

Hạ tầng giao thông vận tải Việt Nam: vấn đề và giải pháp

NGUYỄN ĐÌNH HÒA
ĐÀO THỊ HUYỀN ANH
TRẦN THỊ VĂN ANH

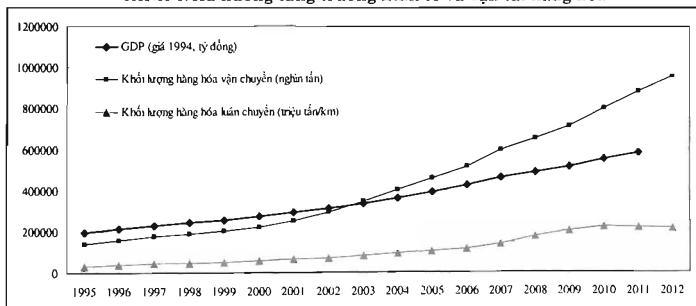
Hạ tầng giao thông được xem là một trong trong năm điểm xung yếu của nền kinh tế Việt Nam. Đó là tình trạng thiếu đồng bộ, thiếu về số lượng và kém về chất lượng của hạ tầng giao thông, dẫn đến tình trạng ùn tắc và tai nạn giao thông gia tăng. Nhằm góp phần vào thảo luận và giải quyết những vấn đề này, bài viết đề cập đến những tồn tại, hạn chế trong đầu tư phát triển hạ tầng giao thông trong thời gian vừa qua.

1. Mô hình tăng trưởng kinh tế và nhu cầu về hạ tầng giao thông vận tải

Nhu cầu về hạ tầng về hạ tầng giao thông vận tải chịu ảnh hưởng của nhiều nhân tố. Với các điều kiện tự nhiên, đặc thù địa hình đòi hỏi hình thức vận chuyển phù hợp và quy mô vốn đầu tư khác nhau. Các

chính sách xã hội và cam kết thực hiện mục tiêu giảm nghèo và sự phát triển của hạ tầng giao thông (hạ tầng giao thông nông thôn). Sự phát triển kinh tế và cách lưu thông hàng hóa được xem là nhân tố ảnh hưởng quan trọng tới nhu cầu về hạ tầng giao thông.

HÌNH 1: Xu hướng tăng trưởng kinh tế và vận tải hàng hóa



Nguồn: Tổng cục Thống kê

Hình 1 thể hiện sự so sánh về mối quan hệ phát triển kinh tế với sự phát triển của lĩnh vực vận tải từ năm 1995 đến năm 2012 và cho thấy vận chuyển hàng hóa có xu thế đồng hành với tăng GDP. Về mặt lý thuyết, sự tăng trưởng về vận tải hàng hóa không nhất

thiết cùng chiều với tăng trưởng GDP. Có khi GDP tăng nhưng lượng vận tải container lại giảm. Sở dĩ như vậy là vì lượng luân chuyển

Nguyễn Đình Hòa, ThS, Đào Thị Huyền Anh, ThS; Trần Thị Văn Anh, ThS., Viện Kinh tế Việt Nam.

nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức – ODA), Việt Nam đã huy động nguồn vốn từ việc phát hành trái phiếu chính phủ (TPCP)

và các nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước (như vốn tín dụng...) để đáp ứng nhu cầu phát triển hạ tầng giao thông.

BẢNG 1: Vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông theo nguồn

	Nguồn vốn	2001-2005 (Tỷ đồng)	2006-2010 (Tỷ đồng)	2011-2012 (Tỷ đồng)	2001-2012 (Tỷ đồng)	2001-2012 (%)
1	NSNN và có tính chất NSNN					
	NSNN	11.700	16.012	13.696	41.408	14,2
	ODA	28.691	36.536	7.318	72.545	24,9
	Cộng	40.391	52.548	21.014	113.953	39,2
2	TPCP	14.017	45.939	27.138	87.094	29,9
3	Nguồn ngoài NSNN					
	Tín dụng	4.401	0	0	4.401	1,5
	Khác	1.590	61.466	22.401	85.457	29,4
	Cộng	5.991	61.466	22.401	89.858	30,9
4	Tổng cộng	60.399	159.953	70.553	290.905	100

Nguồn: Viện Chiến lược và phát triển giao thông vận tải.

