

KẾT CẤU HẠ TẦNG GIAO THÔNG Ở VIỆT NAM: GÓC NHÌN ĐẦU TƯ VÀ HIỆU QUẢ

Nguyễn Thị Tú

Học viện Tài chính

Email: nguyenthithu221067@gmail.com

Ngày nhận: 4/01/2017

Ngày nhận bản sửa: 28/02/2017

Ngày duyệt đăng: 25/4/2017

Tóm tắt:

Trong khoảng 10 năm trở lại đây, Chính phủ Việt Nam đã cam kết mạnh mẽ, tập trung nhiều nguồn lực cho xây dựng, phát triển kết cấu hạ tầng giao thông (KCHTGT). Từ quan điểm chiến lược đến thực thi quyết liệt, hạ tầng giao thông Việt Nam có bước chuyển biến rất lớn, được các tổ chức trong nước và quốc tế đánh giá cao. Tuy nhiên, nhìn nhận dưới góc nhìn kinh tế thì hiệu quả thu được chưa thật sự tương ứng với đầu tư. Để khắc phục tình trạng này, bài viết chỉ ra rằng cùng với việc sớm ban hành Luật Đầu tư phát triển KCHT làm cơ sở cho đầu tư phát triển KCHT, cần quan tâm đặc biệt tới nâng cao chất lượng công tác quy hoạch phát triển KCHTGT, khắc phục tình trạng quy hoạch không minh bạch, chất lượng kém, thực hiện chậm, thường xuyên phải điều chỉnh; nâng cao năng lực của các chủ thể tham gia vào quá trình đầu tư xây dựng công trình KCHTGT, tăng cường phối hợp với các cơ quan bảo vệ pháp luật thanh kiểm tra, đấu tranh với sai phạm để xử lý nghiêm minh, đẩy mạnh công tác phòng, chống tham nhũng trong đầu tư xây dựng KCHT; đồng thời có các giải pháp mang tính đột phá về vốn và phương châm thu hút nguồn vốn đầu tư nhằm nâng cao chất lượng sử dụng vốn đầu tư phát triển hạ tầng.

Từ khóa: Hiệu quả; đầu tư; kết cấu hạ tầng giao thông; Việt Nam.

Transportation infrastructure in Vietnam: from investment and effectiveness point of view

Abstract:

For the past 10 years, the Government of Vietnam has made a strong commitment and concentrated resources on the construction and development of transport infrastructure. Therefore, transport infrastructure in Vietnam has been greatly transformed, highly praised by domestic and international organizations. However, from an economic point of view, the efficiency does not really correspond to the investment. To overcome this situation, the article points out the limitations in investment in infrastructure development. At the same time, the author proposes several feasible solutions, including: improving planning quality; enhancing the capacity of actors involved in investment process; and enhancing anti-corruption measures. The paper also suggests solutions to improve the quality of infrastructure development investment.

Keywords: Effective, Investment, Transportation infrastructure, Vietnam.

1. Đặt vấn đề

Thời gian dài vừa qua, Chính phủ Việt Nam đã thực hiện tốt việc nâng cao mức đầu tư cho kết cấu hạ tầng. Tổng mức đầu tư kết cấu hạ tầng trong 7 năm qua (2010-2016) bình quân chiếm hơn 7,47% tổng sản phẩm quốc nội (GDP), đưa Việt Nam vượt lên trên các nền kinh tế Đông Nam Á, vốn nổi tiếng với mức đầu tư cao cho kết cấu hạ tầng.

Mặc dù đạt được thành tựu đáng kể, song Việt Nam vẫn chưa giải quyết được một cách hiệu quả những khó khăn về kết cấu hạ tầng giao thông. Thực tế, theo nhiều khảo sát quốc tế, tình trạng tắc nghẽn trong hạ tầng giao thông, hiện được xem là nguyên nhân lớn nhất cản trở môi trường kinh doanh của Việt Nam, chứ không phải là chính sách phúc tạp và hay thay đổi của Chính phủ.

Việc thiếu khả năng đầu tư mạnh để giải quyết những khó khăn về kết cấu hạ tầng có thể được lý giải bằng thực tế rằng có một số lượng không cân xứng các dự án kết cấu hạ tầng, đặc biệt là những dự án trong lĩnh vực giao thông, là không hiệu quả về mặt kinh tế nhưng vẫn được phê duyệt. Do đó, thách thức quan trọng nhất đối với kết cấu hạ tầng giao thông ở Việt Nam là sự thiếu hiệu quả trong đầu tư chứ không phải mức đầu tư không thỏa đáng.

Bài viết này nhằm phân tích, đánh giá sự không tương xứng giữa đầu tư với hiệu quả thu được trong phát triển hạ tầng giao thông ở Việt Nam thời gian 10 năm trở lại đây và đề xuất một số giải pháp khắc phục hạn chế này trong thời gian tới.

2. Từ góc nhìn về đầu tư

Việt Nam đã và đang tiến hành chương trình đầu tư tham vọng bao gồm nhiều dự án mô lớn về đường bộ, cảng biển, sân bay và đường sắt để hỗ trợ mục tiêu tăng trưởng kinh tế cao mà Chính phủ đã đề ra trong kế hoạch phát triển dài hạn 2010-2020.

