

## MỤC LỤC

### I- VAI TRÒ CỦA KẾT CẤU HẠ TẦNG ĐỐI VỚI SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

- 1- Khái niệm kết cấu hạ tầng
- 2- Vai trò của kết cấu hạ tầng đối với sự phát triển
- 3- Kinh nghiệm phát triển kết cấu hạ tầng của một số nước
  - 3.1. *Kinh nghiệm của Hàn Quốc*
  - 3.2. *Kinh nghiệm của Indônêsi*

### II- THỰC TRẠNG PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG Ở VIỆT NAM

- 1- Chủ trương, chính sách phát triển kết cấu hạ tầng
- 2- Thực trạng phát triển kết cấu hạ tầng
  - 2.1. *Những thành tựu đạt được*
  - 2.2. *Những yếu kém, bất cập*
  - 2.3. *Nguyên nhân của những yếu kém*

### III- CÁC GIẢI PHÁP NHẪM PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG ĐỂ ĐẢM BẢO VÀ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

- 1- Tập trung hình thành hệ thống giao thông dọc và ngang trong lãnh thổ cả nước, nối các vùng khó khăn với các vùng kinh tế trọng điểm và trung tâm đô thị lớn; phát triển hệ thống giao thông giao lưu quốc tế
- 2- Phát triển hệ thống sản xuất và mạng cung cấp điện thống nhất
- 3- Phát triển mạng lưới bưu chính, viễn thông, đảm bảo thông tin liên lạc thông suốt
- 4- Tăng cường và đa dạng hoá các nguồn vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng

# **PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG**

## **ĐỂ BẢO ĐẢM VÀ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG**

### **I- VAI TRÒ CỦA KẾT CẤU HẠ TẦNG ĐỐI VỚI SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI**

#### **1- Khái niệm kết cấu hạ tầng**

Hiểu một cách khái quát, kết cấu hạ tầng là một bộ phận đặc thù của cơ sở vật chất kỹ thuật trong nền kinh tế quốc dân có chức năng, nhiệm vụ cơ bản là đảm bảo những điều kiện chung cần thiết cho quá trình sản xuất và tái sản xuất mở rộng được diễn ra bình thường, liên tục. Kết cấu hạ tầng cũng được định nghĩa là tổng thể các cơ sở vật chất, kỹ thuật, kiến trúc đóng vai trò nền tảng cho các hoạt động kinh tế - xã hội được diễn ra một cách bình thường.

Toàn bộ kết cấu hạ tầng có thể được phân chia thành nhiều loại khác nhau dựa trên các tiêu chí khác nhau. Cụ thể như:

- Nếu căn cứ theo lĩnh vực kinh tế- xã hội, thì kết cấu hạ tầng có thể được phân chia thành: kết cấu hạ tầng phục vụ kinh tế, kết cấu hạ tầng phục vụ hoạt động xã hội, và kết cấu hạ tầng phục vụ an ninh - quốc phòng. Tuy nhiên, trên thực tế, ít có loại kết cấu hạ tầng nào hoàn toàn chỉ phục vụ kinh tế mà không phục vụ hoạt động xã hội và ngược lại.

- Nếu căn cứ theo sự phân ngành của nền kinh tế quốc dân, thì kết cấu hạ tầng có thể được phân chia thành: kết cấu hạ tầng trong công nghiệp, trong nông nghiệp, giao thông vận tải, bưu chính- viễn thông, xây dựng, hoạt động tài chính, ngân hàng, y tế, giáo dục, văn hoá- xã hội...

- Nếu căn cứ theo khu vực dân cư, vùng lãnh thổ, thì kết cấu hạ tầng có thể được phân chia thành: kết cấu hạ tầng đô thị, kết cấu hạ tầng nông thôn; Kết cấu hạ tầng kinh tế biển(ở những nước có kinh tế biển, và nhất là khi kinh tế biển lớn như ở nước ta), kết cấu hạ tầng đồng bằng, trung du, miền núi, vùng trọng điểm phát triển, các thành phố lớn...

Kết cấu hạ tầng trong mỗi lĩnh vực, mỗi ngành, mỗi khu vực bao gồm những công trình đặc trưng cho hoạt động của lĩnh vực, ngành, khu vực và những công trình liên ngành đảm bảo cho hoạt động đồng bộ của toàn hệ thống. Trong nhiều

công trình nghiên cứu về kết cấu hạ tầng, các tác giả thường phân chia kết cấu hạ tầng thành hai loại cơ bản, gồm: kết cấu hạ tầng kinh tế và kết cấu hạ tầng xã hội.

(1) Kết cấu hạ tầng kinh tế: thuộc loại này bao gồm các công trình hạ tầng kỹ thuật như: năng lượng (điện, than, dầu khí) phục vụ sản xuất và đời sống, các công trình giao thông vận tải (đường bộ, đường sắt, đường biển, đường sông, đường hàng không, đường ống), bưu chính- viễn thông, các công trình thủy lợi phục vụ sản xuất nông- lâm- ngư nghiệp... Kết cấu hạ tầng kinh tế là bộ phận quan trọng trong hệ thống kinh tế, đảm bảo cho nền kinh tế phát triển nhanh, ổn định, bền vững và là động lực thúc đẩy phát triển nhanh hơn, tạo điều kiện cải thiện cuộc sống dân cư.

(2) Kết cấu hạ tầng xã hội: xếp vào loại này gồm nhà ở, các cơ sở khoa học, trường học, bệnh viện, các công trình văn hoá, thể thao... và các trang, thiết bị đồng bộ với chúng. Đây là điều kiện thiết yếu để phục vụ, nâng cao mức sống của cộng đồng dân cư, bồi dưỡng, phát triển nguồn nhân lực phù hợp với tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Như vậy, kết cấu hạ tầng xã hội là tập hợp một số ngành có tính chất dịch vụ xã hội; sản phẩm do chúng tạo ra thể hiện dưới hình thức dịch vụ và thường mang tính chất công cộng, liên hệ với sự phát triển con người cả về thể chất lẫn tinh thần.

## **2- Vai trò của kết cấu hạ tầng đối với sự phát triển**

Với tính chất đa dạng và thiết thực, kết cấu hạ tầng là nền tảng vật chất có vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia cũng như mỗi vùng lãnh thổ. Có kết cấu hạ tầng đồng bộ và hiện đại, nền kinh tế mới có điều kiện để tăng trưởng nhanh, ổn định và bền vững. Có rất nhiều công trình nghiên cứu đã đi đến kết luận rằng, phát triển kết cấu hạ tầng có tác động tích cực đến phát triển kinh tế- xã hội ở cả các nước phát triển và đang phát triển. Trình độ phát triển của kết cấu hạ tầng có ảnh hưởng quyết định đến trình độ phát triển của đất nước. Cesar Calderon và Luis Servén (2004)<sup>1</sup> sau khi nghiên cứu bộ dữ liệu ở 121 nước trong thời kỳ 1960-2000 đã đưa ra hai kết luận quan trọng là: (1) trình độ phát triển kết cấu hạ tầng có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế; và (2) trình độ phát triển kết cấu hạ tầng càng cao thì mức độ bất bình đẳng về thu nhập trong xã hội càng giảm. Từ hai kết luận này, các tác giả đã đưa ra một kết luận

---

<sup>1</sup> Cesar Calderon và Luis Servén (2004). “The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution”. Draft for Discussion, March.

chung là trình độ phát triển kết cấu hạ tầng có tác động mạnh đến công tác xoá đói, giảm nghèo.

Naoyuki Yoshino và Masaki Nakahigashi (2000)<sup>2</sup> đã nghiên cứu về vai trò của kết cấu hạ tầng đối với sự phát triển kinh tế ở các nước Đông Nam Á và đưa ra kết luận rằng, kết cấu hạ tầng đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế của các nước vì hai lý do: (1) phát triển kết cấu hạ tầng góp phần nâng cao năng suất và hiệu quả của nền kinh tế; và (2) phát triển kết cấu hạ tầng có tác động rất tích cực đến giảm nghèo. Còn tác giả Kingsley Thomas (2004) cho rằng, kết cấu hạ tầng đóng vai trò quan trọng không chỉ vì nó là điều kiện thiết yếu đối với hoạt động sản xuất- kinh doanh của các doanh nghiệp cũng như đời sống của các hộ gia đình, mà kết cấu hạ tầng còn là lĩnh vực kinh tế chiếm tỷ trọng lớn trong GDP của một nước. Đầu tư cho phát triển kết cấu hạ tầng thường chiếm khoảng 20% tổng vốn đầu tư và chiếm từ 40-60% đầu tư công ở hầu hết các nước đang phát triển. Tính trung bình, lượng đầu tư này chiếm 4% GDP của các nước đang phát triển, cá biệt có nước chiếm hơn 10%<sup>3</sup>.

Nghiên cứu về tác động của việc phát triển kết cấu hạ tầng ở Việt Nam, tác giả Phạm Thị Tuý (2006)<sup>4</sup> đã phát hiện ra sáu tác động quan trọng sau đây:

(1) Kết cấu hạ tầng phát triển mở ra khả năng thu hút các luồng vốn đầu tư đa dạng cho phát triển kinh tế- xã hội;

(2) Kết cấu hạ tầng phát triển đồng bộ, hiện đại là điều kiện để phát triển các vùng kinh tế động lực, các vùng trọng điểm và từ đó tạo ra các tác động lan toả lôi kéo các vùng liền kề phát triển;

(3) Kết cấu hạ tầng phát triển trực tiếp tác động đến các vùng nghèo, hộ nghèo thông qua việc cải thiện hạ tầng mà nâng cao điều kiện sống của hộ.

(4) Phát triển kết cấu hạ tầng thực sự có ích với người nghèo và góp phần vào việc giữ gìn môi trường;

(5) Đầu tư cho kết cấu hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông nông thôn, đem đến tác động cao nhất đối với giảm nghèo; và

---

<sup>2</sup> Naoyuki Yoshino và Masaki Nakahigashi (2000). “The Role of Infrastructure in Economic Development”. Preliminary Version, November.

<sup>3</sup> Kingsley Thomas (2004). “The Role of Infrastructure in Development”. The Lecture Programme 2004, The Development Bank of Jamaica.

<sup>4</sup> Phạm Thị Tuý (2006). “Tác động của việc phát triển kết cấu hạ tầng đối với giảm nghèo”. Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, số 332, tháng 1.

(6) Phát triển kết cấu hạ tầng tạo điều kiện nâng cao trình độ kiến thức và cải thiện tình trạng sức khoẻ cho người dân, góp phần giảm thiểu bất bình đẳng về mặt xã hội cho người nghèo.

Tóm lại, kết cấu hạ tầng đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế- xã hội của một quốc gia, tạo động lực cho sự phát triển. Hệ thống kết cấu hạ tầng phát triển đồng bộ, hiện đại sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao năng suất, hiệu quả của nền kinh tế và góp phần giải quyết các vấn đề xã hội. Ngược lại, một hệ thống kết cấu hạ tầng kém phát triển là một trở lực lớn đối với sự phát triển. Ở nhiều nước đang phát triển hiện nay, kết cấu hạ tầng thiếu và yếu đã gây ứ đọng trong luân chuyển các nguồn lực, khó hấp thụ vốn đầu tư, gây ra những “nút cổ chai kết cấu hạ tầng” ảnh hưởng trực tiếp đến tăng trưởng kinh tế. Ngân hàng Thế giới (2000)<sup>5</sup> trong một nghiên cứu về 60.000 người nghèo trên thế giới cũng chỉ ra rằng, kết cấu hạ tầng yếu kém dẫn đến chất lượng cuộc sống thấp kể cả khi thu nhập có tăng nhanh.

Thực tế trên thế giới hiện nay, những quốc gia phát triển cũng là những nước có hệ thống kết cấu hạ tầng phát triển đồng bộ và hiện đại. Trong khi đó, hầu hết các quốc gia đang phát triển đang có hệ thống kết cấu hạ tầng kém phát triển. Chính vì vậy, việc đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đang là ưu tiên của nhiều quốc gia đang phát triển. Ở Việt Nam, với quan điểm “kết cấu hạ tầng đi trước một bước”, trong những năm qua Chính phủ đã dành một mức đầu tư cao cho phát triển kết cấu hạ tầng. Khoảng 9-10% GDP hàng năm đã được đầu tư vào ngành giao thông, năng lượng, viễn thông, nước và vệ sinh, một tỷ lệ đầu tư kết cấu hạ tầng cao so với chuẩn quốc tế. Và nhiều nghiên cứu kinh tế vi mô cũng cho thấy rằng có mối liên hệ mạnh mẽ giữa đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng với tăng trưởng và giảm nghèo ở Việt Nam. Độ dài của mạng lưới đường bộ đã tăng hơn gấp đôi tính từ năm 1990, và chất lượng cũng cải thiện đáng kể. Tất cả các khu vực thành thị và 90% hộ dân nông thôn được tiếp cận với điện. Số đường điện thoại cố định và di động trên 100 dân tăng gấp mười lần từ năm 1995. Tiếp cận nước sạch tăng từ 26% dân số lên 57% trong khoảng thời gian từ năm 1993 đến năm 2004, và trong cùng giai đoạn này tiếp cận nhà vệ sinh đạt tiêu chuẩn tăng từ 10% lên 31% dân số. Rõ ràng, đây là những thành tựu rất đáng ghi nhận.

---

<sup>5</sup> Ngân hàng Thế giới (2000). *Tiếng nói người nghèo: kêu gọi sự thay đổi*. Báo cáo Phát triển Thế giới.