Trong giai đoạn 2001-2005, khoảng 60.400 tỷ đồng đã được huy động cho đầu tư phát triển hạ tầng giao thông. Vốn đầu tư đã tăng lên 159.953 tỷ đồng giai đoạn 2006-2010, gấp 2,6 lần giai đoạn trước đó. Nguồn vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông giai đoạn 2001-2012 chủ yếu vẫn dựa vào nguồn vốn NSNN (39,2%). Bên cạnh đó có sự đóng góp của nguồn TPCP (29,9%) và từ các nguồn khác. Như vậy, nguồn vốn cho phát triển hạ tầng giao thông trong thời gian qua chủ yếu vẫn dựa vào NSNN và các nguồn vốn có tính chất NSNN (ODA, TPCP). Điều này dễ dẫn đến gánh nặng ngân sách và rủi ro nợ công. Việc huy động vốn ngoài NSNN chưa chuyển biến. Lượng vốn đầu tư thấp do FDI không có động lực tham gia; vốn FDI chủ yếu trong lĩnh vực cảng biển, điện, không có trong giao thông đường bộ, đường sắt (Bộ Kế hoạch và đầu tư, 2010).

Việc hạn chế trong huy động vốn từ khu vực ngoài NSNN là do thể chế chính sách chưa tạo động lực cho phát triển hạ tầng giao thông, chẳng hạn: những vướng mắc về nhà đầu tư thu hồi vốn đầu tư khi do việc thu phí sử dụng hạ tầng giao thông trong hơn 10 năm vẫn theo Thông tư 57/1998/TT-BTC

ngày 27-4-1998; những vướng mắc trong qui định về vốn nhà nước tham gia đóng góp (Khoản 1 điều 6 nghị định 108/2009/NĐ-CP); Nghị định 108/2009/NĐ-CP về thu hút đầu tư theo các hình thức BOT, BTO, BT chịu sự chỉ phối, điều chỉnh của các luật đầu tư, đất đai, xây dựng, đấu thầu; những vấn đề trong Quyết định 71 (về PPP) như giới hạn trần vốn góp của khu vực nhà nước (điều 9) để chia sẻ rủi ro với nhà đầu tư;

Nguồn vốn để đầu tư cho hạ tầng giao thông hạn chế là một trong những nguyên nhân khiến cho hạ tầng giao thông của Việt Nam phát triển chậm, thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của nền kinh tế. Chẳng hạn, đối với đường bộ - lĩnh vực được đầu tư nhiều nhất, nhưng tổng chiều dài đường bộ tính đến năm 2011 là 206.633 km. Tổng chiều dài đường bộ đã tăng 33.339 km trong giai đoạn 1999-2006 và tăng 37.122 km trong giai đoạn 2006-2010. Riêng năm 2011, chiều dài đường bộ tăng thêm 17.889 km. Mặc dù vậy, đường quốc lộ (do trung ương quản lý) chiếm tỷ lệ thấp trong tổng chiều dài đường bộ, chỉ đạt 15.643 km (năm 2011), chiếm 7,6%; còn lại chủ yếu là hệ thống đường cấp huyện (74,4%). Hệ

thống đường quốc lộ với chiều dài khiêm tốn thể hiện tính kết nối hạn chế giữa các tỉnh, cũng như giữa các tỉnh với các cửa khẩu quốc tế bằng đường bộ. Về tiêu chuẩn kỹ thuật, hệ thống đường bộ nước ta thuộc loại thấp, mới chỉ khoảng 50% là đường nhựa và bê tông nhựa; còn lại là đường đất, cấp phối và có tới 28,2% là đường đất (Niên giám Thống kê năm 2011). Đối với lĩnh vực đường thủy nội địa, theo thống kê, Việt Nam có 2.360 sông, ngòi và kênh rạch với tổng chiều dài 220.000 km. Trong đó, chỉ có khoảng 19% (xấp xỉ 41.900 km) được đánh giá là thuận tiện cho giao thông thủy và 7% (15.436 km) đang được quản lý và sử dụng (Ngân hàng Thế giới, 2011).

2.2. Phân bổ vốn đầu tư thiếu hợp lý với các hoạt động kinh tế

Theo chuyên ngành giao thông vận tải, lĩnh vực hạ tầng giao thông đường bộ được phân bổ nhiều vốn đầu tư nhất. Tổng số vốn được phân bổ cho chuyên ngành hạ tầng giao thông đường bộ giai đoạn 2001-2012 là 222.359 tỷ đồng, chiếm 76,4% tổng số vốn đầu tư cho kết cấu hạ tầng giao thông trong giai đoạn này. Đứng thứ hai trong các chuyên ngành nhận nhiều vốn đầu tư là ngành đường biển. Trong giai đoạn 2001-2012, tổng số vốn dành cho ngành đường biển là 54.405 tỷ đồng, xấp xỉ bằng 1/4 lượng vốn dành cho phát triển giao thông đường bộ (bảng 2).

