



CK.0000063545



ĐÁNH GIÁ KHUNG TÀI TRỢ CHO CƠ SỞ HẠ TẦNG ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

BÁO CÁO CUỐI CÙNG

QUỸ NGÂN HÀNG THẾ GIỚI
TẶNG



YÊN
LIÊU

7



NGÂN HÀNG THẾ GIỚI



**Australian
Aid** 



NGÂN HÀNG THẾ GIỚI



**Australian
Aid** 

Đánh giá Khung Tài trợ cho Cơ sở Hạ tầng Địa phương ở Việt Nam

Báo cáo Cuối cùng

Tháng 9 năm 2013

Copyright © 2013
Ngân hàng Quốc Tế cho Tái thiết và Phát triển
Nhóm Ngân hàng Thế giới
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, USA

Tác giả giữ bản quyền
Ấn bản lần đầu: Tháng 10 năm 2013

Báo cáo này là một tác phẩm nghiên cứu của nhân viên của Nhóm Ngân hàng Thế giới. Các phát hiện, giải thích, và kết luận được trình bày trong báo cáo này là ý kiến của các tác giả và không phải là ý kiến của Ngân hàng Thế giới, các tổ chức liên kết, hay thành viên của Ban Giám đốc điều hành hoặc các quốc gia mà Ngân hàng Thế giới đại diện. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của dữ liệu trong ấn phẩm này và không chịu bất cứ trách nhiệm nào về hậu quả của việc sử dụng ấn phẩm này. Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên các bản đồ trong tập sách này không hàm ý bất kỳ nhận định nào của Ngân hàng Thế giới về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng về những đường biên giới đó.

Quan điểm được đưa ra trong ấn phẩm này là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Cơ quan Phát triển Quốc Tế Úc (Chính phủ Úc).

Mục lục

Mục lục.....	3
Lời cảm ơn	7
Từ viết tắt.....	9
Tóm tắt tổng quan.....	11
I. Bối cảnh Cơ sở hạ tầng Địa phương: Những nhận định vĩ mô	17
A. Mục tiêu và Cấu trúc của Báo cáo.....	18
B. Bối cảnh - Quá độ và Biến chuyển	18
C. Đầu tư vào Cơ sở Hạ tầng - Những quan ngại về tình trạng thiếu hiệu quả và phân tán nguồn lực.....	20
D. Phân tích toàn diện - quản trị, tài chính, và thực hiện	22
II. Khung Tài trợ Cơ sở hạ tầng Địa phương Hiện tại.....	23
A. Môi trường không ngừng thay đổi.....	24
B. Các công cụ tài trợ hiện có: Hiệu quả và Hạn chế.....	25
C. Những bất cập chủ yếu về thể chế	33
III. Tài trợ cơ sở hạ tầng tại cấp địa phương	35
A. Tổng quan.....	36
B. Cầu thực tế và thiếu hụt hỗ trợ tài chính trong bối cảnh hiện tại	37
C. Tài trợ trong giai đoạn vận hành và bảo dưỡng: Thách thức khôi phục chi phí	45
D. Sử dụng các công cụ tài trợ hiện tại: Câu chuyện biến động.....	46
E. Thực hiện ở cấp địa phương: Nhu cầu cải thiện năng lực	48
IV. Khả năng Áp dụng Kinh nghiệm Quốc tế.....	49
A. Tổng quan.....	50
B. Tài trợ vốn/Vay nợ.....	50
C. Tài trợ dựa vào đất đai	51
D. Công cụ /Cơ quan chuyên biệt đáp ứng nhu cầu cụ thể.....	52
E. Hợp tác công tư tại cấp địa phương	56
V. Con đường hướng tới phía trước.....	57
A. Xem xét lại cách tiếp cận toàn diện đối với tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương.....	58