### **3- Kinh nghiệm phát triển kết cấu hạ tầng của một số nước**

#### **3.1. Kinh nghiệm của Hàn Quốc**

Quá trình phát triển kết cấu hạ tầng ở Hàn Quốc đã diễn ra mạnh mẽ kể từ những năm 1960 khi nền kinh tế Hàn Quốc bắt đầu bước vào thời kỳ công nghiệp hoá nhanh chóng. Đến nay, Hàn Quốc đang có một hệ thống kết cấu hạ tầng tương đối tiên tiến so với các nền kinh tế công nghiệp đang nổi lên khác, tuy nhiên nó vẫn còn lạc hậu so với các nền kinh tế công nghiệp phát triển. Trong bối cảnh nền kinh tế thông tin và dựa trên tri thức hiện nay, Chính phủ Hàn Quốc đang hướng tới những mục tiêu mới về phát triển kết cấu hạ tầng.

- Khái quát lịch sử phát triển kết cấu hạ tầng của Hàn Quốc:

Ngay sau khi kết thúc chiến tranh Triều Tiên, Hàn Quốc đã bắt đầu quá trình hồi phục kinh tế của mình với sự hỗ trợ mạnh mẽ của viện trợ nước ngoài. Kế hoạch phát triển 5 năm lần đầu tiên của Hàn Quốc (1962-1966) tập trung vào phát triển các ngành công nghiệp nhẹ và thay thế nhập khẩu. Chính phủ đã bắt tay xây dựng 275km đường sắt và nhiều dự án đường cao tốc nhỏ. Kế hoạch phát triển 5 năm lần thứ hai (1967-1971) tập trung đẩy mạnh xuất khẩu với tốc độ tăng trưởng gần 50%/năm. Chính phủ tiếp tục đầu tư phát triển đường sắt và đầu tư xây dựng nhiều đường cao tốc. Dự án đường cao tốc lớn đầu tiên của Hàn Quốc đã được xây dựng nối hai thành phố lớn nhất nước, Seoul ở Tây Bắc và Pusan ở Đông Nam. Dự án này đã tạo thành một hành lang công nghiệp tối quan trọng ở Hàn Quốc, đồng thời cũng là biểu tượng về tính tự lực tự cường của dân tộc Hàn Quốc.

Tuy nhiên, các khoản đầu tư của Hàn Quốc cho phát triển kết cấu hạ tầng trong những năm 1960 là chưa đủ. Khi nền kinh tế bước vào giai đoạn toàn dụng nhân công đầu những năm 1970, Hàn Quốc đã bắt đầu gặp phải tình trạng “thất cổ chai” kết cấu hạ tầng. Khi đó, nhận thấy thực tế rằng rất khó cạnh tranh với những ngành công nghiệp nhẹ sử dụng nhiều lao động, Hàn Quốc đã chuyển trọng tâm sang phát triển các ngành công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất, đòi hỏi trình độ phát triển cao của kết cấu hạ tầng. Bắt đầu từ Kế hoạch phát triển 5 năm lần thứ ba (1972-1976), Chính phủ Hàn Quốc đã xác định những ưu tiên mới cho phát triển kết cấu hạ tầng nhằm phục vụ các ngành công nghiệp hoá dầu, sản xuất thép và đóng tàu. Nhiều dự án lớn về phát triển sân bay, cảng biển, đường cao tốc, đường sắt và hệ thống viễn thông đã được thực hiện. Kể từ năm 1972, Chính phủ cũng bắt đầu xây dựng các khu công nghiệp lớn với các cảng nước sâu mới, chủ yếu dọc bờ biển Đông Nam gần các cảng Pohang, Ulsan và Masan. Bên cạnh đó,

các chính quyền địa phương cũng tiến hành xây dựng các dự án cảng lớn ở Incheon và Pusan, xây thêm 487 km đường cao tốc ở miền Nam và xây dựng một hệ thống tàu điện ngầm ở Seoul.

Vào nửa đầu những năm 1980, Hàn Quốc thực hiện các chính sách nhằm ổn định hoá nền kinh tế, phát triển khu vực tư nhân và giải điều tiết. Chính phủ tập trung ít hơn vào phát triển các ngành công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất, song chú ý nhiều hơn đến các ngành sản xuất hàng tiêu dùng chất lượng cao, đồng thời hạn chế chi tiêu chính phủ. Tuy vậy, đầu tư cho kết cấu hạ tầng vẫn ở mức tương đối cao, chiếm 8% GNP năm 1983. Năm 1985, nhận thấy mức lạm phát vẫn trong tầm kiểm soát, Chính phủ Hàn Quốc đã thực hiện một loạt biện pháp kích thích nền kinh tế và bổ sung một khoản ngân sách để kích cầu và tăng đầu tư cho kết cấu hạ tầng. Những biện pháp này đã góp phần nâng cao tốc độ tăng trưởng kinh tế lên mức hai con số. Mặc dù tỷ trọng đầu tư cho kết cấu hạ tầng trong GNP giảm xuống còn khoảng 5%, nhưng lượng vốn đầu tư tuyệt đối gia tăng rất nhanh.

Vào giữa những năm 1990, những nút thắt cổ chai lớn đã bắt đầu ảnh hưởng xấu đến nền kinh tế Hàn Quốc, đặc biệt là những nút cổ chai về giao thông đường bộ và đường cao tốc. Do sự gia tăng bất thường của xe ô tô, là hệ quả của các chính sách hỗ trợ phát triển ngành công nghiệp ô tô nội địa, Hàn Quốc đã phải đối mặt với những vấn đề giao thông nghiêm trọng, làm gia tăng mạnh những chi phí hậu cần. Người ta tính toán rằng, tắc nghẽn giao thông đã gây tổn hại tới 6,5 tỷ USD. Để khắc phục, trong những năm 1990, Hàn Quốc đã có kế hoạch chi khoảng 100 tỷ USD chỉ riêng cho phát triển kết cấu hạ tầng giao thông, trong đó khoảng một nửa cho đường bộ, 40% cho đường sắt (kể cả tuyến đường sắt cao tốc từ Seoul đi Pusan), và phần còn lại cho sân bay và bến cảng. Tuy vậy, hệ thống kết cấu hạ tầng của Hàn Quốc cũng gặp phải một số vấn đề khác, chẳng hạn như chi phí xây dựng gia tăng nhanh chóng (nhất là đền bù giải phóng mặt bằng và tiền lương của lao động trong nước) và các mối quan tâm ngày càng tăng về thâm hụt ngân sách. Thí dụ, bong bóng đầu cơ giá đất đã làm gia tăng chi phí xây dựng một km đường cao tốc từ 4 triệu USD năm 1985 lên khoảng 26 triệu USD năm 1990.

Kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm 1993-1997 đã hoạch định một chương trình tham vọng tập trung vào việc cải thiện mức sống của người dân (nhà ở, môi trường, giao thông đô thị) và mở rộng phúc lợi xã hội (giao thông và phân phối, kể cả việc phát triển các tiêu chuẩn thông tin liên lạc) nhằm đáp ứng những nhu cầu về kết cấu hạ tầng của xã hội.

Do có những nỗ lực liên tục của Chính phủ Hàn Quốc, cho nên sự gia tăng đầu tư cho phát triển kết cấu hạ tầng đã đạt mức kỷ lục hơn 20% một năm, và những năm gần đây thậm chí đã vượt qua tốc độ gia tăng ngân sách quốc gia. Đáng chú ý, trong năm 1997, ngân sách chính phủ đầu tư cho kết cấu hạ tầng lần đầu tiên vượt qua mức 10 tỷ Won. Năm 2001, tỷ trọng vốn đầu tư cho kết cấu hạ tầng trong tổng chi tiêu ngân sách của Chính phủ đã đạt mức 14,6%, tăng đáng kể so với mức 11,2% của năm 1993 và 14,2% năm 1997. Bên cạnh những chính sách mở rộng cung, Chính phủ Hàn Quốc cũng tập trung vào những chính sách nhằm thu hẹp cầu đầu tư cho kết cấu hạ tầng thông qua việc sử dụng có hiệu quả hơn hệ thống kết cấu hạ tầng hiện có, chẳng hạn như áp dụng các hệ thống thông tin về hậu cần hoặc hệ thống thông tin về giao thông trên đường cao tốc.

Hiện nay, định hướng phát triển của Hàn Quốc là hướng tới nền kinh tế dựa trên tri thức và nước này đang đứng trước những thách thức không nhỏ. Để đạt được mục tiêu phát triển, Chính phủ Hàn Quốc đã xác định cần phải nâng cao năng lực quốc gia để có thể tận dụng được hệ thống sáng tạo và truyền dẫn tri thức toàn cầu. Do vậy, Chính phủ đã hoạch định và tiến hành các biện pháp nhằm đạt được những yếu tố sau đây: (1) hệ thống kết cấu hạ tầng thông tin năng động nhằm tạo thuận lợi cho thông tin liên lạc cũng như xử lý thông tin; (2) nền dân trí cao để có thể sáng tạo và sử dụng tri thức; (3) hệ thống các trung tâm nghiên cứu, trường đại học, viện nghiên cứu, doanh nghiệp và các tổ chức khác có thể khai thác kho tri thức toàn cầu, thích nghi với địa phương và sáng tạo tri thức mới; (4) một hệ thống kinh tế và thể chế hoạt động có hiệu quả nhằm khuyến khích việc sử dụng tri thức hiện có, sáng tạo tri thức mới và tinh thần kinh doanh.

- Sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển kết cấu hạ tầng:

Hàn Quốc đã tiến những bước dài trong việc thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển kết cấu hạ tầng kể từ đầu những năm 1990. Năm 1994, Hàn Quốc ban hành Luật Khuyến khích đầu tư tư nhân nhằm khuyến khích sự tham gia của tư nhân vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng, chủ yếu là các dự án đầu tư mới trong lĩnh vực giao thông. Chính phủ đã lên danh mục 40 dự án giao thông trọng điểm kêu gọi sự tham gia của tư nhân. Tuy nhiên, do một số khiếm khuyết của Luật và quá trình lựa chọn không rõ ràng, cho nên chỉ có 5 dự án được bước vào giai đoạn xây dựng, nhưng tất cả đều bị đình lại khi cuộc khủng hoảng kinh tế Đông Á nổ ra năm 1997.

Tháng 7 năm 1998, Ủy ban Kế hoạch và Ngân sách Hàn Quốc đã ban hành các chính sách quan trọng nhằm: (1) tư nhân hoá 11 doanh nghiệp nhà nước, gồm



cả Tập đoàn Viễn thông Hàn Quốc, Tổng Công ty Điện lực Hàn Quốc, và Tổng công ty Khí đốt Hàn Quốc; (2) thiết lập một khung khổ pháp lý điều tiết sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển kết cấu hạ tầng; (3) đẩy mạnh cạnh tranh trên thị trường; (4) giải quyết các vấn đề lao động; và (5) tìm ra những biện pháp tư nhân hoá tối ưu.

Nhằm tiếp tục cải thiện môi trường đầu tư tư nhân, năm 1999 Hàn Quốc đã ban hành Luật Đầu tư tư nhân để thay thế Luật Khuyến khích đầu tư tư nhân năm 1994. Mục đích chính của Luật mới là khuyến khích mạnh mẽ hơn sự tham gia của khu vực tư nhân vào các lĩnh vực kết cấu hạ tầng- điện, ga, giao thông, sân bay, bến cảng, viễn thông, cấp và thoát nước- thông qua các biện pháp khuyến khích về thuế và những khuyến khích khác cho nhà đầu tư tư nhân, cũng như cải tiến quá trình lựa chọn nhà đầu tư. Luật cũng đưa ra những biện pháp khuyến khích đối với các nhà đầu tư nước ngoài như: (1) miễn 10% thuế giá trị gia tăng đối với các công trình đã hoàn thành; (2) bảo lãnh của Chính phủ lên tới 90% doanh thu hoạt động; (3) thưởng cho những dự án hoàn thành sớm và cho phép thu lợi nhuận vượt mức khi nhà đầu tư tiết kiệm chi phí xây dựng; (4) bù đắp các khoản lỗ do những thay đổi về tỷ giá hối đoái; (5) chấp nhận các phương thức xây dựng đa dạng (BOT, BTO...); v.v.

Kết quả là đến nay, khu vực tư nhân, trong đó có các nhà đầu tư nước ngoài, đã tham gia vào hầu hết các lĩnh vực kết cấu hạ tầng của Hàn Quốc. Tuy nhiên, trong một số lĩnh vực, sự tham gia của khu vực tư nhân là rất hạn chế.

- Vai trò của Chính phủ:

Chính phủ Hàn Quốc đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình phát triển kết cấu hạ tầng của đất nước, không chỉ vì Chính phủ và các cấp chính quyền chủ yếu là chủ đầu tư của các dự án kết cấu hạ tầng lớn, mà Chính phủ còn ban hành và thực hiện các chính sách khuyến khích phát triển kết cấu hạ tầng phù hợp với tình hình và yêu cầu phát triển kinh tế trong từng giai đoạn. Nghiên cứu lịch sử phát triển kết cấu hạ tầng của Hàn Quốc, có thể nhận thấy rằng Chính phủ luôn luôn đóng vai trò là người chỉ đạo đối với quá trình phát triển này. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp các dự án kết cấu hạ tầng quan trọng bị trì hoãn hoặc kéo dài do những vật cản mà Chính phủ không thể vượt qua, chẳng hạn như sự phản đối của các nhà hoạt động môi trường, sự bất đồng sâu sắc về quan điểm chính trị, các vụ bê bối liên quan đến hợp đồng, những phát sinh về kinh phí xây dựng dự án... Bên cạnh đó, theo thời gian, hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng tỏ ra không còn thích hợp và cần có sự thay đổi.