Toàn quốc đang nỗ lực lên nhiều cụm ngành công nghiệp cạnh tranh, phần lớn mang tính thâm dụng lao động và định hướng xuất khẩu. Việt Nam có định vị được mình để tăng trưởng dài hạn hay không phụ thuộc rất lớn vào việc phát triển thành công những cụm công nghiệp này. Tuy nhiên, một câu hỏi được đặt ra: địa điểm và cơ cấu đầu tư cho hạ tầng giao thông từng được thực hiện và theo kế hoạch sắp tới có hỗ trợ nhiều cho những cụm công nghiệp này phát triển hay không.

Bảng 1 cho thấy trong khoảng 7 năm, mức đầu tư cho hạ tầng giao thông tăng lên nhanh chóng, năm 2010 với mức đầu tư 126.119 tỷ đồng lên 250.427 tỷ đồng năm 2016, tức mức tăng lên tới gần 100%. Hơn thế nữa Chính phủ đã rót nguồn vốn đầu tư cho hạ tầng giao thông với tỷ lệ gia tăng trung bình 7,47% vượt xa cả mức tăng trưởng GDP của nền kinh tế.

Với mức đầu tư liên tục tăng, hệ thống kết cấu hạ tầng đã có những chuyển biến đáng kể, thể hiện ở những mặt sau đây:

- Đường bộ: xét trên bình diện cả nước đã hình thành hệ thống đường bộ với các trục Bắc - Nam, Đông - Tây nối liền các vùng kinh tế với các nước láng giềng. Hiện nay, mạng lưới đường bộ nước ta có khoảng 295.000 km, 3.200 km đường Hồ Chí Minh, 704 km đường cao tốc (Nguyễn Hồng Trường, 2016), hệ thống đường tuần tra biên giới và

Bảng 1: Đầu tư cho xây dựng kết cấu hạ tầng ở Việt Nam

Đơn vị: tỷ đồng.

Lĩnh vực	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Điện, khí và nước sinh hoạt	70.491	75.347	79.294	66.175	76.906	97.072	110.759
Giao thông vận tải và thông tin liên lạc	126.119	148.567	153.638	148.419	188.846	217.385	250.427
Tỷ trọng đầu tư KCCT/ GDP	8,3%	8,1%	7,6%	5,98%	6,74%	7,49%	8,1%
GDP	2.355.697	2.747.562	3.062.856	3.584.262	3.937.856	4.193.865	4.454.304
Tăng GDP	6,78	5,89	5,03	5,42	5,98	6,68	6,21

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2016).

Bảng 2: Xếp hạng quốc tế về kết cấu hạ tầng của Việt Nam

Chỉ tiêu	Xếp hạng	Đánh giá (max = 7)
Xếp hạng quốc tế về kết cấu hạ tầng	79	3,9
Chất lượng chung về kết cấu hạ tầng	85	3,6
Chất lượng đường bộ	89	3,5
Chất lượng đường sắt	52	3,1
Chất lượng cảng biển	77	3,8
Chất lượng hạ tầng hàng không	86	4,1
Số lượng ghế ngồi trên máy bay ki lô mét (triệu/tuần)	29	1194,7
Chất lượng điện cung cấp	85	4,4
Số thuê bao di động đăng ký/100 pop.	40	130,3
Số thuê bao có định đăng ký /100 pop.	99	6,3

Nguồn: World Economic Forum (2016).

bước đầu hình thành hệ thống đường hành lang ven biển. Đặc biệt, việc đưa vào khai thác tuyến đường bộ cao tốc Hà Nội - Lào Cai vào tháng 09 năm 2014 và cuối tháng 12 năm 2015 đã đưa tuyến cao tốc Hà Nội - Hải Phòng vào sử dụng giúp hoàn chỉnh tuyến cao tốc Hải Phòng - Côn Minh (Trung Quốc), mở ra cơ hội mới cho phát triển kinh tế dọc hành lang vận tải quan trọng này.

Nhiều cây cầu lớn được triển khai xây dựng và hoàn thành như cầu Mỹ Thuận, cầu Bãi Cháy, cầu Thanh Trì, cầu Rạch Miễu, cầu Bính, cầu Nhật Tân... (Bộ giao thông vận tải, 2016).

Theo đánh giá của Quỹ hợp tác kinh tế ở nước ngoài (OECF) thì mật độ đường bộ của Việt Nam cao hơn một số nước ASEAN, cụ thể đạt 0,64km/km², trong khi đó Thái Lan đạt 0,2 km/km², Philippin đạt 0,45 km/km², Malaysia đạt 0,25 km/km² (Nguyễn Hồng Trường, 2016).

- *Về hàng hải:* Hiện nay, Việt Nam đang khai thác 31 cảng biển, với năng lực khai thác khoảng 470 triệu tấn hàng/năm. Bên cạnh đó, đã và đang tập trung phát triển các cảng biển cửa ngõ của Việt Nam ra Biển Đông, nơi có nhiều hành lang vận tải quốc tế. Đặc biệt là các cảng có khả năng tiếp nhận tàu có trọng tải lớn từ 50.000-100.000 DWT (deadweight tonnage) ở khu vực Bà Rịa - Vũng Tàu và Hải Phòng (Nguyễn Hồng Trường, 2016).

Về đường thủy nội địa: Hiện có khoảng 19.000 km, và đang tích cực hợp tác với các nước láng giềng có chung biên giới như: Campuchia, Trung Quốc.

- *Về hàng không:* Hiện đang khai thác dân dụng 22 cảng hàng không trên tổng số 26 cảng hàng

không được quy hoạch với tổng công suất phục vụ của các cảng khoảng 70 triệu hành khách/năm (Nguyễn Hồng Trường, 2016). Với kết quả này, thị trường hàng không Việt Nam được Tổ chức hàng không dân dụng quốc tế (ICAO) và Hiệp hội Vận tải Hàng không Quốc tế (IATA) đánh giá là một trong 7 thị trường tăng trưởng nhanh nhất trên thế giới.