BẢNG 2: Vốn đầu tư và cơ cấu theo chuyên ngành giao thông vận tải

Chuyên ngành	2001-2005		2006-2010		2011-2012		2001-2012	
	Tỷ đồng	%	Tỷ đồng	%	Tỷ đồng	%	Tỷ đồng	%
Đường bộ	53.817	89,1	111.249	69,5	57.293	81,2	222.359	76,4
Đường sắt	1.879	3,1	2.767	1,7	2.603	3,7	7.249	2,5
Đường thủy nội địa	1.328	2,2	565	0,4	690	1,0	2.583	0,9
Đường biển	3.251	5,4	43.058	26,9	8.096	11,5	54.405	18,7
Đường không	126	0,2	2.341	1,5	1.871	2,7	4.337	1,5
Tổng	60.400	100	159.980	100	70.553	100	290.933	100

Nguồn: Viện Chiến lược và phát triển giao thông vận tải.

Trong hơn một thập kỷ vừa qua, nguồn vốn đầu tư cho hạ tầng giao thông được tập trung chủ yếu vào giao thông đường bộ (76,4%), các lĩnh vực khác (đường sắt, đường thủy nội địa, đường biển, hàng không) chỉ chiếm chưa đến 25%. Việc tập trung quá nhiều vốn đầu tư vào một loại hình giao thông dễ dẫn đến thiếu tính kết nối giữa các phương thức vận tải. Hơn nữa, việc phát triển vận tải hàng hóa, hàng khách dựa nhiều vào đường bộ dễ gây nên tình trạng ùn tắc và tai nạn giao thông.

Phản trên đã chỉ ra rằng trong khi Việt Nam thiết kế một nền kinh tế cần phải vận tải nhiều, thì đầu tư cho kết cấu hạ tầng giao thông lại quá chú trọng vào đường bộ.

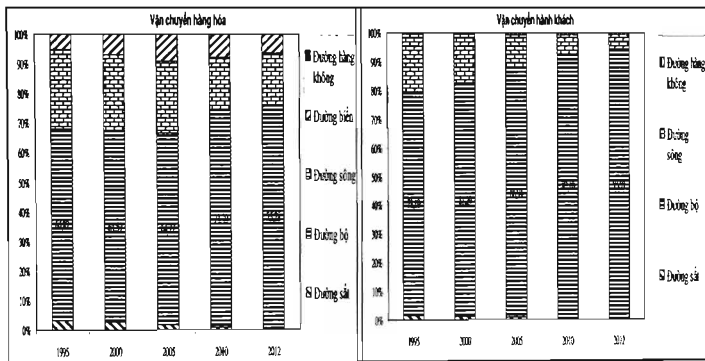
Chính vì vậy, các áp lực về vận tải tập trung vào hệ thống giao thông đường bộ. Các số liệu từ hình 4 cho thấy, trong thời gian qua, giao thông đường bộ đang là phương thức vận tải chính để vận chuyển hàng hóa và hành khách và có xu hướng ngày càng tăng về tỷ trọng trong tổng vận tải. Để vận tải hàng hóa với khối lượng lớn, nhất là các hàng hóa có trọng tải lớn, thì vận tải đường sắt mới có khả năng đáp ứng.

Nếu chỉ xem phát triển giao thông vận tải chỉ với mục tiêu duy nhất là vận chuyển hàng hóa thì giao thông đường sắt và đường biển có ưu thế. Vận tải đường thủy, cảng biển hiện nay vẫn là phương thức chủ

yếu trong việc vận chuyển hàng hóa trong thương mại quốc tế. Ưu thế của vận tải đường sắt là tiêu hao ít năng lượng, một mã lực sức kéo có thể kéo nổi một lượng hàng hóa trên đường sắt lớn hơn 20 lần trên đường bộ. Nếu đầu tư đường bộ mà không đầu tư cho đường sắt, thì sau một thời gian

có thể phải làm thêm một con đường mới do xe tải đi lại nhiều sẽ phá đường. Hơn nữa, đầu tư cho đường sắt sẽ góp phần giảm lượng xe tải đi đường bộ, tránh lãng phí trong sửa chữa hay làm mới đường bộ. Như vậy, vai trò của đường sắt là quan trọng bậc nhất về vận tải hàng hóa.

HÌNH 4: Cơ cấu về vận tải hàng hóa và hành khách theo các phương thức vận tải (%)



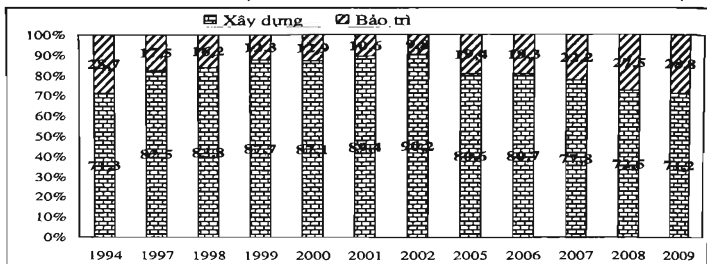
Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Các số liệu từ hình 4 cũng chỉ ra rằng, hạ tầng giao thông đường bộ đang gánh chịu một áp lực và trọng tải lớn về vận chuyển hàng hóa và hành khách. Tuy nhiên, trong khi vốn đầu tư phát triển tập trung chủ yếu cho hạ tầng giao thông đường bộ, trong nội bộ ngành này, vốn lại ưu tiên vào xây dựng mới hơn là cho công tác bảo trì. Trong giai đoạn 1994-2009, vốn đầu tư cho hạ tầng giao thông đường bộ chủ yếu cho vốn đầu tư xây dựng (81,2%/năm trong tổng vốn), không giành tỷ lệ thỏa đáng cho duy tu bảo dưỡng (hình 5). Bình quân hàng năm, ngân sách cấp cho công tác bảo trì đường bộ là 2.592 tỷ đồng, chiếm 18,8% tổng kinh phí đầu tư phát triển mạng lưới đường bộ.