Ở Hàn Quốc, Cục Kế hoạch Kinh tế là cơ quan điều phối quá trình ra quyết định trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng. Cơ quan này có trách nhiệm quản lý một diện rộng các hoạt động liên quan đến phát triển kết cấu hạ tầng, bao gồm điều phối kế hoạch của các bộ, đưa ra các khuyến nghị chính sách, và phân bổ ngân sách. Ngoài ra, nhiều bộ khác cũng có trách nhiệm lập kế hoạch phát triển và quản lý kết cấu hạ tầng, bao gồm: Bộ Giao thông quản lý đường sắt và bến cảng; Bộ Xây dựng quản lý đường cao tốc, nhà ở, đập, và cấp nước; Bộ Công nghiệp, Năng lượng và Tài nguyên quản lý điện và khí đốt; Bộ Liên lạc quản lý viễn thông; Bộ Môi trường quản lý thoát nước. Các chính quyền địa phương có trách nhiệm quản lý hệ thống giao thông ở địa phương. Mặc dù hệ thống các cơ quan này đã hoạt động tốt trong quá khứ, tuy nhiên hiện nay nó đang bộc lộ nhiều bất cập, chẳng hạn như không có sự phối hợp có hiệu quả giữa các cơ quan hoặc không có sự đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan này. Nhận thức được thực tế này, Chính phủ Hàn Quốc đã có giải pháp khắc phục. Trong tương lai, vai trò của Chính phủ giống như một “huấn luyện viên” để tạo cho các doanh nghiệp tư nhân môi trường tốt nhất nhằm sáng tạo và phân phối tri thức.

### ***3.2. Kinh nghiệm của Indônêsi***

Trong vòng ba thập kỷ cho tới trước khi nổ ra cuộc khủng hoảng tài chính châu Á 1997-1998, kết cấu hạ tầng đã đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với quá trình tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo ở Indônêsi. Từ năm 1967 đến năm 1997, nền kinh tế Indônêsi tăng trưởng trung bình 7%/năm, thu nhập bình quân đầu người của người dân Indônêsi đã đạt 1.100 USD năm 2005, cao gấp hơn 4 lần so với năm 1967; tỷ lệ người nghèo cũng đã giảm xuống còn 11% dân số so với mức 60% của năm 1965.

Cho đến trước khi nổ ra cuộc khủng hoảng, Indônêsi đã đầu tư mạnh cho phát triển kết cấu hạ tầng. Tổng cộng các khoản đầu tư của cả Nhà nước và khu vực tư nhân chiếm khoảng 6% GDP. Với kết quả đầu tư này, tính bình quân đầu người, mức độ dịch vụ kết cấu hạ tầng ở Indônêsi là cao hơn so với Trung Quốc, Sri Lanka và Thái Lan.

Sau khi nổ ra khủng hoảng, đầu tư cho phát triển kết cấu hạ tầng ở Indônêsi đã sụt giảm nhanh chóng. Đầu tư nhà nước giảm mạnh do Chính phủ bước vào một thời kỳ thắt chặt tài khoá. Đầu tư tư nhân gần như bị đình lại do những yếu kém trong môi trường đầu tư, là hệ quả tác động của cuộc khủng hoảng. Những năm sau đó, tình hình có trở nên sáng sủa hơn, nhưng đầu tư cho kết cấu hạ tầng của Indônêsi cũng chỉ chiếm khoảng 2% GDP, và các nhà đầu tư tư nhân vẫn hầu như

chưa trở lại. Kết quả là, Indônêsiã đã thụt lại phía sau so với các nước khác về trình độ kết cấu hạ tầng. Theo điều tra của Diễn đàn Kinh tế Thế giới năm 2006 ở 125 quốc gia, Indônêsiã đứng thứ 89 về cung ứng kết cấu hạ tầng cơ bản, xếp sau Trung Quốc thứ 60 và Thái Lan thứ 38.

Để khắc phục những đình trệ sau khủng hoảng, những năm gần đây Chính phủ Indônêsiã đã khởi động lại nhiều dự án kết cấu hạ tầng quan trọng và có những cải cách cần thiết liên quan đến cơ chế phối hợp giữa các bộ trong phát triển kết cấu hạ tầng. Đặc biệt, năm 2005, Chính phủ đã thiết lập một khung khổ hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân (PPP) để kích thích đầu tư của Nhà nước cũng như khuyến khích đầu tư của khu vực tư nhân cho kết cấu hạ tầng. Sau đó một loạt cải cách khác đã được thực hiện như: thông qua một khung khổ quản lý rủi ro; sửa đổi các quy định về thu hồi đất; sửa đổi các luật quan trọng về giao thông, với các điều khoản cho phép sự tham gia sâu rộng hơn của khu vực tư nhân; và thành lập các cơ quan quản lý chuyên ngành đối với các lĩnh vực đường bộ có thu phí, cấp nước và viễn thông. Chính phủ cũng ban hành các quy định cho phép thu phí trong các lĩnh vực then chốt và cắt giảm mạnh trợ cấp dầu mỏ.

Với sự hỗ trợ của Ngân hàng Phát triển châu Á, Chính phủ Indônêsiã đã xây dựng một chương trình nghị sự cải cách trung hạn tập trung vào những cải cách liên ngành và chuyên ngành nhằm đẩy mạnh phát triển kết cấu hạ tầng. Theo chương trình nghị sự này, Chính phủ đã cam kết tiếp tục thực hiện những cải cách quan trọng sau đây:

(1) Những cải cách liên ngành, nhằm:

- Cải thiện các khung khổ chính sách, pháp lý và thể chế nhằm thu hút sự tham gia sâu rộng hơn của các nhà đầu tư vào phát triển kết cấu hạ tầng dựa trên các quy tắc quản trị tốt.

- Thực hiện có hiệu quả các nguyên tắc quản lý rủi ro.

- Đẩy mạnh huy động các nguồn tài chính dài hạn trong nước cho phát triển kết cấu hạ tầng thông qua các dự án có sự hợp tác giữa Nhà nước và khu vực tư nhân.

- Thiết lập một khung khổ quản lý cấp vùng hợp lý với việc xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của Chính quyền quốc gia và các chính quyền địa phương liên quan đến việc cung cấp kết cấu hạ tầng.

(2) Những cải cách chuyên ngành ở tất cả các lĩnh vực kết cấu hạ tầng, nhằm:

- Cải thiện tính lành mạnh về tài chính và tính bền vững của các dịch vụ kết cấu hạ tầng thông qua quá trình thu hồi chi phí dần dần.
- Gia tăng cạnh tranh trong việc cung cấp các dịch vụ kết cấu hạ tầng.
- Thiết lập các cấu trúc điều tiết độc lập, tách biệt với các chủ dự án và chủ thể khai thác kết cấu hạ tầng.
- Đảm bảo sự tiếp cận bình đẳng của tất cả các chủ thể và nhà đầu tư, ngăn chặn sự lạm dụng độc quyền tự nhiên.
- Thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của Chính phủ trong việc cung cấp kết cấu hạ tầng, gắn với việc thực hiện mục tiêu giảm nghèo của đất nước.

Trong giai đoạn 2005-2009, dự tính Indônêsiã sẽ đầu tư khoảng 72 tỷ USD để xây thêm 93.700 km đường bộ, sản xuất thêm 21.900 MW điện, lắp đặt mới 11 triệu máy điện thoại cố định, mở rộng thêm 18,7 triệu thuê bao điện thoại di động, cung cấp nước sạch cho 30,5 triệu người, và cải thiện vệ sinh cho 46,9 triệu người. Nếu tính cả đầu tư cho các lĩnh vực kết cấu hạ tầng khác thì tổng vốn đầu tư còn lớn hơn nhiều. Trong khi đó, ngân sách nhà nước chỉ có thể trang trải được 40,8 tỷ USD, còn lại hơn 30 tỷ USD phải huy động từ khu vực tư nhân và các nguồn vốn khác, có nghĩa là mỗi năm Indônêsiã phải huy động thêm trung bình hơn 6 tỷ USD.

Với những khoản đầu tư lớn, Chính phủ Indônêsiã cho rằng kết cấu hạ tầng tiếp tục đóng vai trò quan trọng cho tăng trưởng và phát triển kinh tế của nước này. Kết cấu hạ tầng được đầu tư tốt sẽ tạo cơ hội việc làm trong chính các lĩnh vực kết cấu hạ tầng, hạ thấp chi phí sản xuất- kinh doanh, khuyến khích đầu tư trong và ngoài nước, tạo ra các trung tâm kinh tế mới, qua đó mở rộng cơ hội việc làm, cải thiện chất lượng cuộc sống, thúc đẩy thương mại quốc tế... Chính phủ cho rằng, sự phát triển kết cấu hạ tầng sẽ góp phần quan trọng để Indônêsiã có thể đạt được một số mục tiêu phát triển khá ấn tượng vào năm 2009: GDP tăng 7,6%; lạm phát được duy trì ở mức 3%; đầu tư tăng 12,8%; thu nhập bình quân đầu người đạt 10.000 Rupiah, tỷ lệ thất nghiệp giảm xuống còn 5,1%...

## II- THỰC TRẠNG PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG Ở VIỆT NAM

### 1- Chủ trương, chính sách phát triển kết cấu hạ tầng

Nhận thức rõ tầm quan trọng của kết cấu hạ tầng đối với sự phát triển đất nước, ngay từ đầu những năm đổi mới, Đảng ta đã chủ trương đẩy mạnh phát triển kết cấu hạ tầng đang ở trong tình trạng rất kém phát triển. Chủ trương này đã được khẳng định trong các văn kiện quan trọng của Đảng. Văn kiện Đại hội VII (1991) của Đảng chỉ rõ: *“Phát triển kết cấu hạ tầng, sớm khắc phục tình trạng xuống cấp, mở rộng và hiện đại hoá có trọng điểm mạng lưới giao thông vận tải, chú trọng phát triển vận tải đường biển, đường sông, đường sắt và hàng không quốc tế, phát triển giao thông nông thôn và miền núi. Tiếp tục hiện đại hoá mạng bưu chính quốc tế và trong nước; phủ sóng phát thanh và truyền hình khắp cả nước; phát triển ngành sản xuất thiết bị bưu điện”*<sup>6</sup>. Chủ trương này tiếp tục được khẳng định tại Đại hội Đảng lần thứ VIII (1996). Đại hội lần này ngoài việc quan tâm đến việc phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế còn chú trọng đến phát triển kết cấu hạ tầng xã hội. Văn kiện Đại hội VIII khẳng định: *“Khắc phục tình trạng xuống cấp của hệ thống giao thông hiện có; khôi phục, nâng cấp và mở thêm một số tuyến giao thông trọng yếu, kết hợp giao thông với thủy lợi, tận dụng giao thông đường thủy; mở thêm đường đến các vùng sâu, vùng xa; cải thiện giao thông ở các thành phố lớn. Cải tạo, nâng cấp một số cảng sông, cảng biển, sân bay; xây dựng dần cảng biển nước sâu. Tiếp tục phát triển và hiện đại hoá mạng thông tin liên lạc quốc gia, mở liên lạc điện thoại đến hầu hết các xã. Phát triển nguồn điện; cải tạo và mở rộng lưới điện đáp ứng nhu cầu và cung cấp điện ổn định. Cải thiện việc cấp nước ở đô thị, thêm nguồn nước sạch cho nông thôn. Tăng đầu tư cho kết cấu hạ tầng xã hội (giáo dục, y tế, khoa học, văn hoá- thông tin, thể thao...)”*<sup>7</sup>.

Chiến lược phát triển kinh tế- xã hội 2001- 2010 được quyết định tại Đại hội Đảng lần thứ IX (2001) đã xác định mục tiêu chiến lược phát triển kết cấu hạ tầng là: *“Kết cấu hạ tầng đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế- xã hội, quốc phòng, an ninh và có bước đi trước. Hệ thống giao thông bảo đảm lưu thông an toàn, thông suốt quanh năm và hiện đại hoá một bước. Mạng lưới giao thông nông thôn được mở rộng và nâng cấp. Hệ thống đê xung yếu được củng cố vững chắc; hệ thống thủy nông phát triển và phần lớn được kiên cố hoá. Hầu hết các xã được sử*

<sup>6</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (1991). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII. NXB Sự thật, Hà Nội, tr. 65.