- *Về đường sắt:* cùng với 2.600 km đường sắt nội địa, Việt Nam đang hợp tác hiệu quả với Trung Quốc và đồng thời phối hợp với các nước ASEAN triển khai chương trình hợp tác xây dựng đường sắt xuyên Á. Vừa qua, Chính phủ Hàn Quốc đã đồng ý hỗ trợ Việt Nam lập nghiên cứu khả thi xây dựng tuyến đường sắt Vũng Áng - Tân Ấp - Mụ Giạ - Thà Khẹc - Viêng Chăn. Mật độ đường sắt của Việt Nam hiện đạt 0,04 km/1.000 dân (Nguyễn Hồng Trường, 2016).

Việc không ngừng gia tăng đầu tư đưa đến những thay đổi to lớn trong diện mạo hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông, tai nạn và ùn tắc giao thông được kiềm chế, chất lượng dịch vụ vận tải từng bước được nâng cao... Báo cáo của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF) cho thấy mức hữu dụng và chất lượng kết cấu hạ tầng giao thông của Việt Nam năm 2016 đứng ở vị trí 79, tăng 24 bậc trong 6 năm qua; năm 2011, Việt Nam ở vị trí 103.

3. Từ góc nhìn hiệu quả

Nghịch lý giữa đầu tư cao nhưng kết quả xây dựng hạ tầng giao thông kém, gợi lên câu hỏi quan trọng về hiệu quả. Khi nhiều dự án hạ tầng lãng phí và bị tham nhũng nặng nề, trong khi một vài dự án hiệu quả thì bị trì hoãn do quản lý kém, dẫn đến tốn

Bảng 3: ICOR ở một số nền kinh tế châu Á giai đoạn 2011 -2015

Quốc gia	% Tăng trưởng GDP	ICOR
Philippine	8,4	3,6
Malaysia	7,4	4,8
Thái Lan	8,1	6,7
Việt Nam	7,2	6,9
Myanmar	9,8	2,7
China	7,2	5,9

Nguồn: Tổng hợp từ cơ sở dữ liệu năm 2016 cung cấp bởi IMF.

suất lợi nhuận đầu tư rất thấp. Việt Nam là quốc gia sử dụng vốn kém hiệu quả nhất căn cứ trên tỉ lệ vốn tăng thêm trên sản lượng (ICOR). Trong 7 năm qua, Việt Nam đã cần đến gần 7 đơn vị vốn để tạo ra một đơn vị tăng trưởng trong khi các nền kinh tế châu Á khác chỉ cần 2,5-3,5 đơn vị vốn trong giai đoạn tăng trưởng nhanh. Rõ ràng, mức ICOR cao một cách khác thường như vậy ít nhất cũng do đầu tư thiếu hiệu quả trong xây dựng kết cấu hạ tầng gây ra phần đáng kể.

Về đường bộ: một số dự án lớn được quyết định không dựa trên cơ sở kinh tế vững chắc. Chẳng hạn, năm 2000, Chính phủ quyết định xây dựng đường cao tốc Hồ Chí Minh với kinh phí 1 tỷ USD, con đường nằm song song với Quốc lộ 1 nhưng băng qua khu vực vùng núi miền Trung, theo đường mòn Hồ Chí Minh. Cơ sở lý luận của dự án là Việt Nam cần một đường cao tốc Bắc Nam thứ hai vì nhiều đoạn trên Quốc lộ 1 thường bị bão ảnh hưởng, đồng thời những vùng nghèo ở vùng Tây Bắc và cao nguyên trung bộ cần một con đường hiện đại để xóa nghèo. Giai đoạn 1 của đường cao tốc Hồ Chí Minh dài 1.230 km, đã hoàn thành với chi phí thực tế lên đến hơn 2 tỉ USD (Nguyễn Xuân Thành, 2010). Trong tình hình con đường hầu như không có giao thông đi lại, rõ ràng việc kết nối một tỉnh nghèo này với một tỉnh nghèo khác không làm tăng lưu lượng giao thông. Hơn nữa, điều kiện tự nhiên không thuận tiện của vùng cao nguyên mà con đường này băng qua cho thấy nó dễ bị hư hại do bão lụt hơn là Quốc lộ 1. Trong điều kiện địa lý của Việt Nam, sẽ hiệu quả về mặt chi phí nếu xây dựng một đường cao tốc có kiểm soát và một tuyến đường sắt xuyên suốt tất cả trung tâm chính vùng duyên hải. Có thể xây dựng các đường nhánh để kết nối những vùng nghèo hơn trong đất liền với các vùng giàu có ở duyên hải.

Về vận tải hàng hải, Việt Nam thiếu một đường cao tốc có kiểm soát và hệ thống đường sắt hàng

hỏa đã góp phần làm tăng chi phí vận tải trong đất liền. Ngân hàng Thế giới tính toán rằng các nhà xuất khẩu Việt Nam phải trả 669 USD để vận chuyển một công-ten-no 20 foot từ Việt Nam đi nước ngoài, trong khi các nhà xuất khẩu Trung Quốc chỉ tốn 390 USD và Singapore là 416 USD (Nguyễn Xuân Thành, 2010).