B. Các công cụ tài trợ mới cho cơ sở hạ tầng địa phương.....	59
C. Những thay đổi cụ thể về thể chế và chính sách cần thực hiện	68
D. Lộ trình Thực hiện.....	70
Phụ lục I - Đánh giá Tổng quan	73
Phụ lục II - Đánh giá Kinh nghiệm Quốc tế.....	113
Tài liệu tham khảo	147

HỘP

Hộp 1: Tập đoàn Nam Cường trả lại dự án cơ sở hạ tầng.....	48
Hộp 2: Phương án khả thi cho một MDF cấp nhà nước theo kiểu CPSCCL ở Việt Nam	53
Hộp 3: Điều chỉnh mô hình FINDETER phù hợp với hoàn cảnh của Việt Nam.....	54
Hộp 4: Cần những điều kiện gì để thực hiện Huy động vốn chung ở Việt Nam?.....	55
Hộp 5: Điều chỉnh Mô hình Công ty Bảo lãnh của Phi-lip-pin cho phù hợp với Việt Nam.....	56

HÌNH

Hình 1: Kể từ năm 1990, Việt Nam đã có tăng trưởng mạnh mẽ về GDP theo đầu người và Tỷ trọng dân số đô thị.....	19
Hình 2: Tăng trưởng gần đây ở Việt Nam là dựa trên tích lũy nhân tố chứ không phải nhờ năng suất.....	20
Hình 3: Tăng trưởng GDP giảm tốc độ từ 2006, Thậm chí khi Đầu tư Tiếp tục Tăng.....	21
Hình 4: Cách tiếp cận toàn diện - quản trị, tài chính, và thực hiện	22
Hình 5: Giai đoạn kỳ hạn ngắn dưới 5 năm chiếm lĩnh thị trường trái phiếu Việt Nam.....	27
Hình 6: FDI được cấp phép có chênh lệch lớn giữa các năm, ở cả ba tỉnh	37
Hình 7: Lĩnh vực giao thông và vệ sinh môi trường chiếm hơn 80% tổng cầu đầu tư cơ sở hạ tầng của TPHCM cho giai đoạn 2011-2015.....	38
Hình 8: TPHCM đối mặt với thiếu hụt tài trợ đáng kể, ở mức 59% cầu thực tế	39
Hình 9: Lĩnh vực Giao thông và Cấp nước chiếm 75% Nhu cầu Đầu tư Cơ sở Hạ tầng theo kế hoạch ở Quảng Nam.....	40
Hình 10: Quảng Nam đối mặt với thiếu hụt tài trợ đáng kể, ở mức 34% cầu thực tế	41
Hình 11: Lĩnh vực Giao thông chiếm 92% Nhu cầu Đầu tư Cơ sở Hạ tầng theo kế hoạch ở Quảng Ninh	43

Hình 12:	Quảng Ninh đối mặt với thiếu hụt tài trợ đáng kể, ở mức 90% cầu thực tế.....	43
Hình 13:	Mô hình MDF	63
Hình 14:	Cơ chế truy đòi nợ cho phương án MDF	64