Vốn đầu tư cho công tác bảo trì mạng lưới đường bộ chỉ đạt 36,1% so với

nhu cầu. Do thiếu vốn nên công tác bảo trì thường xuyên chỉ tập trung vào giải quyết một số công việc cấp bách, mà không làm đầy đủ cho việc bảo dưỡng và sửa chữa các cấp theo đúng kỳ hạn, kết hợp với lưu lượng xe tăng cao hơn nhiều so với mức dự báo và thường xuyên chở quá tải, dẫn đến đường xuống cấp nghiêm trọng. Theo khuyến cáo của Ngân hàng Thế giới, nếu chi 1 USD cho công tác bảo trì để đảm bảo cầu đường tốt, an toàn thì tiết kiệm được 3 USD trong hoạt động khai thác vận tải do tiết kiệm nhiên liệu, giảm hao mòn xe, nâng cao năng suất phương tiện, giảm chi phí đi lại. Nếu thiếu 1 USD cho công tác bảo dưỡng thì sẽ phải chi 4 USD cho công tác phục hồi, xây dựng lại các công trình (Ngân hàng Thế giới, 2006).

HÌNH 5: Cơ cấu giữa xây dựng và bảo trì trong vốn đầu tư giao thông đường bộ (%)



Nguồn: Tổng hợp từ Ngân hàng Thế giới, 2006 và Lê Văn Dũng, 2011.

2.3. Đầu tư dàn trải, thiếu ưu tiên

Trong khi mức độ tập trung sản xuất công nghiệp của Việt Nam đang được tập trung ở vùng đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ, hạ tầng giao thông cảng biển và đường sắt của Việt Nam phân bố đều theo chiều dọc của đất nước. Mạng lưới đường bộ nước ta được phân bố tương đối đồng đều giữa các vùng, tính riêng hệ thống quốc lộ, mật độ đạt 0,051km/km²; trong đó khu vực đồng bằng sông Hồng có mật độ cao nhất là 0,0999km/km², vùng Trung Bộ 0,068km/km², Tây Nguyên là vùng có mật độ thấp nhất 0,0374km/km². Mạng lưới phân bố đồng đều thể hiện việc đầu tư thiếu sự ưu tiên; chẳng hạn, vùng Đông Nam Bộ được xem như cực tăng trưởng, đặc biệt về phát triển công nghiệp, nhưng cấp đường do tỉnh/thành phố quản lý (thể hiện tính kết nối trong nội bộ tỉnh và của vùng) cũng chỉ xấp xỉ các vùng khác, thậm chí cấp đường này còn thấp hơn cả vùng đồng bằng sông Cửu Long và thấp hơn rất nhiều so với vùng đồng bằng sông Hồng.

Trong khi nguồn lực có hạn, song thực trạng hiện nay vốn đầu tư cho hạ tầng giao thông được sử dụng dàn trải, thiếu trọng tâm ưu tiên. Điều này dẫn đến các dự án thường thiếu vốn và kéo dài tiến độ, có nhiều công trình đang dở, làm tăng chi phí đầu tư hay thiếu sự kết nối giữa các phương thức vận tải

trong cùng một địa bàn. Theo Quyết định số 16/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, Việt Nam hiện có 49 cảng biển với 160 bến cảng, tổng chiều dài khoảng 39.000 m cầu cảng. Việc có nhiều cảng dẫn đến tình trạng lượng hàng bị phân tán giữa các cảng, trong giai đoạn 2000-2012, khối lượng hàng hoá vận chuyển bằng đường biển đạt 41678,7 nghìn tấn/năm, tức trung bình mỗi cảng chỉ đạt 850,6 nghìn tấn/năm. Mặc dù có nhiều cảng biển, nhưng năng lực phục vụ tàu tải trọng lớn, đặc biệt là tàu container còn hạn chế. Trong số cầu bến nói trên, số lượng cầu bến có năng lực phục vụ tàu 50.000 DWT chỉ chiếm 1,37% và chủ yếu thuộc cảng chuyên dùng¹. Số lượng cầu bến phục vụ tàu có tải trọng 20.000 ÷ 50.000 DWT chiếm 21,43% (hàng tổng hợp 15,9%); phục vụ tàu có tải trọng 10.000 ÷ 20.000 DWT chiếm 39,72% (hàng tổng hợp 24,31%); phục vụ tàu dưới 10.000 DWT chiếm 38,46% (hàng tổng hợp 24,85%). Hơn nữa, hệ thống cảng biển vẫn rất thiếu hệ thống hạ tầng giao thông kết nối: luồng vào cảng; đường bộ, đường sắt để kết nối các khu công nghiệp với cảng.