Vận tải biển là phương thức vận chuyển hàng hóa quốc tế chủ yếu và quan trọng. Hiện tại, 80% khối lượng thương mại liên quan đến các nước đang phát triển là theo đường thủy. Cảng biển đóng vai trò quan trọng như cửa ngõ cho thương mại. Chi phí cảng cao sẽ làm cho sản phẩm của một quốc gia kém cạnh tranh trên thị trường thế giới. Trong xu hướng thương mại ngày càng tăng của đất nước, Chính phủ Việt Nam đã công bố những kế hoạch tham vọng xây dựng cảng biển nước sâu ở nhiều tỉnh ven biển. Việc quyết định đầu tư lớn vào một số cảng biển đãng cấp thế giới, trong khi việc nâng cấp đường bộ và đường sắt liên kết với các tỉnh khác là chiến lược mang lại nhiều lợi ích hơn về mặt kinh tế lại không được triển khai. Thực tế, nếu Việt Nam quyết định đi theo kế hoạch hiện nay, thì sẽ phải dàn mỏng số lượng công-ten-no ra nhiều cảng để sử dụng các cảng này. Nhưng khi đó chỉ có tàu feeder (tàu ghép tải) mới cập được cảng và doanh nghiệp Việt Nam sẽ tiếp tục gánh chịu bất lợi về giao thông vận tải vì công-ten-no hàng của họ sẽ phải quá cảnh Hồng Kông và Singapore để đến các thị trường châu Âu và Bắc Mỹ.

Thành phố Đà Nẵng ở miền Trung là một minh chứng rõ ràng. Đầu thập niên 2000, chính quyền thành phố Đà Nẵng đã đầu tư mạnh vào hạ tầng cảng biển bao gồm cảng Đà Nẵng và Cảng Tiên Sa. Cảng Đà Nẵng còn được Tổng Công ty Hàng hải Việt Nam (Vinalines) xếp hạng nhất cùng với cảng Hải Phòng và cảng Sài Gòn. Tuy nhiên, do khối lượng xuất khẩu thấp, nên ít có tàu cập cảng “ăn hàng”.

Bảng 4: Cấu phần chi phí nội địa của các nhà xuất khẩu (USD)

Quốc gia	Chi phí xuất khẩu (USD/ Công-ten-no)	Chi phí nhập khẩu (USD/ Công-ten-no)
China	390	430
Singapore	416	367
Malaysia	432	385
Hongkong	525	525
Thai Lan	615	786
Indonesia	667	623
Việt Nam	669	881

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2016).

Năm 2002, chi phí vận chuyển công-ten-no bằng xe tải từ Đà Nẵng vào Sài Gòn phát sinh thêm 385 đô-la Mỹ (USD). Nhưng chi phí vận tải biển bình quân một công-ten-no 20 feet ở cảng Sài Gòn là rẻ hơn 300 đô-la (Nguyễn Xuân Thành, 2010). Hơn nữa, so với cảng Đà Nẵng, các chuyến hàng đến cảng Sài Gòn sớm hơn một tuần. Kết quả là các nhà xuất khẩu ở Đà Nẵng, đặc biệt trong lĩnh vực chế biến thủy hải sản vẫn chọn cách xuất hàng qua cảng Sài Gòn.

Khi các hoạt động kinh tế chủ yếu tập trung ở vùng Đông Nam (như Thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh lân cận), thì khu vực này là thích hợp nhất để đặt cảng biển nước sâu chính, có thể tiếp nhận “tàu mẹ” tải trọng lớn. Thực tế, những công ty đa quốc gia có cơ sở sản xuất ở Việt Nam và các công ty vận tải biển quốc tế từng góp ý với Chính phủ rằng việc phát triển cơ sở cảng mới ở sông Thị Vải/Cái Mép, Vũng Tàu nên được xác định là ưu tiên quốc gia. Sau nhiều năm trì hoãn, việc thi công cảng Thị Vải - Cái Mép trị giá 700 triệu đô-la được bắt đầu vào tháng 10 năm 2008 với nguồn vốn Viện trợ phát triển chính thức (ODA) từ Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) (Nguyễn Xuân Thành, 2010). Bước tiếp theo sẽ là phát triển đường nối từ các tỉnh miền Trung và Đồng bằng sông Cửu Long và hủy bỏ các kế hoạch phát triển cảng ở những vùng này. Kế hoạch phát triển một cảng cho mỗi tỉnh ven biển xuất phát từ áp lực chính trị phải đầu tư mạnh vào những vùng kém phát triển để thu hẹp khoảng cách giữa các trung tâm đô thị như thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội với các vùng khác nghèo hơn. Trước đây, các tỉnh phát triển chậm thường được Chính phủ chi ngân sách quốc gia hoặc chỉ định tín dụng cho vay hỗ trợ đầu tư những dự án công nghiệp như mía đường, xi măng hay nhà máy thép. Khi Việt Nam đã cam kết mở cửa thị trường thông qua gia nhập Tổ chức thương mại

Thế giới (WTO) và ký kết các hiệp định thương mại khu vực và song phương, thì chủ trương phát triển công nghiệp theo kiểu cũ này không còn khả thi nữa. Các tỉnh lập tức chuyển sang vận động đầu tư cho hạ tầng. Thoạt nhìn, đây có vẻ như là hướng thay đổi lành mạnh. Tuy nhiên, việc phân bổ vốn ngân sách cho phát triển kết cấu hạ tầng lại vướng phải vấn đề động cơ sai lệch. Trong khi hơn 80% nguồn thu thuế từ những vùng phát triển nhanh như thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh lân cận được chuyển về ngân sách Trung ương để tái phân bổ, thì các tỉnh có kết quả kém trong thu hút đầu tư tư nhân và tạo công ăn việc làm lại được hưởng từ nguồn vốn này để xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông tồn kém nhưng không sử dụng hết. Trong khi cần xây dựng hệ thống đường bộ để hỗ trợ cho kinh tế nông thôn là việc mà Việt Nam đã và đang làm rất tốt, thì việc cho phép mỗi tỉnh có một cảng lớn và tồn kém sẽ là một chiến lược đầu tư lãng phí và không hiệu quả, và cũng không giúp ích cho công nghiệp hóa.