BẢNG

Bảng 1:	TPHCM, Quảng Nam, và Quảng Ninh đại diện cho một bộ phận đa dạng của các tỉnh Việt Nam.....	36
Bảng 2:	Mức Đầu tư Hiện tại, Nhu cầu vốn thực, Tài trợ Sẵn có, và Thiếu hụt Tài trợ trong Lĩnh vực Cơ sở hạ tầng địa phương của TPHCM, giai đoạn 2011-2015	39
Bảng 3:	Mức Đầu tư Hiện tại, Nhu cầu Tài trợ thực, Tài trợ Sẵn có, và Thiếu hụt Tài trợ cho Lĩnh vực Cơ sở hạ tầng địa phương của Quảng Nam.....	41
Bảng 4:	Mức Đầu tư Hiện tại, Nhu cầu vốn thực, Tài trợ Sẵn có, và Thiếu hụt Tài trợ của Lĩnh vực Cơ sở hạ tầng địa phương của Quảng Ninh.....	44
Bảng 5:	Lập luận ủng hộ và phản đối các phương án tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương	60
Bảng 6:	Các phương án cho một MDF và cải thiện trái phiếu địa phương, cách tiếp cận từng bước.....	62
Bảng 7:	Lợi ích và rủi ro của cơ chế truy đòi nợ, và các biện pháp giảm nhẹ rủi ro.....	64
Bảng 8:	Mô hình MDF giải quyết nhiều vấn đề trong tài trợ cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam	66
Bảng 9:	Tóm tắt những thay đổi pháp lý và quy định cần thiết	69
Bảng 10:	Các Hạng mục cần thiết để thực hiện Khuyến nghị MDF.....	70
Bảng 11:	Lộ trình thực hiện khuyến nghị về MDF.....	71
Bảng 12:	Các Hạng mục cần thiết để thực hiện Khuyến nghị Trái phiếu địa phương	71
Bảng 13:	Lộ trình thực hiện khuyến nghị về trái phiếu địa phương.....	72

Lời cảm ơn

Ấn phẩm này là báo cáo cuối cùng của một chương trình cố vấn kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới (Đánh giá về Khung Tài chính Cơ sở Hạ tầng Chính quyền Địa phương) được thực hiện trong giai đoạn 2012-2013 cho Chính phủ Việt Nam. Chương trình này được sự hỗ trợ tài chính của Cơ quan Phát triển Quốc Tế Úc (Chính phủ Úc) thông qua Quan hệ Đối tác Chiến lược cho Việt Nam của Ngân hàng Thế Giới và Chính phủ Úc (ABP) và Quỹ Tín thác Cơ sở hạ tầng cho Tăng trưởng ở Đông Á-Thái Bình Dương của Chính phủ Úc (EAAIG). Nhóm nghiên cứu chung của Ngân hàng Thế giới và Bộ Tài Chính đã phối hợp chặt chẽ với nhau trong suốt quá trình thực hiện nghiên cứu này để xây dựng những khuyến nghị khả thi. Bộ Tài Chính đã chính thức thành lập một nhóm nghiên cứu bao gồm cán bộ của nhiều cục/vụ, do Vụ Tài chính Các ngân hàng và Tổ chức Tài chính chủ trì, và bao gồm Vụ Ngân sách Nhà nước, Vụ Đầu tư, Cục Quản lý Nợ và Tài chính Đối ngoại, Cục Quản lý công sản, và Vụ Hợp tác quốc tế. Nhóm nghiên cứu cũng tiến hành tham vấn ý kiến Ủy ban Nhân dân của ba tỉnh nơi thực hiện nghiên cứu tình huống, bao gồm Thành phố Hồ Chí Minh, Quảng Nam, và Quảng Ninh.