Một trong những nguyên nhân của tình trạng trên là do có quá nhiều cảng biển dẫn đến nguồn lực bị phân tán, không đầu tư tập

1. Từ năm 2012, cảng Cái Mép-Thị Vải đã tiếp nhận, phục vụ tàu 80.000 DWT.

trung để có được một cảng biển đảm bảo đồng bộ giữa cảng với các phương thức vận tải khác. Ví dụ ở khu vực liên cảng Cái Mép - Thị Vải, với hệ thống giao thông dài hơn 25 km (chạy sau lưng các cảng lớn như: SP-PSAM, CMIT... thì công dở dang); đây được xem như tuyến đường bộ huyết mạch nối các cảng biển với các đầu mối giao thông quan trọng như quốc lộ 51, đường cao tốc Vũng Tàu - Biên Hòa... nhưng việc đầu tư xây dựng hạ tầng chậm trễ, kéo dài khiến hoạt động của cảng bị ảnh hưởng. Nguyên nhân là do việc cấp vốn nhỏ giọt, khi cắt giảm đầu tư công thì bị hoãn tiến bộ cấp vốn.

Đường Hồ Chí Minh được đầu tư xây dựng nhằm mục tiêu phát triển miền Tây và hỗ trợ cho quốc lộ 1A vào mùa mưa lũ. Tổng mức đầu tư được phê duyệt cho cả giai đoạn từ năm 2000 - 2010 với quy mô mặt cắt ngang 2 làn xe là 41.020 tỷ đồng². Trong bối cảnh nguồn vốn hạn hẹp và nhu cầu lớn về đầu tư cho hạ tầng giao thông, việc đầu tư một lượng vốn lớn như vậy đặt ra vấn đề về hiệu quả và cân đối sử dụng vốn để đáp ứng các công trình hạ tầng giao thông cấp bách và có tính lan tỏa. Với tổng mức đầu tư 41.020 tỷ đồng trong 10 năm (2000-2010) cho đường Hồ Chí Minh, tức trung bình mỗi năm đầu tư khoảng 4000 tỷ đồng, tương đương 22,14% tổng vốn đầu tư cho hạ tầng giao thông và 16,92% của đường bộ³ (tính toán dựa trên bảng 2). Như các phần trên đã đề cập, hệ thống các cảng biển hiện nay vẫn rất thiếu hệ thống hạ tầng giao thông kết nối. Trong bối cảnh cảng biển ngày càng đóng vai trò quan trọng cho thương mại, người ta cũng đặt câu hỏi với tổng vốn đầu tư rất lớn cho tuyến đường Hồ Chí Minh, nên chăng cần ưu tiên để đầu tư các tuyến đường xương cá (các tuyến chiều ngang) kết nối tuyến quốc lộ 1A, các khu công nghiệp với hệ thống các cảng. Đặc biệt, với nguồn lực đầu tư cho tuyến đường Hồ Chí Minh nên chăng cần ưu tiên cho việc đầu tư để xây dựng và hoàn thiện các tuyến đường kết nối các tỉnh trong vùng kinh tế trọng điểm phía Nam với hệ thống cảng Cái Mép -

Thị Vải. Đây là cảng biển được xem như cửa ngõ quốc tế của vùng, thậm chí là của quốc gia, nhưng các tuyến giao thông kết nối với cảng vẫn chưa đồng bộ, do thiếu vốn để thi công.

Chính phủ đã đẩy mạnh việc phân cấp quản lý nhà nước trên nhiều lĩnh vực, từ lĩnh vực quản lý nhà nước về qui hoạch đến vấn đề quản lý nhà nước về đầu tư trong hơn thập kỷ vừa qua. Theo Vũ Tuấn Anh (2012), việc phân cấp về bản chất là giao gần như toàn quyền cho các ngành và địa phương thẩm định và quyết định đầu tư (phân cấp "trắng"). Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng "phân cấp trắng" là nguyên nhân quan trọng gây nên tình trạng đầu tư dàn trải, chồng chéo, công trình thi công chậm, thiếu đồng bộ, sản phẩm dở dang nhiều, hệ quả là đầu tư công ở các ngành và các địa phương có hiệu quả thấp. Phân cấp không đi kèm với trách nhiệm giải trình. Vai trò của Bộ Kế hoạch và đầu tư trong việc thẩm định các dự án đầu tư, sắp xếp thứ tự ưu tiên, cân nhắc các nguồn vốn và can thiệp vào việc phân bổ theo ngành và địa phương đã bị suy giảm tới mức không còn đảm bảo được sự cân đối giữa nhu cầu đầu tư và khả năng đáp ứng không chỉ về vốn mà còn nhiều mặt khác như nguyên vật liệu, công nghệ, nhân lực kỹ thuật.