Về đường sắt, Việt Nam thật sự cần nâng cấp hệ thống đường sắt để hỗ trợ cho vận tải hành khách và hàng hóa. Chính phủ hiện đang xem xét dự án đường sắt cao tốc Hà Nội - thành phố Hồ Chí Minh kinh phí 33 tỉ đô-la. Dự án này không ổn vì nhiều lý do. Thứ nhất, với khoảng cách 1.700 km giữa Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh thì đi bằng máy bay sẽ kinh tế và tiện lợi hơn là tàu lửa cao tốc. Thứ hai, tuyến đường sắt cao tốc theo kế hoạch sẽ không dùng cho vận chuyển hàng hóa. Một vấn đề khác là bản chất chi phí của dự án. Đoạn 334 km Hà Nội và Vinh là giai đoạn đầu của dự án, có chi phí dự kiến lên đến 12,9 tỉ đô-la. Như vậy chi phí mỗi km đường sắt của Việt Nam có chi phí hơn gấp đôi chi phí của dự án đường sắt Bắc Kinh - Thượng Hải.

Về cảng hàng không: Một thành phần quan trọng khác trong giao thông vận tải là phát triển sân bay.

Bảng 5: So sánh chi phí phát triển đường sắt ở Việt Nam và Trung Quốc

Tiêu chí	Hà Nội - Vinh	Bắc Kinh – Thượng Hải	Thanh Đảo – Tây Tạng
Chiều dài	334 km	1.318 km	1.142 km
Tốc độ	200 km/h	300 – 350 km/h	120km/h
Thời gian đi	1,5h	5h	
Chi phí	12,9 tỷ USD	22,6 tỷ USD	3,68 tỷ USD
Triệu USD/ km	38,6	17,1	3,22

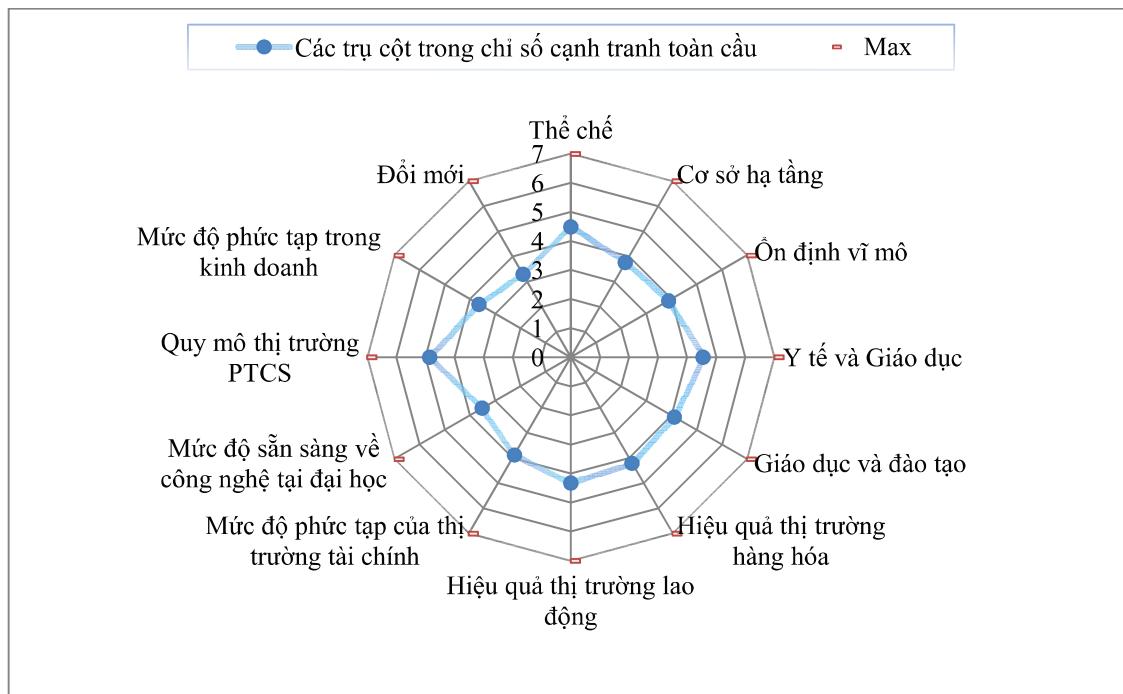
Nguồn: Nguyễn Xuân Thành (2010).

Việt Nam sắp khởi công sân bay mới rộng 5000 hécta ở Long Thành, Đồng Nai nhằm thay thế hoạt động quốc tế của sân bay Tân Sơn Nhất (TSN) ở thành phố Hồ Chí Minh. Tân Sơn Nhất sẽ tiếp tục phục vụ các chuyến bay nội địa sau khi sân bay mới bắt đầu hoạt động. Sân bay Long Thành cách trung tâm thành phố Hồ Chí Minh 50 km về hướng Đông Bắc, có thể tiếp nhận 25 triệu hành khách một năm với tổng chi phí xây là 7,8 tỷ USD (tương đương 164.170 tỷ đồng), giai đoạn 1a cần 5,6 tỷ USD và giai đoạn 1b là 2,2 tỷ USD. Khi hoàn tất, công suất phục vụ của sân bay mới là 80-100 triệu hành khách một năm với chi phí sau năm 2050 dự kiến ngắn tới 18 tỷ USD (Phạm Thiên Hoàng, 2016). Ý tưởng

dẫn sau sự đầu tư khổng lồ này là để biến sân bay Long Thành thành cảng hàng không trung chuyển.