Báo cáo này được thực hiện dưới sự chỉ đạo bao quát của bà Victoria Kwakwa (Giám đốc Quốc gia, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam), bà Jennifer Sara (Giám đốc phụ trách Phát triển Bền Vững của NHTG tại Việt Nam), ông Abhas Jha (Giám đốc phụ trách về Cơ sở hạ tầng của NHTG), ông Parameswaran Iyer (Trưởng nhóm Đô thị và Nước của NHTG tại Việt Nam). Một nhóm công tác đa ngành của Ngân hàng Thế giới bao gồm các cán bộ tại Hà Nội và Oa-sinh-ton DC đã tham gia vào quá trình soạn thảo báo cáo. Thành viên của nhóm bao gồm Trưởng nhóm ông Đặng Đức Cường (Chuyên gia cao cấp về Phát triển đô thị), ông Đoàn Hồng Quang (Chuyên gia kinh tế cao cấp), ông Phạm Văn Cung (Chuyên gia quản lý tài chính cao cấp, và ông Trần Trung Kiên (Chuyên gia đấu thầu cao cấp). Ông Cledan Mandri-Perrott (Chuyên gia trưởng về tài chính) và Daniel Pulido (Thuộc chương trình Chuyên viên trẻ) đã có đóng góp trong giai đoạn đầu thực hiện phân tích. Ông Marcus Lee (Chuyên gia kinh tế Đô thị) và Nozomi Tokiwa (Cán bộ thuộc chương trình Chuyên viên trẻ của PPIAF) là những tác giả chính của báo cáo cuối cùng, cùng với sự hỗ trợ của Phoram Shah (FEUCA). Các công ty tư vấn, Vision Associates và Vietbid, đã có đóng góp cho ba nghiên cứu tình huống và báo cáo Chẩn đoán và Kế hoạch Hành động. Chúng tôi cũng nhận được những nhận xét quý giá từ các cộng sự, Aldo Baietti (Chuyên gia Trưởng về Cơ sở Hạ tầng của EASWE), Vickram Cuttaree (Chuyên gia Kinh tế cao cấp về Cơ sở hạ tầng của ECSTR), Peter Ellis (Chuyên gia kinh tế trưởng về Cơ sở hạ tầng của SASDU), và Deepak Mishra (Chuyên gia kinh tế trưởng). Bà Nguyễn Thị Hương Giang (Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam EASVF) đã hỗ trợ hậu cần cho nhóm công tác.

Từ viết tắt

AFD	Agence Française de Développement (Cơ quan Phát triển Pháp)
AMC	Tổng Công ty Đô thị Ahmedabad (Ấn Độ)
BOO	Xây dựng – Kinh doanh – Sở hữu
BOT	Xây dựng – Kinh doanh – Chuyển giao
BT	Xây dựng – Kinh doanh
BTO	Xây dựng – Chuyển giao – Kinh doanh
BKHĐT	Bộ Kế hoạch – Đầu tư
CPSC	Caisse de Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (Tuy-ni-di)
EAAIG	Quỹ Tín thác Tăng trưởng Hạ tầng Vùng Đông Á và Thái Bình Dương của Chính phủ Úc
FDI	Đầu tư Trực tiếp Nước ngoài
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial (Công ty Tài chính Phát triển Chính quyền Địa phương)
GDP	Tổng Sản phẩm Quốc nội
GNI	Tổng Thu nhập Quốc gia
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
HFIC	Công ty Đầu tư Tài chính Nhà nước Thành phố Hồ Chí Minh
HIFU	Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị Thành phố Hồ Chí Minh
IDB	Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ
IIGF	Quỹ Bảo lãnh Cơ sở hạ tầng In-đô-nê-xi-a
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
KCN	Khu Công nghiệp
KHPTKTXH	Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội
LDIF	Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương

LGUGC	Công ty Bảo lãnh đơn vị hành chính địa phương
LPDM	Luật Quản lý Nợ công
MDF	Quỹ phát triển địa phương
MDG	Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ
MUFIS	Công ty Tài trợ Cơ sở hạ tầng Địa phương (Cộng hòa Séc)
NPL	Nợ xấu
ODA	Hỗ trợ Phát triển Nước ngoài
QNIF	Quỹ Đầu tư và Phát triển Quảng Nam
NHNN	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
TPHCM	Thành phố Hồ Chí Minh
UBND Tỉnh	Ủy ban Nhân dân Tỉnh
PPP	Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân
TNUDF	Quỹ Phát triển Đô thị Tamil Nadu (Ấn Độ)
UN	Liên Hiệp quốc
USD	Đô-la Mỹ
VAMC	Công ty Quản lý Tài sản Việt Nam
VAT	Thuế Giá trị Gia tăng
NHPTVN	Ngân hàng Phát triển Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam
NHTG	Ngân hàng Thế giới