<sup>7</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (1996). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 88-89.

dụng điện, điện thoại và các dịch vụ bưu chính- viễn thông cơ bản, có trạm xá, trường học kiên cố, nơi sinh hoạt văn hoá, thể thao. Bảo đảm về cơ bản cơ sở vật chất cho học sinh phổ thông học cả ngày tại trường. Có đủ giường bệnh cho bệnh nhân”<sup>8</sup>. Chiến lược cũng chỉ rõ định hướng phát triển là: “Phát triển năng lượng đi trước một bước đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, xã hội, bảo đảm an toàn năng lượng quốc gia... Phát triển mạng lưới thông tin hiện đại và đẩy nhanh việc ứng dụng công nghệ thông tin trong các lĩnh vực của đời sống xã hội... Mở rộng khả năng hoà mạng viễn thông với chi phí có khả năng cạnh tranh quốc tế; phủ sóng phát thanh, truyền hình đến các xã, thôn trong cả nước và mở rộng đến nhiều nơi trên thế giới với chất lượng ngày càng cao. Về đường bộ, hoàn thành nâng cấp quốc lộ 1 và xây dựng đường Hồ Chí Minh. Nâng cấp, xây dựng các tuyến quốc lộ khác... Phát triển, nâng cấp hệ thống giao thông trên từng vùng, kể cả giao thông nông thôn, đảm bảo thông suốt quanh năm. Nâng cấp hệ thống đường sắt hiện có, mở thêm tuyến mới đến các trung tâm kinh tế. Hoàn thiện hệ thống cảng biển quốc gia và mạng lưới các cảng địa phương theo quy hoạch... Hiện đại hoá các sân bay quốc tế, nâng cấp các sân bay nội địa. Cung cấp đủ nước sạch cho đô thị, khu công nghiệp và cho trên 90% dân cư nông thôn. Giải quyết cơ bản vấn đề thoát nước và xử lý chất thải ở các đô thị”<sup>9</sup>. Ngoài ra, trong phần định hướng phát triển các vùng, Chiến lược cũng nhấn mạnh đến phát triển kết cấu hạ tầng ở các vùng, đặc biệt là hệ thống đường giao thông (bao gồm các vùng sau đây: đồng bằng sông Hồng và vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ; miền Đông Nam Bộ và vùng kinh tế trọng điểm phía Nam; vùng Bắc Trung Bộ, duyên hải Trung Bộ và vùng kinh tế trọng điểm miền Trung; vùng Trung du và miền núi Bắc Bộ; vùng Tây Nguyên; và vùng đồng bằng sông Cửu Long).

Tại Đại hội Đảng lần thứ X (2006), Đảng ta tiếp tục chủ trương ưu tiên phát triển kết cấu hạ tầng, xem đây là một khâu đột phá để phát triển đất nước hiện nay và chuẩn bị cho bước tiếp theo. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X chỉ rõ: “Trên cơ sở bổ sung và hoàn chỉnh quy hoạch, huy động các nguồn lực trong và ngoài nước để xây dựng đồng bộ kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội, nhất là sân bay quốc tế, cảng biển, đường cao tốc, đường ven biển, đường đông tây, mạng lưới cung cấp điện, hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội ở các đô thị lớn, hệ thống thủy lợi, cấp thoát nước. Phát triển công nghiệp năng lượng đi đôi với công nghệ tiết kiệm năng lượng.

<sup>8</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (2001). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 161.

<sup>9</sup> Sđd, tr. 176-177.

*Tăng nhanh năng lực và hiện đại hoá bưu chính- viễn thông*”<sup>10</sup>. Đại hội Đảng lần này cũng chủ trương khuyến khích, tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế, kể cả doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tham gia phát triển kết cấu hạ tầng; và Nhà nước cần tăng tỷ trọng đầu tư từ ngân sách cho phát triển kết cấu hạ tầng xã hội, nhất là giáo dục, y tế. Chủ trương của Đảng khẳng định: “*Vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước tập trung cho kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, phát triển văn hoá, giáo dục, khoa học- công nghệ, y tế, trợ giúp vùng khó khăn. Vốn tín dụng ưu đãi của Nhà nước dành ưu tiên cho việc xây dựng các cơ sở thuộc kết cấu hạ tầng có thu hồi vốn và hỗ trợ đầu tư một số dự án quan trọng của nền kinh tế... Xây dựng Chiến lược thu hút và sử dụng vốn ODA, tập trung vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở các trung tâm kinh tế và các vùng có điều kiện kinh tế, xã hội khó khăn*”<sup>11</sup>.

Thể chế hoá các chủ trương của Đảng, Chính phủ, các cấp, các ngành đã có các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách cụ thể nhằm phát triển kết cấu hạ tầng nói chung cũng như trong từng lĩnh vực, từng địa phương. Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách ưu tiên, khuyến khích phát triển kết cấu hạ tầng, đặc biệt là các chính sách xã hội hoá, khuyến khích thu hút sự tham gia của mọi thành phần kinh tế, cả trong nước và nước ngoài, đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Các chính sách tập trung vào việc đẩy mạnh huy động các nguồn lực để ưu tiên cải tạo, nâng cấp và xây dựng mới hệ thống giao thông, thuỷ lợi, điện năng, bưu chính, viễn thông, kết cấu hạ tầng đô thị, kết cấu hạ tầng xã hội (giáo dục, y tế...). Đáng nhấn mạnh rằng từ Đại hội VIII năm 1996, Đảng và Nhà nước ta ngày càng coi trọng kết cấu hạ tầng kinh tế biển. Nghị quyết Đại hội XIII nêu chủ trương: “*cải tạo, nâng cấp một số cảng sông, cảng biển*”, Đại hội IX quyết định rõ hơn: “*Hoàn thiện hệ thống cảng biển quốc gia và mạng lưới các cảng địa phương theo quy hoạch*”, đến Đại hội X, tuy chưa hoàn toàn đầy đủ, song đã hiện ra khá rõ kết cấu hạ tầng kinh tế biển: “*Xây dựng đồng bộ kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, nhất là sân bay quốc tế, cảng biển, đường cao tốc, đường ven biển, đường Đông- Tây...*”

Bên cạnh chiến lược ưu tiên dành vốn ODA cho phát triển kết cấu hạ tầng, Chính phủ cũng chú trọng ưu tiên thu hút vốn FDI và vốn tư nhân trong nước thông qua các hình thức BOT, BTO, BT. Chính phủ, các cấp, các ngành đã ban hành các danh mục kêu gọi đầu tư theo các hình thức này. Vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước đã từng bước phân cấp cho các Bộ, ngành và địa phương nhằm chủ động

<sup>10</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (2006). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 91-92.

<sup>11</sup> Sđd, tr. 239-340.

đầu tư, phát triển các dự án kết cấu hạ tầng thuộc thẩm quyền quyết định đầu tư của các chủ thể này. Những chính sách trên đã bước đầu phát huy tác dụng tích cực. Các nhà đầu tư tư nhân, đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài, đã ngày càng quan tâm đến đầu tư cho phát triển các lĩnh vực kết cấu hạ tầng. Nhà nước cũng tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, thuận lợi cho các nhà đầu tư, và có chính sách cải tiến về giá, đảm bảo kinh doanh có lãi cho nhà đầu tư và hợp lý cho người tiêu dùng.

## 2. Thực trạng phát triển kết cấu hạ tầng

### 2.1. Những thành tựu đạt được

Với những chủ trương, chính sách ưu tiên đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, trong những năm qua Việt Nam đã dành lượng vốn hàng năm chiếm khoảng 9-10% GDP đầu tư cho phát triển kết cấu hạ tầng. Đây là tỷ lệ khá cao nếu so với các nước trong khu vực (Bảng 1), thể hiện sự ưu tiên đặc biệt của nước ta cho lĩnh vực này, nhất là phát triển các công trình kết cấu hạ tầng có quy mô lớn.

**Bảng 1. Đầu tư ở một số nước trong khu vực (% GDP)**

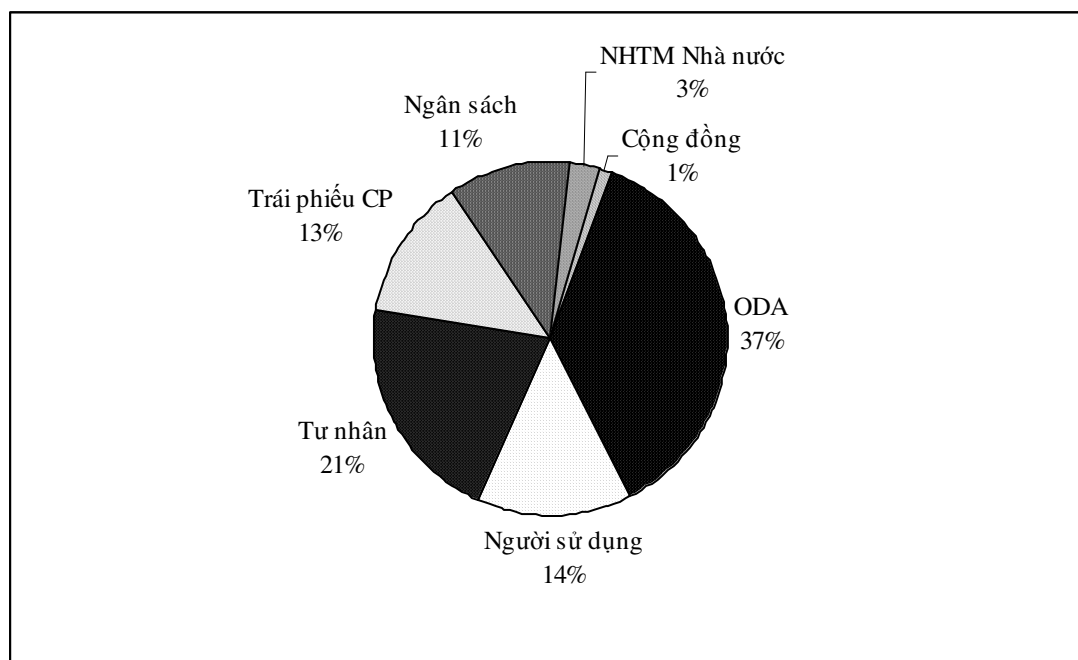
Nước	Đầu tư (2003)	Đầu tư cho kết cấu hạ tầng (1998)	Đầu tư cho kết cấu hạ tầng (2003)
Việt Nam	35	9,8	9,9
Lào	20	1,7	4,7
Campuchia	22	2,9	2,3
Thái Lan	25	5,3	15,4
Indônêsi	16	3,1	2,7
Philippin	19	5,6	3,6
Trung Quốc	44	2,6	7,3

**Nguồn:** Phạm Sỹ Liêm (2006).

Việc thực hiện các chính sách đa dạng hoá nguồn vốn đầu tư cho kết cấu hạ tầng đã thu hút nhiều thành phần kinh tế tham gia đầu tư lĩnh vực này. Xét về cơ chế cấp vốn đầu tư kết cấu hạ tầng trong những năm gần đây thì thấy rằng nguồn vốn ODA chiếm tỷ trọng lớn nhất, tiếp đó đến nguồn vốn tư nhân (cả trong nước và nước ngoài), vốn của người sử dụng kết cấu hạ tầng chi trả, nguồn trái phiếu chính phủ, nguồn vốn ngân sách và các nguồn vốn khác. Hình 1 dưới đây cung cấp thông tin về tỷ lệ các nguồn vốn khác nhau trên tổng đầu tư cho kết cấu hạ tầng. Bảng 2 cho biết tỷ lệ các nguồn vốn trên GDP đầu tư cho các lĩnh vực kết cấu hạ tầng khác nhau.



**Hình 1. Các cơ chế cấp vốn đầu tư kết cấu hạ tầng (% vốn đầu tư nói chung)**



**Nguồn:** Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam (2006).

**Bảng 2. Các cơ chế cấp vốn đầu tư kết cấu hạ tầng (% GDP)**

Nguồn vốn	Giao thông	Điện	Viễn thông	Nước	Tổng
Người sử dụng		0,9	0,3	0,1	1,3
ODA	1,7	1,2	0,3	0,3	3,5
Ngân sách	0,8	0,1		0,1	1,0
Trái phiếu CP	1,2				1,2
NHTMNN	0,1		0,2		0,3
Tư nhân	0,2	1,2	0,6		2,0
Cộng đồng				0,1	0,1
<b>Tổng</b>	<b>4,0</b>	<b>3,4</b>	<b>1,4</b>	<b>0,6</b>	<b>9,4</b>

**Nguồn:** Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam (2006).

Việc đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng ở nước ta trong những năm qua đã tạo ra những biến đổi đáng kể của hệ thống kết cấu hạ tầng trong phạm vi cả nước. Có thể khái quát những nét thay đổi căn bản như sau:

- Thứ nhất, đã giải quyết căn bản mất cân đối giữa cung và cầu: hệ thống kết cấu hạ tầng trong những năm qua đã có nhiều đổi mới quan trọng, đầu tư phát triển ngành tập trung hơn và có hiệu quả hơn, đáp ứng tốt hơn nhu cầu phát triển kinh tế- xã hội của đất nước. Quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng theo phương châm “Hạ tầng đi trước một bước, đảm bảo phục vụ nhu cầu phát triển kinh tế- xã hội”. Hệ thống kết cấu hạ tầng đã thể hiện được vai trò quan trọng trong nền kinh tế. Giải quyết vận chuyển hành khách và hàng hoá tốt hơn; phục vụ bưu chính và thông tin thuận tiện và nhanh chóng hơn; cung cấp điện, nước đủ hơn cho nhu cầu sản xuất và sinh hoạt; ngành bưu chính viễn thông đặc biệt phát triển nhanh để đáp ứng yêu cầu hội nhập...

- Thứ hai, nâng cấp chất lượng phục vụ của hệ thống kết cấu hạ tầng: hệ thống kết cấu hạ tầng được củng cố và nâng cấp theo hướng chuẩn hoá, phát triển đồng bộ, nâng cao chất lượng trên toàn bộ hệ thống. Một số công trình xây mới nhằm tăng năng lực và mở rộng diện phục vụ. Tập trung xây dựng các nút giao thông đô thị lớn, ưu tiên những vùng khó khăn, khắc phục chênh lệch vùng. Nhờ đó, hệ thống kết cấu hạ tầng đã đáp ứng tốt hơn nhu cầu phát triển kinh tế- xã hội với chất lượng dịch vụ cao hơn và điều kiện tiếp cận thuận lợi hơn.