Tất cả những phân tích trên cho thấy, trong khi các nước ở Đông Á đã có thể hưởng lợi từ mức đầu tư cao và đạt được lợi thế cạnh tranh trong các dịch vụ kết cấu hạ tầng, thì Việt Nam đang đối mặt nhiều yếu kém về kết cấu hạ tầng. Theo bảng xếp hạng cạnh tranh toàn cầu gần đây nhất của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, kết cấu hạ tầng cùng với chậm đổi mới là cản trở lớn nhất đối với tính cạnh tranh quốc gia của Việt Nam (Hình 1). Yếu tố kết cấu hạ tầng kém phát triển vẫn luôn là yếu tố gây khó khăn, tác động xấu đến môi trường đầu tư của Việt Nam.

Hình 1: Các trụ cột trong chỉ số cạnh tranh toàn cầu của Việt Nam 2016



Ghi chú: Mỗi yếu tố được tính theo thang điểm từ 1-7 với 1 là chất lượng kém nhất và 7 là tốt nhất.
Nguồn: World Economic Forum (2016).

4. Nguyên nhân dẫn đến đầu tư không hiệu quả

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những yếu kém nêu trên, trong đó phải kể đến một số nguyên nhân chủ yếu sau đây:

- *Thứ nhất*, công tác quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng giao thông ở Việt Nam còn nhiều hạn chế. Quy hoạch không minh bạch, chất lượng kém, thực hiện chậm chạp, thường xuyên phải điều chỉnh... đã ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả đầu tư. Nhóm giáo sư, chuyên gia của Đại học Harvard (Mỹ) trong báo cáo “Lựa chọn thành công”, đã chỉ ra những sai lầm trong quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng của Việt Nam: nhiều dự án bị chậm tiến độ, đội giá và chất lượng kém; nhiều dự án được lựa chọn mà không hề căn cứ vào những tiêu chí kinh tế thích hợp. Theo nhóm chuyên gia, nhiều quy hoạch, kế hoạch hoành tráng đã được công bố hoặc đang được triển khai ở các tỉnh miền Trung rất thiếu cơ sở.

Trước hết là với đường bộ: Khi đầu tư công trình quan trọng như đường Hồ Chí Minh không căn cứ vào lưu lượng xe, chỉ tập trung làm để phục vụ cho mục đích chính trị, quốc phòng an ninh, trong khi đó, nhiều tuyến đường khác đặc biệt quan trọng cho phát triển kinh tế thì lại dở dang.

Về cảng biển: Việt Nam đang đầu tư xây dựng mới rất nhiều cảng nước sâu dọc bờ biển miền Trung trong khi kết cấu hạ tầng ở thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai, và Bà Rịa - Vũng Tàu – nơi hấp thụ tới gần 60% lượng gia tăng dân số và lao động của cả nước, lại đang quá tải một cách trầm trọng nhưng không được đầu tư thỏa đáng. Cả một vùng rộng lớn ở miền Tây nước Mỹ (dài hơn 1.900 km) cũng chỉ có ba cảng biển quốc tế. Với quy mô như hiện nay, nhóm chuyên gia cho rằng Việt Nam chỉ cần tối đa ba cảng nước sâu cho ba miền.

Về hàng không: Sai lầm lớn nhất của Việt Nam là quy hoạch xây dựng cảng hàng không, gần như tinh nào cũng mọc ra sân bay, khoảng cách chưa đầy 300 km đã muốn xây dựng sân bay trong khi đó chưa thực sự tính toán kỹ về lưu lượng vận chuyển và khả năng thu hồi vốn. Hơn thế nữa hàng không Việt Nam sớm phải đổi mới với tình trạng quá tải do quy hoạch thiếu tầm nhìn. Trong vài năm qua, cả hai sân bay quốc tế Nội Bài và Tân Sơn Nhất đều lần lượt đưa vào sử dụng các nhà ga mới. Thế nhưng, các hãng hàng không đã than thở về nguy cơ thiếu sân đỗ máy bay cũng như quá tải công suất hành khách và hàng hoá tại các nhà ga. Các hãng hàng không và khách

hàng của họ sẽ phải chờ đợi ít nhất là vài năm nữa để thoát khỏi tình trạng này. Các quy hoạch trước đây thường không đủ tầm nhìn đối với sức phát triển của ngành, cho nên mới có tình trạng nhà ga mới vừa xây xong đã không đủ đáp ứng nhu cầu và bị quá tải.

Các sân bay quốc tế lớn trong khu vực như Changi của Singapore, Kuala Lumpur của Malaysia, hay Survanabhumi của Thái Lan... đều được thiết kế với công suất phục vụ rất lớn, ít nhất là gần 30 triệu hành khách trở lên. Thế nhưng họ vẫn dự liệu về nhu cầu tiếp tục tăng và tiếp tục có các kế hoạch mở rộng nhà ga hoặc xây thêm các nhà ga mới. Sân bay mới Survanabhumi khánh thành với công suất 45 triệu hành khách đã lắp đầy, tuy nhiên trong thiết kế đã có chuẩn bị cho giai đoạn hai (Phạm Thiên Hoàng, 2016).