3. Các hệ quả do sự hạn chế trong phát triển hạ tầng giao thông

Với thực trạng hạ tầng giao thông yếu kém cả về số lượng và chất lượng, cùng như tình đồng bộ, kết nối là một trong những nguyên nhân gây nên các chi phí về mặt kinh tế và xã hội. Theo ước tính của Ngân hàng Thế giới, chi phí do ùn tắc giao thông của Việt Nam đạt khoảng 1,7 tỷ USD, chiếm 1.6% GDP (bảng 1) Điều đáng chú ý là vùng

2. Quyết định số 242/QĐ-TTg ngày 15-2-2007 của Thủ tướng Chính phủ, về việc phê duyệt Quy hoạch tổng thể đường Hồ Chí Minh.

3. Đây mới chỉ là con số dựa trên tổng vốn đầu tư được duyệt, trên thực tế, vốn thực hiện còn có thể lớn hơn và nhiều đoạn, tuyến trên trục đường này được đầu tư trải, nhiều vốn do khởi công cả tuyến đường một cách đồng loạt.

đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ, hai trung tâm sản xuất công nghiệp của cả nước cũng là hai vùng có chi phí tắc nghẽn

cao nhất, tương đương với 426 triệu USD và 942 triệu USD, chiếm 80% chi phí do ùn tắc giao thông trên toàn quốc.

BẢNG 3: Chi phí do ùn tắc (các loại xe) tại các thành phố, vùng miền Việt Nam (năm 2010)

Khu vực thành thị	Dân số (triệu người)	GDP (tỷ USD)	Chi phí do ùn tắc (triệu USD)	Chi phí do ùn tắc (% trên mức tổng cả nước)
<i>Toàn quốc</i>	87,8	104	1.709	100%
Đồng bằng sông Hồng	20	25	426	25
Trong đó: Hà Nội	6,7	8	341	20
Vùng trung du, miền núi Bắc bộ	11,3	3	27	2
Bắc Trung Bộ, Duyên hải Trung Bộ	19	10	68	4
Tây Nguyên	5,3	1	7	0,4
Đông Nam Bộ	14,9	55	942	55
Trong đó: TP. Hồ Chí Minh	7,5	21	753	44
Đồng bằng sông Cửu Long	17,3	10	239	14

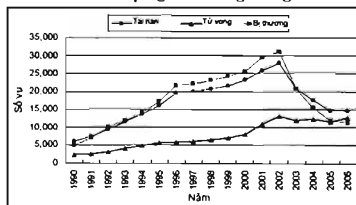
Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2013b.

Với sự phụ thuộc nhiều vào vận tải đường bộ so với đường sắt vốn có chi phí thấp hơn để vận chuyển hàng hóa với khối lượng lớn và trên quãng đường dài, điều này góp phần dẫn đến thường xuyên ùn tắc và tai nạn giao thông. Từ hình 6 cho thấy, số vụ tai nạn giao thông tăng dần qua các năm trong giai đoạn 1990-2002. Từ năm 2003-2009, số vụ tai nạn giao thông đã giảm xuống đáng kể, từ 27.134 vụ (năm 2002) xuống còn 10.805 vụ (năm 2009), mặc

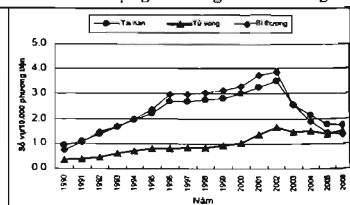
dù vậy, tỷ lệ tử vong vẫn ở mức cao (trên 10.000) người trong giai đoạn này. Trong hai năm gần đây, số vụ tai nạn có biểu hiện tăng đột biến. Số vụ tai nạn giao thông năm 2012, 2013 lần lượt là 30.995 và 29.385 vụ. Có nhiều nguyên nhân dẫn tới tai nạn giao thông, nhưng có thể thấy rằng tính an toàn của hạ tầng giao thông Việt Nam vẫn chưa được cải thiện khi số vụ tai nạn và tỷ lệ bị thương vẫn tăng và ở mức cao so với giữa thập kỷ phát triển vừa qua.