- Thứ ba, mở rộng diện phục vụ đến mọi miền đất nước: tập trung phát triển những tuyến hành lang và tuyến trục quan trọng; mở rộng, nâng cấp các đầu mối, tăng năng lực phục vụ, cải tạo và nâng cấp trên toàn hệ thống. Mở rộng diện phục vụ đến các cơ sở sản xuất và khu vực dân cư, từ thành thị đến nông thôn, từ vùng trọng điểm đến những vùng sâu, vùng xa.

Cụ thể, các lĩnh vực kết cấu hạ tầng đã phát triển đáng kể, thể hiện ở những mặt sau đây:

- Đường bộ: xét trên bình diện cả nước và cụ thể trên các vùng, đã hình thành hệ thống đường bộ toàn quốc với các trục Bắc- Nam, Đông- Tây nối liền các vùng kinh tế với các nước láng giềng<sup>12</sup>. Về mật độ giao thông, theo đánh giá của OECF thì mật độ đường của Việt Nam cao hơn một số nước ASEAN, đạt 0,64

---

<sup>12</sup> Đã tập trung đẩy nhanh tiến độ thi công dự án đường Hồ Chí Minh và tiến hành xây dựng nhiều tuyến đường mới quan trọng khác. Tiến hành xây dựng các cầu lớn như cầu Cần Thơ, cầu Bãi Cháy, cầu Thanh Trì, cầu Rạch Miễu, cầu Bình...

km/km<sup>2</sup>, trong khi đó Thái Lan đạt 0,2 km/km<sup>2</sup>, Philippin đạt 0,45 km/km<sup>2</sup>, Malaysia đạt 0,25 km/km<sup>2</sup>.

- Đường biển: đến nay, cả nước có hơn 100 cảng biển với năng lực thông qua hơn 50 triệu tấn/năm, được phân bố thành 8 nhóm cảng. Đó là: (1) Nhóm cảng phía Bắc (bao gồm các cảng từ bờ biển Quảng Ninh đến Ninh Bình); (2) Nhóm cảng Bắc Trung Bộ (bao gồm các cảng từ bờ biển Thanh Hoá đến Hà Tĩnh); (3) Nhóm cảng Trung Trung Bộ (bao gồm các cảng từ bờ biển Quảng Bình đến Quảng Ngãi); (4) Nhóm cảng Nam Trung Bộ (bao gồm các cảng từ bờ biển Bình Định đến Bình Thuận); (5) Nhóm cảng Thành phố Hồ Chí Minh- Vũng Tàu- Thị Vải; (6) Nhóm cảng Đồng bằng Sông Cửu Long; (7) Nhóm cảng các đảo Tây Nam; và (8) Nhóm cảng Côn Đảo<sup>13</sup>. Các hệ thống cảng biển này được gắn kết với mạng lưới giao thông đường sắt, đường bộ tạo môi liên kết bền vững trên lãnh thổ cả nước. Thị phần vận tải biển đạt 12% hàng xuất khẩu và 16,5% hàng nhập khẩu. Đã hiện đại hoá khâu bốc dỡ container, tăng cường kho tàng, bến bãi nhằm từng bước hoàn thiện kết cấu hạ tầng cảng. Đường thuỷ nội địa với công suất các cảng sông hiện nay là hơn 5 triệu tấn/năm. Năng lực vận tải thuỷ là gần 40 triệu tấn hàng, bằng gần 30% hàng vận chuyển nội địa.

- Hàng không: hiện nay đang khai thác 16 sân bay, không kể một số sân bay có các tuyến bay không thường lệ như Cam Ly, Côn Sơn... Có ba cảng hàng không quốc tế (Nội Bài, Tân Sơn Nhất, Đà Nẵng)<sup>14</sup>.

- Đường sắt: mạng đường sắt chủ yếu là đường trục nối thủ đô Hà Nội đến các vùng trong cả nước. Mạng đường sắt quan trọng là: Lạng Sơn- Hà Nội- Thành phố Hồ Chí Minh; Hà Nội- Lào Cai; Hà Nội- Quảng Ninh (Bãi Cháy); Hà Nội- Hải Phòng. Mật độ đường sắt đạt 0,04 km/1.000 dân.

- Điện: hệ thống cấp điện được thống nhất chung trong cả nước, đặc biệt, hệ thống đường dây 500 KV từ Bắc vào Nam là một bước tiến mới của mạng phân phối điện hiệu quả ở các vùng.

- Kết cấu hạ tầng khác: bưu chính viễn thông được phát triển trên cơ sở chiến lược “tăng tốc” và từng bước hiện đại, phân bố tương đối đều khắp trên các vùng, đặc biệt phát triển rất mạnh ở ba vùng kinh tế trọng điểm... đã góp phần

<sup>13</sup> Tiến hành cải tạo, mở rộng và xây dựng mới các cảng biển quan trọng như: Hải Phòng, Cái Lân, Nghi Sơn, Cửa Lò, Tiên Sa, Dung Quất, Liên Chiểu, Chân Mây...

<sup>14</sup> Hoàn thành việc mở rộng và nâng cấp để đưa vào sử dụng nhà ga T1 sân bay quốc tế Nội Bài, đường hạ cất cánh 1B sân bay Nội Bài, xây dựng nhà ga hành khách quốc tế sân bay Tân Sơn Nhất, nâng cấp sân bay Phú Bài, sân bay Liên Khương, Buôn Ma Thuột, Tuy Hoà.

đáng kể đẩy nhanh tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Cấp nước đô thị đã được cải thiện, đã có chính sách tập trung phát triển nước sạch khắp các vùng nông thôn. Kết cấu hạ tầng xã hội (trường học, bệnh viện, nhà văn hoá...) cũng đạt những tiến bộ quan trọng ở các vùng.

Nhìn chung, một bộ khung kết cấu hạ tầng trong cả nước đã được chú ý cải thiện trong hơn hai thập kỷ qua, với sự kết hợp đa dạng các loại hình kết cấu hạ tầng khác nhau trên cả nước và vùng lãnh thổ. Tuy nhiên, vẫn còn có sự chênh lệch về trình độ phát triển kết cấu hạ tầng giữa các vùng. Có thể thấy mạng kết cấu hạ tầng vẫn mới chỉ được phát triển mạnh, đồng bộ và hiện đại ở một số vùng phát triển (vùng đồng bằng sông Hồng, vùng Đông Nam Bộ và vùng duyên hải miền Trung, trong đó đặc biệt là ba vùng kinh tế trọng điểm), còn các vùng khác như trung du miền núi Bắc Bộ, Tây Nguyên, miền núi phía Tây duyên hải miền Trung và một số khu vực đồng bằng sông Cửu Long vẫn kém phát triển. Cụ thể là:

- Đối với các vùng kinh tế đã tương đối phát triển so với cả nước: các vùng này có mạng kết cấu hạ tầng tốt hơn so với các vùng Trung du miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long. Đó là điều kiện tiền đề thu hút vốn đầu tư nước ngoài, phát triển kinh tế và đẩy mạnh giao lưu đối với các vùng trong nước và các nước. Những bước phát triển nổi bật là:

+ Các trục giao thông liên vùng đã cơ bản được nâng cấp, xây dựng mới nhiều trục giao thông quan trọng, nhờ đó làm cho thời gian đi lại giảm nhiều so với trước đây. Thí dụ, thời gian đi từ Hà Nội đến Hải Phòng giảm khoảng 50%, đến Thanh Hoá, Nghệ An giảm 30%; từ Thành phố Hồ Chí Minh đi Vũng Tàu giảm 40%; từ Đà Nẵng đi Dung Quất giảm 30%...

+ Đã xây được hệ thống “cửa mở lớn” trong giao lưu trong nước và quốc tế, bao gồm hệ thống cảng biển, sân bay...

+ Mạng bưu chính viễn thông được chú trọng đầu tư, phát triển nhanh, rộng khắp đến hầu hết các xã với kỹ thuật số hiện đại, đáp ứng tốt hơn nhu cầu thông tin, phục vụ các ngành kinh tế- xã hội phát triển, góp phần nâng cao dân trí, đảm bảo an ninh, quốc phòng.

+ Các mạng kết cấu hạ tầng khác như cấp nước sạch, cấp điện của ba vùng này đều phát triển đáng kể.

+ Hệ thống kết cấu hạ tầng xã hội đã có bước phát triển hơn hẳn so với các vùng khác.

- Đối với các vùng còn kém phát triển, thực trạng kết cấu hạ tầng thể hiện ở một số điểm chính sau đây:

+ Mạng lưới kết cấu hạ tầng vùng trung du miền núi phía Bắc đã có những thay đổi làm tiền đề cho phát triển. Các tuyến quốc lộ quan trọng có ảnh hưởng lớn đến phát triển kinh tế- xã hội của vùng đang được ưu tiên đầu tư. Những tuyến đường lên các cửa khẩu, các khu vực phòng thủ biên giới được đầu tư xây dựng đã góp phần rất lớn trong quan hệ trao đổi thương mại hàng hoá giữa nước ta với Trung Quốc. Mạng lưới bưu chính viễn thông được chú trọng đầu tư phát triển tương đối đều khắp với kỹ thuật số hiện đại. Các công trình thuỷ lợi đầu mối được xây dựng, nhiều đập đầu mối được nâng cấp, nhiều hồ chứa vừa và nhỏ được xây dựng, đảm bảo cung cấp nước cho nhu cầu sản xuất lương thực, cấp nước sinh hoạt và chuyển đổi cơ cấu cây trồng trong sản xuất nông nghiệp. Hệ thống cung cấp điện được ưu tiên đầu tư đồng bộ. Đến nay tất cả các trung tâm huyện đã có điện lưới quốc gia; tỷ lệ số xã có điện là trên 70%.

+ Kết cấu hạ tầng vùng Tây Nguyên: đến nay vùng Tây Nguyên đã có khoảng trên 2.000 km đường quốc lộ, trên 3.000 km đường tỉnh lộ, trên 4.000 km đường huyện lộ và trên 5.000 km đường giao thông nông thôn. Bưu chính viễn thông phát triển khá. Hệ thống thuỷ lợi được xây dựng khá nhanh, với hơn 900 công trình thuỷ lợi lớn nhỏ, bảo đảm tưới cho khoảng 40 nghìn ha lúa đông xuân, 70 nghìn ha lúa mùa và 150 nghìn ha cà phê. Mạng lưới điện đã được chú ý đầu tư phát triển. Từ năm 1996 đến nay, đã hoàn thành nhiều đường dây và trạm trực tiếp phục vụ cho Tây Nguyên, chủ yếu là các đường dây và trạm 110 KV tuyến Krông Búk- Buôn Ma Thuột (40 km); đoạn Pleiku- Chư Sê- AjunPa (102 km), đường 220 KV Pleiku- Krông Búk- Nha Trang (300 km), đường 500 KV Yaly- Pleiku (27 km), đường Pleiku- Phú Lâm (538 km) và phát triển lưới điện hạ thế về các huyện, xã. Hệ thống kết cấu hạ tầng các đô thị được nâng cấp: hệ thống đường nội thị, thoát nước, công viên, cây xanh, vỉa hè, cáp điện... được cải thiện rõ rệt.

+ Đối với vùng đồng bằng sông Cửu Long, kết cấu hạ tầng đã được đầu tư khá. Trước hết là hệ thống thuỷ lợi và kiểm soát lũ với hệ thống công trình thuỷ lợi được xây dựng tạo điều kiện cho khai hoang thêm khoảng 100.000 ha, chuyển vụ hơn 200.000 ha. Đối với thoát lũ và kiểm soát lũ, mới xây dựng được một số công trình ở vùng Tứ giác Long Xuyên và một số cụm tuyến dân cư, tuy chưa đồng bộ, nhưng đã phát huy tác dụng tốt. Đã có quy hoạch xây dựng cụm, tuyến dân cư để chung sống an toàn và phát triển kinh tế- xã hội trong vùng lũ, toàn vùng đã lập quy hoạch cho 105 đô thị từ loại 5 trở lên, quy hoạch 1.132 trung tâm cụm xã.

Hệ thống đường bộ được xây dựng, đã đầu tư xây dựng mới và nâng cấp hệ thống giao thông đường bộ, do vậy phần lớn các tuyến quốc lộ trong vùng đã được nâng cấp (cả cầu và đường). Tuyến quốc lộ 1A đoạn Thành phố Hồ Chí Minh- Cần Thơ có 7 cầu lớn, trong đó cầu Mỹ Thuận đã hoàn thành và đưa vào sử dụng; các tuyến quốc lộ quan trọng và đường Cà Mau- Năm Căn đang được đầu tư nâng cấp hoặc làm mới; các cầu quan trọng đã hoàn thành, đưa vào sử dụng, bảo đảm khâu độ thoát lũ.

Hệ thống bưu chính viễn thông phát triển tương đối nhanh, tất cả các tỉnh trong vùng đều đã có mạng thông tin viễn thông kỹ thuật số, 100% số xã có điện thoại, có dịch vụ bưu chính... Điện khí hoá nông thôn có bước tiến đáng kể. Hiện nay, 100% số huyện đã có điện lưới quốc gia. Hệ thống cung cấp nước sạch được chú ý, tỷ lệ dân nông thôn được dùng nước sạch tăng lên.