- *Thứ hai*, trong những năm qua Việt Nam thiếu vốn đầu tư trầm trọng cho phát triển kết cấu hạ tầng. Vốn ngân sách nhà nước đầu tư còn rất hạn chế và chưa hiệu quả. Các dự án vốn ngân sách nhà nước có tiến độ triển khai chậm, quản lý đầu tư yếu, gây thất thoát nhiều, dẫn đến hiệu quả đầu tư thấp. Còn tồn tại phổ biến tình trạng đầu tư dàn trải, nhiều công trình dở dang. Đầu tư chưa đồng bộ giữa các phân ngành kết cấu hạ tầng và trong nội bộ từng ngành (giữa cảng với hậu phương cho cảng, giữa đường bộ, đường sắt và đường thuỷ...). Đầu tư phát triển còn mang tính chất chắp vá. Trong cơ cấu đầu tư, chưa dành tỷ lệ vốn thích đáng cho công tác bảo trì, bảo dưỡng hệ thống mạng, không bảo đảm phát triển bền vững, tình trạng xuống cấp tiếp tục diễn ra.

Chủ trương huy động đa dạng các nguồn vốn cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đạt kết quả rất hạn chế. Công tác xã hội hóa đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng mới được áp dụng ở một số đô thị lớn và ở một số lĩnh vực như nhà ở, cấp nước, thu gom rác, giao thông, vận tải nội thị... Vẫn đề tư nhân tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đã được đặt ra từ lâu, nhưng đến nay, Chính phủ chưa có một cơ sở pháp lý chi tiết để tạo môi trường thông thoáng cho tư nhân tham gia đầu tư vào các lĩnh vực quan trọng này. Đã có những doanh nghiệp tư nhân phản nản rằng họ có vốn, có điều kiện tham gia đầu tư xây dựng giao thông, kể cả các dự án làm đường cao tốc theo hình thức Xây dựng – Vận hành – Chuyển giao (BOT), nhưng đã không nhận được sự ủng hộ tích cực cần thiết từ các cơ quan chức năng liên quan.

- *Thứ ba*, quản lý nhà nước về kết cấu hạ tầng còn nhiều yếu kém. Công tác quản lý đối với từng lĩnh

vực kết cấu hạ tầng bị phân bố tản mạn giữa nhiều Bộ, ngành khác nhau, không dựa trên một quy hoạch rõ ràng, khoa học và thiếu cơ chế phối hợp chặt chẽ. Trong khi đó, năng lực của các cơ quan quản lý nhà nước còn nhiều hạn chế, khiến cho kết cấu hạ tầng không được phát triển đồng bộ, không được khai thác có hiệu quả và nhanh chóng xuống cấp.

5. Giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư cho kết cấu hạ tầng giao thông ở Việt Nam

Thứ nhất, cần nghiên cứu ban hành Luật Đầu tư phát triển KCHT để làm cơ sở cho đầu tư phát triển KCHT. Luật này bao gồm các nội hàm về danh mục đầu tư KCHT, các chính sách thu hút vốn đầu tư phát triển KCHT; 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 đầu tư phát triển KCHT, quy hoạch phát triển KCHT, triển khai đầu tư phát triển KCHT...

Một số nội dung vượt trội cần được đưa vào trong Luật làm cơ sở cho các cơ chế, chính sách đặc thù về vấn đề vốn cho đầu tư phát triển KCHT 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 KCHT. Đây là một trong những điều kiện tiên quyết cho việc đảm bảo phát triển hạ tầng đồng hành với phát triển kinh tế.

Thứ hai, nâng cao chất lượng quy hoạch. Đây là điều kiện tiên quyết để bảo đảm tính hiệu quả của đầu tư. Quy hoạch kết cấu hạ tầng giao thông cần đảm bảo tính hợp lý, cẩn sóm rà soát, lập quy hoạch, đề ra cơ chế, ban hành các danh mục đầu tư kết cấu hạ tầng như bến cảng, sân bay, đường bộ, đường sắt... để thu hút các doanh nghiệp. Cần có cơ chế hợp tác quốc tế trong xây dựng quy hoạch tổng thể để nâng cao chất lượng quy hoạch.

Thứ ba, cần nâng cao chất lượng sử dụng vốn đầu tư phát triển hạ tầng. Đây chính là cách huy động vốn theo chiều sâu. Cần khắc phục tư duy cho rằng nước ta thiếu thốn đủ thứ nên bất cứ dự án đầu tư nào vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng nào cũng sẽ đưa lại hiệu quả cao về kinh tế và xã hội, có những dự án hoàn toàn lãng phí. Vì vậy cần xem xét thứ tự ưu tiên trong đầu tư. Thế nhưng nếu thứ tự này có ích đối với toàn xã hội thì lại có thể gây tổn hại tới lợi ích của khu vực nào đó, cho nên để có thứ tự ưu tiên đúng đắn thì phải vượt qua các lợi ích cục bộ. Đây không phải việc dễ dàng. Muốn vậy thì phải