HÌNH 6: Tai nạn giao thông đường bộ Việt Nam (1990-2006)

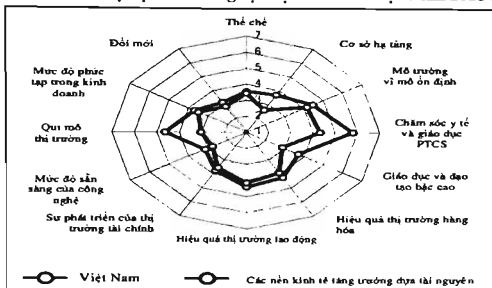
HÌNH 6A: Tai nạn giao thông hàng năm



HÌNH 6B: Tai nạn giao thông trên 10.000 người



HÌNH 7: Các trụ cột của năng lực cạnh tranh Việt Nam 2013-2014



Nguồn: Diễn đàn Kinh tế thế giới, 2013.

Trong trụ cột hạ tầng cơ sở, hạ tầng giao thông của Việt Nam vẫn được coi là khâu yếu, cần phải khắc phục. Chính vì sự yếu kém của hạ tầng cơ sở nên điểm cho chất lượng hạ tầng của Việt Nam đã bị kéo xuống dưới 4 điểm.

4. Đề xuất một số giải pháp

4.1. Tái cấu trúc kinh tế và đầu tư phát triển hạ tầng giao thông

Với việc nền kinh tế Việt Nam trong thời gian phát triển dựa vào khai thác tài nguyên thiên nhiên và các mặt hàng gia công, lắp ráp hay phát triển thiên về số lượng, giá trị gia tăng thấp. Điều này đã tạo ra những áp lực đối với hạ tầng giao thông và đây cũng là vấn đề mà quá trình tái cơ cấu kinh tế cần tập trung giải quyết.

Như phần trên đã đề cập, việc tập trung vốn đầu tư cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ và hạ tầng giao thông đường biển đã tạo ra sự mất cân đối lớn. Hạ tầng giao thông đường bộ và hạ tầng giao thông đường biển, đặc biệt là cảng biển phát triển. Hệ thống đường bộ phát triển về số lượng, hệ thống cảng biển trải dọc theo chiều dài đất nước, trong khi đó hạ tầng giao thông đường thủy nội địa và đặc biệt là hạ tầng giao thông được sát hầu như không phát triển so với 100 năm trước. Chính vì vậy, đột

phá thể chế để phát triển hạ tầng giao thông không chỉ ở việc huy động sự tham gia của khu vực tư nhân, mà vấn đề đặt ra là tái cơ cấu đầu tư sao cho đồng bộ giữa các phương thức vận tải để giải quyết những vấn đề hiện nay, cũng như đáp ứng nhu cầu vận tải trong tương lai. Hơn nữa, việc tái cơ cấu đầu tư đối với ngành này còn phải cân đối hợp lý giữa đầu tư xây mới với công tác bảo trì, nhằm làm chậm việc xuống cấp của các công trình giao thông được xây dựng và qua đó, góp phần giảm chi phí đầu tư.

4.2. Thay đổi công tác quy hoạch

Hiện nay, các quy hoạch về hạ tầng giao thông đã được lập nhìn chung đều dựa trên cách tiếp cận theo phía "cầu", tức là bắt đầu từ việc nghiên cứu xác định nhu cầu phát triển đặt ra để đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Tiếp theo, các phương án quy hoạch hạ tầng giao thông được xây dựng dựa trên cơ sở các điều kiện và khả năng phát triển của ngành kinh tế. Nói cách khác, quy hoạch hạ tầng giao thông luôn phải chạy theo các quy hoạch ngành, các khu công nghiệp. Cách tiếp cận này dẫn đến các quy hoạch giao thông dễ bị phá vỡ, can thiệp, nhất là khi các ngành được quy hoạch không phù hợp hoặc các quy hoạch bị chịu ảnh hưởng bởi động lực từ phía địa phương và

khu vực tư nhân⁴. Cách tiếp cận mang tính thực tiễn đối với quy hoạch hạ tầng giao thông là dựa trên phía “cung”, tức là cách tiếp cận dựa trên cân đối nguồn lực và đặt mục tiêu tối đa hóa lợi ích, tính hiệu quả của việc sử dụng nguồn lực.

4.3. *Đột phá về cơ chế huy động nguồn vốn phát triển hạ tầng giao thông*

Theo Chiến lược phát triển giao thông vận tải đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 và các quy hoạch phát triển giao thông vận tải chuyên ngành cùng quy hoạch phát triển giao thông vận tải của hai trung tâm lớn nhất cả nước là thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội cho thấy một nhu cầu vốn phát triển hạ tầng giao thông vận tải quy mô lớn. Ước tính tổng số vốn cần thiết cho phát triển hạ tầng giao thông vận tải trong giai đoạn này là 1.461.000 tỷ đồng. Theo tính toán của đề án, có khoảng 560.000 tỷ đồng nhu cầu đầu tư chưa tìm được nguồn tài trợ.