Tóm tắt Tổng quan

Tổng quan

Mục tiêu của bản báo cáo nhằm cung cấp đánh giá nghiên cứu cho Chính phủ, qua đó đưa ra các khuyến nghị góp phần củng cố khung tài trợ cho cơ sở hạ tầng địa phương ở Việt Nam. Báo cáo được xây dựng dựa trên đánh giá về những hạn chế và cơ hội mà các chính quyền địa phương gặp phải trong việc tiếp cận nguồn tài trợ cho cơ sở hạ tầng. Báo cáo cũng dựa vào các bài học thực tiễn cũng như nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế trong lĩnh vực này, qua đó áp dụng cho phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam. Báo cáo cũng đề xuất một loạt các khuyến nghị chính sách hướng đến mục tiêu đổi mới của Chính phủ đã đặt ra, trong đó tập trung vào các nhóm chính sách sau: cải cách thể chế, chính sách ưu đãi, và minh bạch hóa thông tin.

Việt Nam đã trải qua những thay đổi mạnh mẽ, mang lại chuyển đổi to lớn cho đất nước trong hai thập kỷ vừa qua. Giai đoạn quá độ của quốc gia để chuyển sang nền kinh tế thị trường gắn liền với tốc độ tăng trưởng kinh tế 7,3% từ năm 1990 đến 2010, nhờ đó thu nhập bình quân theo đầu người tăng gần gấp năm lần. Quá trình quá độ của nền kinh tế được minh chứng bởi giai đoạn đô thị hóa nhanh chóng tại các tỉnh, thành phố, mang lại những cơ hội phát triển cho đất nước. Việt Nam đang theo đuổi con đường phân cấp tài khóa. Theo đó, quyền tự chủ lớn hơn cho chính quyền địa phương đồng nghĩa với việc các tổ chức này có thẩm quyền ra quyết định đối với nội dung liên quan đến vấn đề tài chính công và phát triển cơ sở hạ tầng. Những thách thức mà hệ thống phân quyền của Việt Nam phải đối mặt bao gồm sự khác biệt ngày càng tăng giữa các tỉnh, chênh lệch về năng lực hành chính ở cấp địa phương, trách nhiệm giải trình chưa đầy đủ, và đầu tư phân tán và chưa hiệu quả.

Thách thức chủ yếu đối với Việt Nam là cải thiện khả năng đáp ứng nghĩa vụ trả nợ và hiệu quả đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Sự phân tán trong đầu tư vào cơ sở hạ tầng công dẫn đến sự trùng lặp và lãng phí, và là nguyên nhân sâu xa của tình trạng đầu tư thiếu hiệu quả. Nguồn vốn cần thiết để đáp ứng nhu cầu cơ sở hạ tầng trong tương lai đã vượt quá khả năng của Ngân sách Nhà nước. Một trong những nguyên nhân chính được nhắc đến là sự quan tâm của các cơ quan nhà nước và đơn vị chủ quản mới chỉ tập trung vào số lượng dự án đầu tư mà chưa quản lý hiệu quả của các dự án này. Trong cơ cấu hành chính phân quyền của Việt Nam, từng tỉnh lựa chọn và thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng riêng, và cạnh tranh với nhau. Trong khi đó, nguồn vốn ngân sách được sử dụng trong đầu tư cơ sở hạ tầng chưa có cơ chế lập kế hoạch và dự báo. Những vấn đề này dẫn đến tình trạng thiếu hiệu quả phân bổ trong khi lựa chọn dự án và lĩnh vực để đầu tư. Các quyết định đầu tư được thúc đẩy chủ yếu bởi các cân nhắc hành chính và mong muốn xây dựng các dự án có khả năng tạo ra doanh thu, với những liên kết yếu ớt tới các ưu tiên chiến lược của quốc gia và cơ chế thị trường cho việc phân bổ các nguồn lực khan hiếm. Tuy nhiên, thách thức này cũng lại là một cơ hội cho Việt Nam, bởi vì một phần đáng kể của nhu cầu đầu tư có khả năng sẽ được đáp ứng bằng cách sử dụng nguồn lực sẵn có một cách hiệu quả hơn nữa.