có phương pháp luận đúng đắn để đánh giá cụ thể và khách quan hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội của dự án kết cấu hạ tầng, từ đó mới có cơ sở xác định thứ tự ưu tiên của các dự án một cách có sức thuyết phục. Hiện tại các báo cáo nghiên cứu khả thi cho dự án hạ tầng của nước ta còn quá sơ sài, có nhiều nhược điểm. Phương pháp phân tích chi phí vòng đời (life-cycle cost analysis) chưa được áp dụng trong so sánh chọn lựa phương án. Đánh giá tác động môi trường nếu có thì chỉ là làm chiếu lệ và duyệt hình thức. Ngoài ra, cần chú ý rằng hiệu quả kinh tế và xã hội khi phát triển một công trình hạ tầng chỉ đạt mức độ cao nhất khi xây dựng lần đầu, mức độ hiệu quả sẽ giảm đi nhiều khi nâng cấp và mở rộng nó. Thế nhưng đây vẫn là việc phải làm sau một thời gian đưa công trình vào sử dụng, do đó góp phần làm chỉ số ICOR cao dần trong khi chỉ số đó hiện tại đã rất cao. Cuối cùng, sau khi công trình hạ tầng hoàn thành và đưa vào sử dụng thì khoảng hai năm sau, tức là khi công trình đã phát huy được đầy đủ hiệu quả kinh tế, xã hội, cần đánh giá hiệu quả của dự án đối với phát triển đất nước, có thể áp dụng Hệ thống Giám sát và Đánh giá dựa trên kết quả (Results – based Monitoring and Evaluation). Dữ liệu giám sát và đánh giá cần được đưa vào Quỹ Dữ liệu Hạ tầng Quốc gia để làm tài liệu tham khảo khi xây dựng quy hoạch và lập dự án phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng (Diễn đàn Đối tác Phát triển Việt Nam - VPDF, 2015).

Thứ tư, các giải pháp về vốn và phương châm thu hút nguồn vốn đầu tư KCHT giai đoạn tới theo tác giả Lê Viết Thái cần có những đột phá. Một là, phương châm quán triệt là cân đối đầu tư KCHT theo cấp vùng, có trọng tâm, trọng 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 hiệu quả vốn đầu tư. Hai là, khai thác nhiều nguồn, gồm: i) Nguồn vốn từ việc thoái vốn của 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 KCHT. ii) 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 đèn bù, giải phóng mặt bằng, thu hồi đất để phát triển KCHT. Đồng thời, Nhà nước đèn 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. *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 KCHT những năm qua chủ yếu dựa vào hình thức BOT, Hợp đồng xây dựng – chuyên giao – Kinh doanh (BTO)... (Chính phủ, 2015), Từ khi Nghị định 15/2015/NĐ-CP ngày 14 tháng 02 năm 2015 về mô hình hợp tác công tư (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, Hợp đồng xây dựng – Chuyên giao (BC)...tiếp tục được huy động. (ii) Nhà nước có thể hợp đồng cho khu vực tư nhân đấu thầu, tham gia khai thác KCHT. 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 (Lê Viết Thái, 2015).

Thứ năm, nâng cao năng lực của các chủ thể tham gia vào quá trình đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng giao thông. Tất cả các dự án đều phải đấu thầu và chỉ đấu thầu sau khi cơ quan nhà nước phê duyệt thiết kế và dự toán. Thực hiện công khai minh bạch hóa thông tin về Tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính tạo môi trường thông thoáng cho hoạt động đầu tư, trong đó có đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng giao thông. Đồng thời, tăng cường phối hợp với các cơ quan bảo vệ pháp luật thanh kiểm tra, đấu tranh với sai phạm để xử lý nghiêm minh; đẩy mạnh công tác phòng, chống tham nhũng trong đầu tư xây dựng KCHT.

Với đồng bộ những giải pháp nêu trên câu hỏi: Đầu tư nào cho hiệu quả kết cấu hạ tầng giao thông ở Việt Nam sẽ có câu trả lời.

Tài liệu tham khảo

- Chính phủ (2015), *Nghị định 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo mô hình đối tác công tư*, ban hành ngày 14 tháng 02 năm 2015.
- Bộ Giao thông vận tải (2016), ‘Đánh giá công tác đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông theo hình thức BOT và BT giai đoạn 2011-2015,’ *Báo điện tử Xây dựng*, từ <<http://www.baoxaydung.com.vn/news/vn/thoi-su/danh-gia-cong-tac-dau-tu-ket-cau-ha-tang-giao-thong-theo-hinh-thuc-bot-va-bt-giai-doan-2011-2015.html>>.
- Lê Viết Thái (2015), ‘Hình thành thị trường đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng: Nhìn từ góc độ thể chế’, *Đè tài*, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.
- Nguyễn Hồng Trường (2016), ‘Phát triển kết cấu hạ tầng Việt Nam trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế’, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, truy cập lần cuối ngày 7 tháng 02 năm 2016, từ <<http://kinhtevadubao.vn/chi-tiet/174-5208-phat-trien-ket-cau-ha-tang-viet-nam-trong-boi-canhang-kinh-te-quoc-te.html>>.
- Nguyễn Xuân Thành (2010), *Những trở ngại về cơ sở hạ tầng của Việt Nam*, NXB Chương trình phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam, HCMC.
- Phạm Thiên Hoàng (2016), ‘Chính sách huy động nguồn lực tài chính cho phát triển cơ sở hạ tầng hướng đến năm 2020’, *Đè tài cấp Bộ*, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (2016), *Nhiên giám thống kê*, Nhà xuất bản Thống kê.
- VPDF (2015), *Cấp vốn Đầu tư cơ sở hạ tầng cho Việt Nam 2016-2020*, Hà Nội.
- World Bank (2016), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-0667-4.
- World Economic Forum (2016), *Globan Competitiveness Report 2015-2016*, Geneva.