Với việc Việt Nam đã được xếp vào nhóm nước có mức thu nhập trung bình, theo đó, trong thời gian tới, nguồn viện trợ dành cho Việt Nam sẽ giảm dần về số lượng và mức độ ưu đãi. Chính vì vậy, để đáp ứng nhu cầu đầu tư nói trên đối với hạ tầng giao thông, cần đẩy mạnh việc huy động nguồn vốn ngoài NSNN. Theo đó, hoàn thiện các chính sách nhằm đảm bảo khả năng thu hồi vốn cho các đầu tư khi đầu tư vào hạ tầng giao thông và có các cơ chế chia sẻ rủi ro. Xây dựng và hoàn thiện các cơ chế cho phép nhà đầu tư khai thác các nguồn lực để thu hồi vốn, chẳng hạn: thu hồi vốn thông qua khai thác các dịch vụ liên quan dọc tuyến đường bộ, hoàn trả vốn hạ tầng giao thông bằng kinh doanh các dự án khác.

Hiện nay, Nhà nước phải bỏ ra một nguồn ngân sách rất lớn để thực hiện công tác đền bù, giải tỏa, di dời, tái định cư và đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Thế nhưng, giá trị thặng dư được tạo ra từ những công trình hạ tầng này lẽ ra phải thuộc về Nhà nước, song lại lần lượt chảy vào “túi” các cá nhân, tổ chức. Đây là một nguồn thu rất lớn và hợp pháp của nhà nước nhưng lại đang bị bỏ qua. Chính vì vậy, cần có các cơ chế để vốn hóa giá trị của đất đai từ việc giải phóng mặt bằng nhằm tăng thêm nguồn vốn

cho phát triển các dự án hạ tầng giao thông.

4.4. *Đổi mới, hoàn thiện các cơ chế phân bổ và sử dụng vốn đầu tư đối với hạ tầng giao thông*

Với nguồn vốn còn hạn chế, song việc sử dụng để đầu tư cho cơ sở hạ tầng lại dần trải, thiếu ưu tiên. Một trong những nguyên nhân nêu trên là do: i) các hạn chế trong quy hoạch hệ thống hạ tầng giao thông vận tải; ii) thiếu các tiêu chí mang tính pháp lý, các thể chế ràng buộc phân bổ nguồn lực theo các thứ tự ưu tiên. Chính vì vậy, để cải thiện cơ chế phân bổ nguồn vốn đầu tư về hạ tầng giao thông, cần xây dựng các tiêu chí về xác định thứ tự ưu tiên trong phân bổ vốn đầu tư hạ tầng giao thông. Hoàn thiện cơ chế về quyền tự chủ địa phương và tự chịu trách nhiệm với yêu cầu quản lý nhà nước tập trung, thống nhất (quy hoạch tổng thể chung và quản lý nền kinh tế theo nguyên tắc thị trường) và khắc phục “lợi ích nhóm” (đặt lợi ích của địa phương trên lợi ích của vùng, quốc gia; phân biệt quản lý theo địa giới hành chính, gắn với quản lý theo ngành)/.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và đầu tư (2010), *Thực trạng và giải pháp phát triển kết cấu hạ tầng*; tham luận tại hội thảo “Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng” được đồng tổ chức bởi Văn phòng Trung ương Đảng và Bộ Kế hoạch và đầu tư, ngày 28-10-2010 tại Hà Nội.
2. Lê Văn Dũng (2011), *Nghiên cứu các nguồn thu từ nguồn sử dụng đường bộ ở Việt Nam*; Luận án tiến sĩ Kinh tế, Đại học Giao thông vận tải, Hà Nội.
3. Ngân hàng Thế giới (2006), *Chiến lược phát triển giao thông: chuyển đổi, cải cách và quản lý bền vững*.
4. Ngân hàng Thế giới (2011), *Đánh giá đô thị hóa ở Việt Nam: Báo cáo hỗ trợ kỹ thuật*.
5. Ngân hàng Thế giới (2013a), *Tạo thuận lợi thương mại, tạo giá trị và nâng cao năng lực cạnh tranh- gợi ý cho chính sách tăng trưởng kinh tế của Việt Nam*.
6. Ngân hàng Thế giới (2013b), *Kho vận hiệu quả: chìa khóa để Việt Nam nâng cao năng lực cạnh tranh*.
7. Nguyễn Xuân Thành (2010), *Những trở ngại về cơ sở hạ tầng của Việt Nam*; UNDP.
8. Vũ Tuấn Anh (2012), *Báo cáo Đánh giá khảo sát thực trạng phân cấp tại trung ương và địa phương trong lĩnh vực quản lý đầu tư công và phát triển kết cấu hạ tầng*, Viện Kinh tế Việt Nam; Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương.

4. Đây cũng là lý do mà chỉ trong 10 năm Chiến lược phát triển giao thông lại được thay đổi 3 lần, trong đó chủ yếu là thay đổi về giao thông đường bộ.