## ***2.2. Những yếu kém, bất cập***

Mặc dù đã đạt được những bước phát triển đáng kể nêu trên, nhưng hệ thống kết cấu hạ tầng của Việt Nam còn trong tình trạng yếu kém, qui mô nhỏ bé, hầu hết chưa đạt yêu cầu kỹ thuật, năng lực hạn chế, chưa tạo được kết nối liên hoàn, nhất là về giao thông vận tải chưa có đường cao tốc theo đúng tiêu chuẩn, thiếu cảng nước sâu; mạng đường đô thị ở các thành phố lớn, các khu vực phát triển chưa được quy hoạch kết nối với mạng giao thông chung của quốc gia. So với các nước tiên tiến khác trong khu vực, hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông Việt Nam ở dưới mức trung bình. Điện năng có thời điểm chưa đáp ứng đủ nhu cầu sản xuất trong các trung tâm công nghiệp. Chi phí cho điện năng và viễn thông còn cao... Nhìn chung, trình độ phát triển kết cấu hạ tầng ở Việt Nam chưa theo kịp nhu cầu phát triển kinh tế- xã hội.

Sự yếu kém của hệ thống kết cấu hạ tầng ở từng vùng thể hiện qua một số mặt sau đây:

- Đối với các vùng kinh tế đã tương đối phát triển so với cả nước (đồng bằng sông Hồng và vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ, duyên hải miền Trung và vùng kinh tế trọng điểm miền Trung, và Đông Nam Bộ và vùng kinh tế trọng điểm phía Nam), hệ thống kết cấu hạ tầng đô thị chấp vá, không đáp ứng nhu cầu đô thị hoá. Còn thiếu nhiều đường cao tốc quan trọng nối các trung tâm, các đô thị lớn, các khu công nghiệp ra cảng. Giao thông nông thôn vẫn còn thiếu và chất lượng chưa tốt.

- Đối với vùng trung du, miền núi phía Bắc, hệ thống đường giao thông còn quá thiếu và xấu. Hiện nay, vẫn còn nhiều xã chưa có đường giao thông tới trung tâm xã. Chất lượng mạng lưới điện thấp, tỷ lệ thất thoát lớn. Các công trình thủy lợi đang xuống cấp, không được duy tu, bảo dưỡng. Nước sinh hoạt vẫn là vấn đề gay gắt ở nhiều vùng cao, đặc biệt là ở các khu vực núi đá vôi như vùng Lục Khu (Cao Bằng), Đồng Văn, Mèo Vạc (Hà Giang).

- Đối với vùng Tây Nguyên, hệ thống giao thông còn kém phát triển, đặc biệt là hệ thống các trục cắt ngang các quốc lộ nối với hệ thống cảng ở miền Trung và giao lưu với Lào và Campuchia. Hệ thống thủy lợi chưa thể cung cấp đủ nước cho sản xuất nông, lâm nghiệp, nhất là vào mùa khô.

- Đối với vùng đồng bằng sông Cửu Long, tồn tại cơ bản là hệ thống đường bộ kém phát triển, mùa mưa lũ thường bị tắc nghẽn, ngập lụt, đi lại rất khó khăn. Khả năng cung cấp nước sạch còn rất thấp so với nhu cầu của nhân dân.

Những yếu kém về kết cấu hạ tầng được coi là một trong những cản trở lớn đối với sự tăng trưởng và phát triển của nền kinh tế Việt Nam trong những năm qua. Kết cấu hạ tầng yếu kém làm chậm giải ngân vốn đầu tư, gia tăng chi phí sản xuất- kinh doanh, giảm năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp, gây nhiều khó khăn cho đời sống nhân dân. Thí dụ, trong lĩnh vực thu hút đầu tư nước ngoài, năm 2007 Việt Nam thu hút được 20,3 tỷ USD, tuy nhiên lượng vốn thực hiện chỉ đạt 4,5 tỷ USD. Một trong những nguyên nhân chính khiến Việt Nam hấp thụ kém vốn FDI là do hệ thống kết cấu hạ tầng quá yếu kém. Hệ thống giao thông yếu kém đã làm tăng chi phí, đội giá thành vận chuyển nguyên liệu, sản phẩm của doanh nghiệp. Tình trạng thiếu điện- nguồn năng lượng chủ lực cho các khu công nghiệp cũng hết sức nghiêm trọng. Điện đã trở thành vấn đề vô cùng bức xúc trong những năm vừa qua và hiện nay tình trạng thiếu hụt càng trở nên rõ ràng và đáng lo ngại hơn, nhất là vào mùa khô. Có những khu công nghiệp ở miền Trung, vào đợt cao điểm, một tháng có thể mất điện đến 10 ngày, điều đó đã ảnh hưởng lớn đến quá trình xây dựng và sản xuất của các doanh nghiệp. Theo quy hoạch phát triển điện của Việt Nam đến năm 2020, chúng ta phải đầu tư 100 tỷ USD để có 100 nghìn MW điện. Trong khi đó, Chính phủ chỉ có thể lo cho Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) tối đa là 30% số đó, tức là 70% còn phải nhờ vào các doanh nghiệp tư nhân Việt Nam và nước ngoài.

Kết cấu hạ tầng yếu kém cũng ảnh hưởng lớn đến chất lượng cuộc sống của người dân, nhất là những người nghèo, người dân sống ở các vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn. Người dân ở những vùng này gặp rất nhiều khó khăn trong việc

tiếp cận với thông tin, khoa học công nghệ, giao tiếp xã hội, dịch vụ y tế, giáo dục đào tạo... Sự bất bình đẳng giữa các vùng, miền ngày càng tăng có phần nguyên nhân từ sự yếu kém của kết cấu hạ tầng. Sự chậm cải thiện kết cấu hạ tầng ở nhiều vùng là vật cản lớn đối với nỗ lực giảm nghèo ở những vùng này, tiềm ẩn tỷ lệ tái nghèo cao.

Nói tóm lại, sự yếu kém của kết cấu hạ tầng hiện bị coi là một “nút cổ chai” đối với tăng trưởng và phát triển kinh tế, xã hội ở Việt Nam. Vì vậy, việc đẩy mạnh đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng được coi là giải pháp cấp bách, cơ bản và lâu dài đối với quá trình phát triển của Việt Nam.

### ***2.3. Nguyên nhân của những yếu kém***

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những yếu kém, bất cập 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 ở Việt Nam còn nhiều bất cập. Quy hoạch không minh bạch, chất lượng kém, thực hiện chậm chạp, thường xuyên phải điều chỉnh... đã ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình phát triển kết cấu hạ tầng. Mới đây, một nhóm giáo sư, chuyên gia của Trường Đại học Harvard (Mỹ) đã công bố báo cáo “Lựa chọn thành công”, trong đó trình bày một khuôn khổ chiến lược giúp Việt Nam xác định các ưu tiên và đưa ra các quyết sách kinh tế cho những năm đầu thế kỷ 21. Trong báo cáo, nhóm chuyên gia đã chỉ ra những sai lầm trong quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng của Việt Nam. Các chuyên gia nhìn nhận rằng nhiều dự án kết cấu hạ tầng của Việt Nam bị chậm tiến độ, đội giá, và chất lượng kém. Trong nhiều trường hợp, 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. Thí dụ, Việt Nam đang đầu tư xây dựng mới rất nhiều cảng nước sâu dọc bờ biển miền Trung trong khi đó 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. Theo nhóm chuyên gia, miền Đông Nam Bộ ở vị trí hết sức thuận lợi để khai thác các tuyến vận tải biển quốc tế quan trọng. Trên thực tế, miền Đông Nam Bộ đã được các hãng tàu lớn đưa vào trong bản đồ lộ trình của mình. Tổ hợp cảng mới Cái Mép - Thị Vải ở Bà Rịa - Vũng Tàu đang được triển khai và các nhà đầu tư nước ngoài cũng đang rất quan tâm tới dự án này. 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. Đồng thời, một hệ thống đường sắt chở hàng hiện đại sẽ làm cho việc xây dựng các cảng biển ở miền Trung không còn trở nên cần thiết nữa.

Trong lĩnh vực năng lượng, nhóm chuyên gia cho rằng chính sách năng lượng của Việt Nam có những sai lầm tai hại. Dẫn chứng được nhóm chuyên gia đưa ra chính là việc Việt Nam đầu tư quá nhiều vào thủy điện làm cho tình trạng thiếu điện ngày càng trở nên trầm trọng trong mùa khô. Việc phụ thuộc quá nhiều vào thủy điện của Việt Nam dẫn đến mức độ rủi ro càng gia tăng khi không thể kiểm soát lưu lượng nước ở thượng nguồn. Tình trạng thiếu điện giờ đây không chỉ còn là hiện tượng của mùa khô nữa. Bên cạnh việc đầu tư quá mức vào thủy điện thì việc Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) bành trướng hoạt động sang lĩnh vực viễn thông, dịch vụ tài chính, bất động sản đang làm phân tán nguồn nhân lực và tài lực có hạn của mình. Nhóm chuyên gia nhận định quyết định của Chính phủ không cho phép EVN thành lập công ty mua-bán điện là một quyết định đúng đắn và cho rằng EVN đã nhầm lẫn trong khi xác định ưu tiên của mình. "Một doanh nghiệp độc quyền nhà nước như EVN sẽ chỉ hoạt động tốt nhất nếu như nó tập trung cao độ vào nhiệm vụ chính và thực hiện nhiệm vụ này một cách hiệu quả, đồng thời không bị phân tâm bởi các hoạt động kinh doanh ngoại vi", nhóm chuyên gia kết luận. Nhóm chuyên gia cũng đưa ra những dấu hiệu cho thấy EVN không đủ năng lực cung cấp điện để đảm bảo duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế kỳ vọng. Theo chiến lược năng lượng của chính phủ cho giai đoạn 2006-2015, mỗi năm Việt Nam phải tăng công suất điện từ 17-20%. Nhiều dự án hiện nay đã bị chậm tiến độ một cách trầm trọng, đúng vào lúc mà nền kinh tế đang cần điện nhất. Năm 2007, chỉ có một trong số năm dự án phải đưa vào hoạt động được thực hiện đúng tiến độ.

Trong lĩnh vực vận tải hàng không, cũng có không ít bất cập liên quan đến công tác quy hoạch (Hộp 1).

### **Hộp 1: Hàng không Việt Nam: Quy hoạch thiếu tầm nhìn**

Vận tải hàng không sẽ sớm phải đối mặt với tình trạng quá tải. Chiến lược và quy hoạch phát triển cơ sở hạ tầng hàng không hiện không theo kịp tốc độ tăng trưởng kinh tế và nhu cầu vận tải hàng không.

#### ***Sẽ đổ máy bay ngoài ruộng lúa!***

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.

Nhà ga T1 Nội Bài mất nhiều năm xây dựng và trải qua khá nhiều bê bối về tham nhũng và chất lượng công trình, khi được đưa vào sử dụng có công suất 4 triệu hành khách/năm, hiện nay đã sử dụng hết công suất. Hành khách đến Nội Bài vào những giờ cao điểm khi có nhiều chuyến bay khởi hành cùng thời điểm (khoảng trên 5 chuyến bay) đã không còn chỗ để đứng xếp hàng ở nhà ga. Người đưa tiễn cũng như người đi chen chúc trong một khoảng không gian chật hẹp dùng chung cho các chuyến bay đi. Tình trạng cũng tương tự đối với các chuyến bay tới. Chỉ có khoảng hơn ba chuyến bay đến cùng thời điểm là hành khách đã phải chờ đến hơn một tiếng mới lấy được hành lý.

Các hãng hàng không và khách hàng của họ sẽ phải chờ đợi ít nhất là hai năm nữa để thoát khỏi tình trạng này. Cục Hàng không dân dụng cho biết, năm 2008 sẽ khởi công nhà ga T2 với công suất từ 8- 10 triệu hành khách/năm, và dự trù mở rộng công suất lên 15 triệu vào năm 2020. Theo một quan chức Cục Hàng không, ít nhất cũng phải mất hai năm để có thể sử dụng nhà ga mới T2, nếu dự án này diễn ra thuận lợi.

Nhà ga Tân Sơn Nhất cũ với công suất 6 triệu khách/năm đã quá tải từ lâu. Tháng 8/2007, cụm cảng hàng không miền Nam đã khánh thành nhà ga quốc tế mới của Tân Sơn Nhất với công suất 10 triệu khách một năm. Như vậy tổng công suất của sân bay Tân Sơn Nhất là 16 triệu hành khách/ năm. Thế nhưng công suất này đã được sử dụng hết, và các hãng hàng không đã cảnh báo rằng nhà ga này sẽ sớm phải đối mặt với tình trạng quá tải.

Vietnam Airlines (VNA) gần đây liên tục kêu ca về tình trạng thiếu chỗ đỗ máy bay. Hãng này mua gần 50 chiếc máy bay mới trong vòng 10 năm tới – một quan chức VNA đã nói đùa rằng có thể hãng này phải đỗ máy bay ngoài ruộng lúa. Theo cục Hàng không Dân dụng, VNA đã kiến nghị lên Cục về tình trạng thiếu bãi đỗ, và Cục đã trình quy hoạch tổng thể cảng hàng không quốc tế Tân Sơn Nhất lên Chính phủ để chờ phê duyệt.

### ***Quy hoạch thiếu tầm nhìn***

Ông Vũ Phạm Nguyên Tùng, Trưởng ban Quản lý cảng hàng không của Cục Hàng không Dân dụng cho biết do Tân Sơn Nhất đang được sử dụng cho cả mục đích dân sự lẫn quân sự, cơ quan này đang đề nghị đề phía quân sự bàn giao lại đất.

“Trước mắt, để mở rộng sân đỗ, Thủ tướng Chính phủ đã đồng ý giao 14,3 hecta đất của quốc phòng cho hàng không dân dụng để mở rộng sân đỗ”, ông Tùng cho biết.

