tư xây dựng và giải ngân theo đúng tiến độ đã định.

4.2. Nhóm giải pháp huy động vốn ngoài khu vực Nhà nước

Từ những phân tích trên, ngân sách Thành phố hiện nay không đáp ứng đủ được nên cần kết hợp các nguồn vốn ngoài ngân sách thông qua hình thức PPP. Để thu hút có hiệu quả nguồn vốn này vào xây dựng giao thông, TP.HCM cần có các giải pháp cụ thể như sau:

Thứ nhất: Các cơ quan có thẩm quyền phải xây dựng cơ chế chính sách thu hút nhà đầu tư tư nhân thông thoáng và hấp dẫn hơn. Ngoài chính sách ưu đãi miễn giảm về thuế, tiền thuê đất và một số ưu đãi khác; còn phải cho phép nhà đầu tư tư nhân khai thác giá trị quỹ đất hai bên đường và thu phí giao thông với thời gian thích hợp để nhà đầu tư thu hồi vốn đầu tư ban đầu.

Thứ hai, đối tác công là Ủy ban Nhân dân TP.HCM phải bố trí đủ nguồn vốn cho việc tham gia PPP, giải phóng mặt bằng, tái định cư, quy hoạch... Đặc biệt, cần có tiêu chí đánh giá nhà đầu tư rõ ràng nhằm tránh việc nhà đầu tư không đủ năng lực tài chính.

Thứ ba, TP.HCM cần có cơ chế chia sẻ rủi ro, bảo lãnh như: Bảo lãnh doanh thu, tỷ giá hối đoái... cho các dự án nhằm đảm bảo tính khả thi, phù hợp với quy mô, chỉ số tín nhiệm tín dụng và đặc thù KT-XH của Thành phố. Việc luật hóa các nguyên tắc xây dựng cơ chế chia sẻ rủi ro và áp dụng các công cụ giảm thiểu rủi ro đối với các dự án PPP là cần thiết để tạo sự tự tin cho khu vực tư nhân khi tham gia vào dự án PPP.

5. Kết luận

Trong bối cảnh đô thị hóa mạnh mẽ, việc đầu tư CSHT giao thông đô thị trở thành thách thức đáng kể đối với phần lớn các siêu đô thị đang phát triển. Từ góc nhìn giao thông và dựa trên trường

hợp TP.HCM, có thể thấy, các phương thức đầu tư hạ tầng giao thông truyền thống, chủ yếu là huy động ngân sách Nhà nước và vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) đang bộc lộ những hạn chế nhất định. Từ nay đến năm 2030, nhiều dự án quan trọng đã được lên kế hoạch để hiện thực mục tiêu hạ tầng giao thông, nhưng để làm điều này, TP.HCM phải cần khoảng 44 tỉ USD. Trong khi đó, vốn ngân sách của TP.HCM dành cho phát triển hạ tầng hàng năm hiện nay không đáp ứng đủ. Bài báo đề xuất một số giải pháp nhằm giúp TP.HCM có thể huy động nguồn vốn thông qua các phương thức như phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, hợp tác công – tư, tài trợ từ đất đai nhằm tháo gỡ những khó khăn về nguồn vốn và tạo điều kiện cho TP.HCM phát triển tương xứng với tiềm năng như hiện nay./.

Tài liệu tham khảo

- [1]. Đại học Quốc gia TP.HCM. (2019). Hội thảo khoa học: Hạ tầng giao thông khu vực Nam bộ vấn đề và giải pháp phát triển.
- [2]. Viễn Thông. (2016). Bị cắt giảm ngân sách, TP HCM đề xuất tìm thêm nguồn thu khác. [online] Available at: <<https://vnexpress.net/bi-cat-giam-ngan-sach-tp-hcm-de-xuat-tim-them-nguon-thu-khac-3491910.html>>.
- [3]. B.N,T. Phan. (2013). PPP – Lời giải cho bài toán vốn để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị tại TP. Hồ Chí Minh, Tạp chí Phát Triển & Hội Nhập, Số 10 (20) - Tháng 05-06/2013, 76-80.
- [4]. Chính phủ. (2011). Nghị định số 01/2011/NĐ-CP ngày 05/01/2011 về phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và trái phiếu chính quyền địa phương.
- [5]. Chính phủ. (2018). Nghị định 63/2018/NĐ-CP ngày 04/05/2018 về đầu tư theo hình thức đối tác công-tư.
- [6]. L.Hai. (2021). TPHCM đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông hiện đại, đồng bộ, tính kết nối cao. [online] Available at: <<https://hcmcpv.org.vn/tin-tuc/tphcm-dau-tu>>

- phat-trien-he-thong-ket-cau-ha-tang-giao-thong-hien-dai-dong-bo-tinh-ket-noi-cao-1491873304>.
- [7]. Cổng thông tin điện tử Sở GTVT TP.HCM. [online] Available at: <<http://sgtvt.hochiminhcity.gov.vn/>>.
- [8]. Musil, C. và Perset, M. (2015). Đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông tại Thành phố - công cụ, đổi mới và thách thức. Trung tâm Dự báo và Nghiên cứu Đô thị - PADDI.
- [9]. Báo Lao động. (2021). TPHCM: Đấu giá quỹ đất hai bên đường để lấy vốn làm hạ tầng giao thông. [online] Available at: <<https://laodong.vn/bat-dong-san/tphcm-dau-gia-quy-dat-hai-ben-duong-de-lay-von-lam-ha-tang-giao-thong-910201.ido>>.
- [10]. Báo Sài Gòn Giải Phóng. (2021). TPHCM: Phê duyệt Đề án phát triển kết cấu hạ tầng giao thông TP.HCM giai đoạn 2020 – 2030. [online] Available at: <<https://mt.gov.vn/vn/tin-tuc/70753/tphcm--phe-duyet-de-an-phat-trien-ket-cau-ha-tang-giao-thong%E2%80%8B-tphcm-giai-doan-2020---2030.aspx>>.
- [11]. H.Khanh (2021). Hạ tầng giao thông TP Hồ Chí Minh thiếu vốn, nhiều dự án bị chậm tiến độ. [online] Available at: <Hạ tầng giao thông TP Hồ Chí Minh thiếu vốn, nhiều dự án bị chậm tiến độ (kinhtedothi.vn)>.