Theo đánh giá của các hãng hàng không, đây vẫn chỉ là cách đối phó tình thế đối với tình trạng quá tải của các cảng hàng không. 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. Điều này đặt nhiều hãng hàng không vào tình trạng khó khăn khi họ mở rộng kinh doanh, đặc biệt là các hãng trong nước có nhu cầu cao về chỗ đỗ máy bay. “Trong những năm tới đây Vietnam Airlines có thêm 50 chiếc máy bay mới, Pacific Airlines có thêm 30 chiếc. Máy bay sẽ đậu ở đâu? Ai chịu trách nhiệm”, ông Lương Hoài Nam, Tổng Giám đốc Pacific Airlines đặt câu hỏi.

Các sân bay quốc tế lớn trong khu vực như Changi của Singapore, Kuala Lumpur của Malaysia, hay Survanabhumि 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 Survanabhumि khánh thành với công suất 45 triệu hành khách đã lấp đầy, tuy nhiên trong thiết kế đã có chuẩn bị cho giai đoạn hai.

Theo cục Hàng không, Việt Nam dự kiến đến năm 2015 sẽ có thêm ba cảng hàng không quốc tế mới là Cam Ranh, Long Thành và Phú Quốc mới. Cảng hàng không quốc tế Long Thành, đang trong giai đoạn quy hoạch, dự kiến sẽ được khởi công năm 2011 và dự kiến hoàn thành vào năm 2015. Từ bài học của Nội Bài và Tân Sơn Nhất, các hãng hàng không đang cảnh báo các kế hoạch mở rộng cảng hàng không phải được tính rất kỹ và xa đến sức phát triển du lịch, kinh tế và nhu cầu vận tải để không lặp lại tình trạng quá tải hiện nay. Ít nhất, trong vòng năm năm tới, hàng không Việt Nam sẽ chịu chung số phận “tắc nghẽn giao thông” y như tình trạng của Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội hiện nay. Tắc nghẽn vận tải hàng không có thể gây trì trệ và thiệt hại rất nhiều đến nền kinh tế.

**Nguồn:** Báo Kinh tế và Đô thị điện tử, cập nhật ngày 08/01/2008.

- 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 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 thủy...). 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 hoá 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... Vấn 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 BOT, nhưng đã không nhận được sự ủng hộ tích cực cần thiết từ các cơ quan chức năng liên quan. Tính đến cuối năm 2007, mới có 60 dự án của tư nhân đầu tư dưới hình thức BOT, BT cho phát triển kết cấu hạ tầng, và mới chỉ có 18 dự án FDI đầu tư vào các lĩnh vực điện, nước và bưu chính viễn thông.

Trong bối cảnh nhu cầu phát triển kết cấu hạ tầng được đặt ra hết sức cấp bách, đã có nhiều ý kiến, đặc biệt là từ cộng đồng doanh nghiệp, kêu gọi Chính phủ tạo các điều kiện thuận lợi hơn để thu hút vốn đầu tư của khu vực tư nhân cho phát triển các lĩnh vực này (Hộp 2).

### **Hộp 2: Đầu tư hạ tầng: tư nhân lại lên tiếng**

**Nhiều ý kiến đề nghị Chính phủ cho phép khu vực kinh tế tư nhân trong và ngoài nước tham gia đầu tư vào lĩnh vực cơ sở hạ tầng.**

Sáng 4/12, Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam 2007 (VBF 2007), sự kiện trước thềm Hội nghị Nhóm tư vấn các Nhà tài trợ (CG) cho Việt Nam năm nay, đã khai mạc tại Hà Nội. Môi trường kinh doanh của Việt Nam, thị trường ngân hàng, thị trường vốn, cơ sở hạ tầng (cảng biển, viễn thông)... tiếp tục là những chủ đề của VBF thường niên.

Vấn đề kết cấu hạ tầng còn yếu kém một lần nữa được các nhà đầu tư trong và ngoài nước “giục giã” Chính phủ Việt Nam. Tại Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam vào tháng 5/2007, các nhà đầu tư cũng đã lưu ý rằng kết cấu hạ tầng là một

trong những yếu tố then chốt để Việt Nam - nền kinh tế mới nổi - để tiếp tục xây dựng nền tảng cho cơ hội và sự phát triển.

Những hạn chế về kết cấu hạ tầng, như ghi nhận từ diễn đàn là quá ít cảng biển của nước ta có khả năng tiếp nhận tàu container cỡ lớn, thiếu cơ sở kho bãi hiện đại và dịch vụ hậu cần đạt chuẩn mức quốc tế,... sẽ đe dọa trực tiếp tới sản xuất và xuất khẩu của các doanh nghiệp.

Vì thế, các doanh nghiệp và hiệp hội tiếp tục đề nghị Chính phủ cho phép khu vực kinh tế tư nhân trong và ngoài nước tham gia đầu tư vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng. Hai năm trước cũng tại VBF, Chính phủ đã kêu gọi mọi thành phần kinh tế tư nhân trong và ngoài nước cùng chung tay với Chính phủ trong vấn đề này.

Đại diện của Phòng Thương mại Hoa Kỳ tại Việt Nam (AmCham) phát biểu tại diễn đàn rằng sự tham gia của khu vực tư nhân vào sự phát triển kết cấu hạ tầng là một đòi hỏi cấp bách, đặc biệt là đối với việc phát triển cảng nước sâu và nhà máy điện.

Chủ tịch AmCham, ông Christopher Muessel, dẫn chứng tại Tp.HCM, nơi tập trung nhiều doanh nghiệp FDI, đang diễn ra tình trạng quá tải cảng biển; hay việc phát triển điện năng của Việt Nam để đáp ứng nhu cầu tiêu thụ tăng hàng năm có thể vượt quá năng lực của Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN). Chính vì thế, các công ty thành viên AmCham và công ty khác đã đệ trình và kiến nghị về các dự án xây dựng hải cảng với sự hợp tác của Cảng Sài Gòn, hay phát triển dự án điện với đối tác của Việt Nam.

“Một lần nữa AmCham kiến nghị Chính phủ xem xét thuận lợi các dự án để cho phép khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn vào việc phát triển kết cấu hạ tầng (điện, đường sá, cầu cống) đang rất cần cho sự phát triển kinh tế, xã hội của Việt Nam”, người đứng đầu AmCham bày tỏ. Tại diễn đàn lần trước, AmCham cũng đã phát biểu rằng Việt Nam cần phải chuyển từ lời kêu gọi thuần túy sang việc cho phép trên thực tế để các nhà đầu tư có thể tham gia và nhanh chóng phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng mà nước ta đang cần.

Trong khi đó, Phòng Thương mại Australia tại Việt Nam (AusCham) nhận định việc tự do hóa và thu hút đầu tư nước ngoài sẽ rất quan trọng trong việc cải thiện kết cấu hạ tầng của Việt Nam trên tất cả các phương diện (điện, thông tin liên lạc, giao thông).

“Nhu chúng tôi đã khuyến nghị trước đây, điều quan trọng là Chính phủ Việt Nam cho phép thị trường đóng vai trò lớn hơn trong phân bổ nguồn lực trong lĩnh

vực kết cấu hạ tầng”, phía AusCham lên tiếng. “Chỉ đơn thuần kêu gọi đầu tư nước ngoài là chưa đủ khi mà các lĩnh vực này vẫn được coi là có điều kiện, quá trình cấp phép phức tạp, và các điều kiện dành cho nhà đầu tư nước ngoài vẫn còn chưa khả thi thương mại”.

Tuy nhiên, trao đổi với báo giới bên lề diễn đàn, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Võ Hồng Phúc cho hay không phải là nhà đầu tư nào quan tâm đến kết cấu hạ tầng cũng có thể được cấp phép.

“Đầu tư vào kết cấu hạ tầng đòi hỏi vốn rất lớn mà khả năng thu hồi vốn lâu. Cho nên phải phân loại các dự án, dự án nào có khả năng thu hồi vốn thì sẽ huy động để nhà đầu tư tư nhân tham gia, còn những dự án nào không có khả năng thu hồi vốn hoặc không thể thu hồi vốn thì Chính phủ phải bằng mọi nguồn lực của mình để thực hiện”, người đứng đầu Bộ Kế hoạch và Đầu tư bày tỏ quan điểm.

**Nguồn:** Báo điện tử- Thời báo Kinh tế Việt Nam, cập nhật ngày 05/12/2007.

Hiện nay, nguồn vốn ODA chiếm phần lớn trong tổng vốn đầu tư cho phát triển kết cấu hạ tầng. Tuy nhiên, trong vòng 10- 20 năm tới, việc nhận vốn ODA sẽ trở nên khó khăn, vì vậy nguồn vốn tư nhân sẽ đóng vai trò ngày càng quan trọng.

- 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. Thí dụ, trong lĩnh vực giao thông vận tải, do sự buông lỏng quản lý nhà nước ở nhiều địa phương, hành lang an toàn giao thông trong các quốc lộ chính, trong các trục giao thông chính bị xâm phạm, xâm hại nghiêm trọng, hầu như có nhiều nơi không còn hành lang về an toàn giao thông. Việc đấu nối không quy hoạch, đấu nối trái phép vào trong các trục lộ giao thông chính đang diễn ra rất phổ biến. Đây là nguyên nhân quan trọng khiến chất lượng kết cấu hạ tầng giao thông nhanh xuống cấp và gây nhiều tai nạn giao thông.

### **III- CÁC GIẢI PHÁP NHẪM PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG ĐỂ ĐẢM BẢO VÀ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM**

Theo tính toán của các chuyên gia kinh tế, để đáp ứng yêu cầu phát triển kết cấu hạ tầng của đất nước, trong những năm tới Việt Nam phải cần khoảng 140 tỷ

USD để đầu tư cho các lĩnh vực như cảng biển, đường cao tốc, điện lực, đường sắt... Để đảm bảo mục tiêu tăng trưởng kinh tế trên 8%/năm, mức vốn đầu tư vào kết cấu hạ tầng đòi hỏi phải tăng lên 11-12% GDP thay vì mức 9-10% GDP như hiện nay. Đây là thách thức không nhỏ đối với Việt Nam. Vì vậy, việc đẩy mạnh huy động các nguồn vốn đầu tư đa dạng cho phát triển kết cấu hạ tầng được coi là giải pháp mang tính đột phá. Trước khi trình bày cụ thể giải pháp này, phần dưới đây nêu ra các định hướng giải pháp tổng quát nhằm phát triển một số lĩnh vực kết cấu hạ tầng then chốt.

### **1- Tập trung hình thành hệ thống giao thông dọc và ngang trong lãnh thổ cả nước, nối các vùng khó khăn với các vùng kinh tế trọng điểm và trung tâm đô thị lớn; phát triển hệ thống giao thông giao lưu quốc tế**

Phát triển mạng lưới giao thông vận tải để tạo được bộ khung cơ bản tương đối đồng bộ, cần có sự chuyển đổi mạnh về cơ cấu, quy mô và trình độ kỹ thuật, công nghệ:

- Phát triển nhanh ngành hàng hải, xây dựng cảng nước sâu và cảng khu vực trên các vùng; tận dụng tốt đường sông ở cả đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng sông Hồng. Phát triển tuyến vận tải ven biển cùng với tăng năng lực hệ thống cảng, phát triển đội tàu đường thủy thích hợp bao gồm cả đội tàu pha sông biển để chở hàng hoá Bắc – Trung – Nam từ các trung tâm đồng bằng sông Hồng như Hà Nội đến đồng bằng sông Cửu Long (Cần Thơ, Mỹ Tho...) và ngược lại từ hai đồng bằng đến các tỉnh miền Trung. Đối với các vùng kinh tế trọng điểm, để giải toả nhanh hàng hoá qua cảng, hình thành các tổng kho trung chuyển đặt ở những vùng đầu mối giao thông thuận tiện cho việc chuyên chở từ các cảng đến và bốc dỡ đi các nơi khác.

- Về đường bộ, ngăn chặn sự xuống cấp, từng bước nâng cấp các tuyến đường bộ trọng yếu. Đến năm 2010 đảm bảo thông suốt bốn mùa. Đến năm 2020, trọng điểm là từng bước nâng cấp các đường trục lớn quốc lộ, hình thành mạng giao thông đồng bộ tương đối hiện đại ở cả ba vùng kinh tế trọng điểm. Hoàn chỉnh tuyến trục Bắc – Nam, hoàn thành nâng cấp quốc lộ 1A và đường Hồ Chí Minh. Nâng cấp các tuyến lên Tây Nguyên và xuống đồng bằng sông Cửu Long. Cải thiện mạng lưới giao thông đồng bằng sông Hồng. Hoàn thiện giao thông các thành phố lớn, tiếp tục thực hiện chương trình giao thông nông thôn cho phù hợp với đặc điểm của từng vùng và từng phương thức vận tải. Cải tạo mạng lưới đường đô thị, phủ kín đường bộ đến các vùng biên giới, vùng ven biển, tạo nên mạng giao thông

thông suốt trong cả nước. Phát triển phương tiện vận tải thích hợp; phát triển nhanh công nghiệp xây dựng giao thông, cơ khí giao thông vận tải.

- Nâng cấp các đoạn đường sắt xung yếu và hệ thống cầu đường sắt Thống Nhất.

- Mở rộng và hiện đại hoá các đầu mối giao lưu quốc tế (cảng biển, cảng hàng không quốc tế). Phát triển các tuyến mới nối trục giao thông xuyên Á và với các nước láng giềng.

## **2- Phát triển hệ thống sản xuất và mạng cung cấp điện thống nhất**

Phát triển năng lượng đi trước một bước đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế-xã hội, bảo đảm an toàn năng lượng quốc gia. Sử dụng tốt các nguồn thuỷ năng (kết hợp với thuỷ lợi), khí và than để phát triển cân đối nguồn điện. Xây dựng các cụm khí - điện - đạm ở Phú Mỹ và khu vực Tây Nam. Nhanh chóng hoàn thành xây dựng thuỷ điện Sơn La. Nghiên cứu phương án sử dụng năng lượng nguyên tử. Đồng bộ hoá, hiện đại hoá mạng lưới phân phối điện quốc gia. Đa dạng hoá phương thức đầu tư và kinh doanh điện; có chính sách thích hợp về sử dụng điện ở nông thôn, miền núi. Tăng sức cạnh tranh về giá điện so với khu vực.

Ưu tiên phát triển các nguồn điện dùng khí ở phía Nam. Khai thác nguồn thuỷ năng, trước hết tập trung vào các công trình có hiệu quả kinh tế cao trên sông Đà, sông Sê San, sông Đồng Nai và một số công trình vừa và nhỏ trên các lưu vực sông khác nhằm kết hợp phát điện và thuỷ lợi, kinh tế với quốc phòng. Phát triển nhiệt điện dùng than ở phía Bắc trên cơ sở tăng cường khai thác và sử dụng trong nước than Quảng Ninh. Tích cực chuẩn bị để nếu cần và đủ điều kiện sẽ phát triển điện nguyên tử vào sau năm 2020. Bảo đảm đủ điện cho sản xuất và tiêu dùng.

Liên kết tất cả các huyện, thị vào mạng lưới quốc gia. Đầu tư đồng bộ và từng bước hiện đại hoá lưới điện chuyên tải và phân phối, giảm tỷ lệ thất thoát điện.

Thực hiện tiết kiệm năng lượng điện trong sản xuất và chuyển tải điện là biện pháp giảm giá thành điện, nâng cao hiệu quả sử dụng điện.

## **3- Phát triển mạng lưới bưu chính, viễn thông, đảm bảo thông tin liên lạc thông suốt**

Bưu chính, viễn thông là bộ phận quan trọng trong môi liên kết với tin học, truyền thông tạo thành kết cấu hạ tầng thông tin quốc gia, góp phần rất quan trọng phát triển kinh tế-xã hội từng vùng và cả nước, vì vậy, phát triển mạnh mạng bưu



chính viễn thông là góp phần lớn vào thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá nhanh ở các vùng và cả nước. Phát triển đi đôi với quản lý và khai thác có hiệu quả, nhằm tạo điều kiện ứng dụng và thúc đẩy phát triển công nghệ thông tin trong mọi lĩnh vực của toàn xã hội, góp phần phát triển kinh tế- xã hội trong từng vùng và nâng cao dân trí.

Đề bưu chính, viễn thông có tác động tích cực đến phát triển kinh tế- xã hội các vùng và cả nước, từ nay đến năm 2020 tập trung vào các biện pháp sau đây:

- Phát triển mạng lưới thông tin hiện đại và đẩy nhanh việc ứng dụng công nghệ thông tin trong các lĩnh vực của đời sống xã hội, đặc biệt là trong hệ thống lãnh đạo, quản lý và các dịch vụ tài chính, thương mại, giáo dục, y tế, tư vấn... Mở rộng khả năng hoà mạng viễn thông với chi phí có khả năng cạnh tranh quốc tế; phủ sóng phát thanh, truyền hình đến các xã, thôn trong cả nước và mở rộng đến nhiều nơi trên thế giới với chất lượng ngày càng cao.

- Phát triển nhanh mạng bưu chính, viễn thông công cộng cũng như chuyên dùng theo hướng đi thẳng vào kỹ thuật hiện đại, cơ giới hoá, tự động hoá, điện tử- tin học hoá bằng kỹ thuật số, quang học để có dung lượng lớn, tốc độ cao và chất lượng cao. Tiến tới thực hiện mạng số hoá đa dịch vụ, mạng thông tin cá nhân.

- Mở mang mạnh các dịch vụ mới: điện thoại thấy hình, hội nghị truyền hình, truyền số liệu tốc độ cao, thư điện tử, bưu phẩm khai giá... Đa dạng hoá các hình thức tổ chức dịch vụ, phục vụ nhanh chóng, chính xác, an toàn, tiện lợi, văn minh, lịch sự. Phổ cập sử dụng Internet, đưa vào các trường phổ thông, khắc phục sự tụt hậu về lĩnh vực này.

- Mở rộng mạng thuê bao vô tuyến để hỗ trợ cho các mạng cáp thuê bao, mở rộng mạng điện thoại công cộng đến các vùng nông thôn hay khu vực thưa dân. Mở rộng mạng thông tin di động đến tất cả các huyện và một số xã, trong đó có xã vùng cao, vùng sâu, hải đảo.

- Phát triển mạng truyền số liệu quốc gia với nhiều loại tốc độ, làm nòng cốt cho các mạng truyền số liệu riêng, của các ngành (ngân hàng, thống kê, hàng không...).

- Phát triển thư điện tử đến các tỉnh, thành, thị xã lớn, khu kinh tế, trung tâm thương mại hay du lịch lớn, bằng hộp thư điện tử của bưu cục hoặc khách hàng dùng máy tính của mình đấu vào mạng.

- Hiện đại hoá ngành viễn thông, phát triển giao lưu các nước bằng hệ thống cáp quang lớn.

- Đưa dịch vụ bưu chính đến gần người dân hơn, bằng cách tổ chức thêm bưu cục, thêm đại lý bưu chính để các xã có dịch vụ bưu chính. Nhanh chóng xoá các điểm trắng về dịch vụ bưu chính, viễn thông, đảm bảo 100% số xã ở các vùng được phục vụ thông tin điện thoại. Nâng cao mật độ điện thoại. Dịch vụ Internet được cung cấp rộng rãi tới các trường đại học và phổ thông trung học trong cả nước. Tỷ lệ người sử dụng Internet đạt mức trung bình của thế giới. Từ năm 2010 đến 2020, các chỉ tiêu sử dụng điện thoại và Internet của Việt Nam phấn đấu đuổi kịp, ngang bằng trung bình khu vực.

#### **4- Tăng cường và đa dạng hoá các nguồn vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng**

Như đã nêu trên, để đáp ứng nhu cầu phát triển, trong những năm tới mức vốn đầu tư vào kết cấu hạ tầng đòi hỏi phải tăng lên 11-12% GDP thay vì mức 9-10% GDP như hiện nay. Để đảm bảo có đủ lượng vốn này, việc đẩy mạnh huy động các nguồn vốn đầu tư đa dạng cho phát triển kết cấu hạ tầng được coi là giải pháp mang tính đột phá. Nước ta có nhiều cơ hội huy động đủ nguồn vốn đáp ứng nhu cầu phát triển kết cấu hạ tầng. Chủ trương của Đảng ta khuyến khích, tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế, kể cả doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tham gia phát triển kết cấu hạ tầng, tập trung các nguồn lực để ưu tiên cải tạo, nâng cấp và xây dựng mới hệ thống giao thông, thủy lợi, điện năng, bưu chính, viễn thông, kết cấu hạ tầng đô thị, tăng tỷ trọng đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng xã hội (giáo dục, y tế). Các thành tựu của nước ta trong tăng trưởng kinh tế, xóa đói giảm nghèo, sử dụng vốn ODA để phát triển kết cấu hạ tầng đã được quốc tế chú ý, tạo điều kiện để tiếp tục thu hút các nguồn vốn đầu tư quốc tế thông qua các dự án ODA, bán các loại trái phiếu phát triển hạ tầng của nước ta ra thị trường quốc tế và tiếp nhận các dự án FDI trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng. Nước ta đã gia nhập WTO, thông qua sự hội nhập toàn diện vào thị trường quốc tế mà tiếp thu được kinh nghiệm hay của các nước để hoàn chỉnh khung pháp lý về đầu tư và xây dựng phù hợp với thông lệ quốc tế, thúc đẩy quá trình xây dựng, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường.

Tuy nhiên, có một thách thức lớn mà Việt Nam phải đối mặt trong thời gian tới là khó khăn trong thu hút vốn ODA. Vốn ODA hiện đang chiếm 37% tổng vốn đầu tư kết cấu hạ tầng, cùng với vốn ngân sách (khoảng 11%), chủ yếu dùng làm vốn đối ứng cho vốn ODA, đã chiếm gần một nửa tổng vốn đó. Điều đó cho thấy

vốn ODA hiện là nguồn vốn quan trọng nhất để phát triển hạ tầng. Vốn ODA ưu đãi (không hoàn lại hoặc dài hạn và lãi suất thấp) chỉ áp dụng cho các nước nghèo. Khi nước ta ra khỏi ngưỡng nghèo (GDP khoảng 1.000USD bình quân đầu người) và gia nhập nhóm nước thu nhập trung bình thấp thì vốn ODA sẽ giảm bớt rồi chấm dứt và chuyển sang nguồn vốn vay thương mại. Mặt khác nước ta đã bắt đầu trả nợ ODA ngày càng nhiều hơn, và rồi sẽ đến lúc tới lượt mình phải đóng góp vào quỹ ODA để giúp các nước nghèo khác. Tuy trong 5 năm tới nguồn vốn ODA vẫn còn dồi dào nhưng chúng ta cần nhanh chóng làm chủ được cách huy động các nguồn vốn ngoài ODA và ngoài ngân sách, như thu hút các dự án BOT, BTO và BT, phát hành trái phiếu v.v... để khỏi lâm vào thế bị động.

Để tận dụng tốt các cơ hội, vượt qua thách thức, cần thực hiện một số biện pháp chủ yếu sau đây:

- Thứ nhất, cần đẩy mạnh thực hiện xã hội hoá đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, mở rộng các phương thức đầu tư. Vốn nhà nước chỉ tập trung đầu tư cho công tác quy hoạch, hỗ trợ đầu tư các công trình hạ tầng trọng yếu, ngoài ra cần đẩy mạnh thu hút các nguồn vốn ngoài nhà nước với các phương thức đa dạng như: phát hành trái phiếu chính phủ áp dụng cho các công trình giao thông quan trọng, có quy mô lớn; đầu tư theo hình thức BOT áp dụng cho một số dự án có khả năng hoàn vốn, chủ yếu là các dự án đường bộ cao tốc, một số cầu cảng lớn, cảng biển...; đầu tư bằng nguồn vốn trái phiếu công trình áp dụng cho các dự án có khả năng hoàn vốn cao; đầu tư theo hình thức chuyển nhượng thu phí; đổi đất lấy hạ tầng áp dụng cho các tuyến đi qua đô thị; lập quỹ “bảo trì đường bộ”; mở rộng áp dụng mô hình “Quỹ đầu tư phát triển đô thị” tạo vốn “mồi” để huy động các nguồn vốn khác từ các thành phần kinh tế trong xã hội...

Nhà nước phải tạo khung pháp lý thống nhất, đồng bộ; cần nghiên cứu, ban hành các cơ chế, chính sách tạo điều kiện cho việc thực hiện xã hội hoá đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Chính phủ cần ban hành Nghị định về xã hội hoá đầu tư kết cấu hạ tầng theo hướng tăng cường phân cấp cho địa phương, khu vực tư nhân, các thành phần kinh tế, các doanh nghiệp trong đầu tư, sản xuất, kinh doanh; Nhà nước chỉ thực hiện chức năng quản lý, quy hoạch, kế hoạch, ban hành các, chính sách, tổ chức thực hiện kiểm tra và giám sát.

Để tạo được các nguồn vốn bền vững và đa dạng, công tác quy hoạch phải luôn đi trước một bước, vì vậy cần phải đổi mới công tác quy hoạch. Các Bộ, ngành, địa phương cần sớm 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 đầu tư vào các lĩnh vực này.

- Thứ hai, cần nâng cao chất lượng sử dụng vốn đầu tư phát triển hạ tầng hơn nữa. Đó 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 cũng sẽ đưa lại hiệu quả cao về kinh tế và xã hội. Danh mục các công trình có thất thoát lãng phí do Tổng hội Xây dựng Việt Nam đưa ra năm 2005 và 2006 đã chứng tỏ trong thực tế không phải như vậy; có những dự án hoàn toàn lãng phí. Mặt khác, dù dự án có hiệu quả nào đó nhưng nếu đưa tiền vốn đầu tư cho nó chuyển sang dự án khác có hiệu quả hơn nhiều thì vẫn có lợi hơn. 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.

- Thứ ba, cần có sự phối hợp cân đối giữa chi tiêu cho đầu tư xây dựng hạ tầng và chi tiêu thường xuyên cho bảo dưỡng, sửa chữa các công trình hạ tầng. Sự thiếu phối hợp này là nhược điểm của hệ thống ngân sách kép: ngân sách đầu tư

xây dựng do ngành kế hoạch chuẩn bị và ngân sách chi tiêu thường xuyên do ngành tài chính trình duyệt.

Hiện nay phần lớn công trình hạ tầng mới xây dựng xong chưa bao lâu, nhu cầu chi phí bảo dưỡng chưa đáng kể. Nhưng dần dần qua thời gian nhu cầu chi phí này sẽ tăng lên nhiều, nếu không kịp đáp ứng thì công trình nhanh chóng xuống cấp. Kết quả khảo sát ở châu Phi cho thấy cứ thiếu 1 đồng vốn sửa chữa kịp thời cho công trình giao thông thì sau này phải chi 4 đồng để xây lại nó.