

PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG Ở VIỆT NAM

Nguyễn Quang Vinh*

Ngày nhận: 05/6/2015

Ngày nhận bản sửa: 29/6/2015

Ngày duyệt đăng: 03/7/2015

Tóm tắt:

Kết cấu hạ tầng đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Bài viết này phân tích và đánh giá những thành tựu và hạn chế trong phát triển kết cấu hạ tầng ở Việt Nam trong thời gian qua. Kết quả cho thấy hệ thống kết cấu hạ tầng đã được tập trung đầu tư, có bước phát triển mạnh và từng bước đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, hệ thống kết cấu hạ tầng vẫn còn yếu kém, lạc hậu, không đồng bộ và ngày càng bộc lộ những bất cập. Sự yếu kém của kết cấu hạ tầng hiện được coi là một “nút cổ chai” đối với tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam. Vì vậy, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp để đẩy mạnh phát triển kết cấu hạ tầng đảm bảo phát triển bền vững trong thời gian tới.

Từ khóa: Kết cấu hạ tầng; phát triển; Việt Nam

Infrastructure development in Vietnam

Abstract:

Infrastructure plays a vital role in the socio-economic development of a country. This paper analyzes and assesses the achievements and limitations regarding infrastructure development in Vietnam in recent years. The findings show that besides the achievements, the development of infrastructure in Vietnam reveals fundamental weaknesses. The weaknesses of the existing infrastructure are considered as "bottleneck" to socio-economic development in Vietnam. The paper also provides recommendations to promote the infrastructure development towards sustainable development in Vietnam in the coming time.

Keywords: Infrastructure; development; Vietnam.

1. Đặt vấn đề

Hệ thống kết cấu hạ tầng là “cốt vật chất” của các lĩnh vực kinh tế, xã hội ở mỗi quốc gia. Thực tế phát triển của các nước trên thế giới đều chứng minh vị trí, vai trò quan trọng của việc phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng. 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.

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta đã

dành sự quan tâm lớn đến đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội. Nhờ đó, hệ thống kết cấu hạ tầng có bước cải thiện rõ rệt, từng bước đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước, góp phần bảo đảm tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh, phát triển các lĩnh vực văn hóa, xã hội, giảm nhẹ thiên tai và bảo đảm an ninh quốc phòng, nâng cao đời sống nhân dân, xóa đói, giảm nghèo, rút ngắn khoảng cách giữa các vùng, miền. Tuy nhiên, hệ thống kết cấu hạ tầng vẫn còn nhiều hạn chế, lạc hậu, thiếu đồng bộ, vẫn đang là điểm nghẽn của quá trình phát triển và chưa đáp ứng kịp yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại

hóa đất nước.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020 đã đề ra mục tiêu phần đầu đến năm 2020: “*Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, với một số công trình hiện đại, tập trung vào hệ thống giao thông và hạ tầng đô thị*”. Chiến lược coi phát triển kết cấu hạ tầng là một trong ba đột phá chiến lược để đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020. Hiện nay, nước ta đang thực hiện quá trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng, tái cấu trúc nền kinh tế. Do vậy, xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại là yếu tố quan trọng thúc đẩy quá trình cơ cấu lại nền kinh tế, nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh của toàn bộ nền kinh tế trong giai đoạn tới.

2. Thực trạng phát triển kết cấu hạ tầng ở Việt Nam

2.1. 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 và Nhà nước 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*”.

Đại hội Đảng lần thứ VIII (1996) tiếp tục khẳng định Chủ trương đẩy mạnh phát triển kết cấu hạ tầng. Đại hội VIII ngoài việc quan tâm đến 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...)”.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001- 2010 được đưa ra 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 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*”. Chiến lược cũng chỉ rõ định hướng phát triển kết cấu hạ tầng theo các lĩnh vực và theo vùng.

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 trong hiện tại và tương lai. 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. Tăng nhanh năng lực và hiện đại hoá bưu chính- viễn thông*”. Đại hội X 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.

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương

Đảng tại Đại hội XI trình bày rõ nhiệm vụ “Tập trung xây dựng, tạo bước đột phá về hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước”... Để triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội XI, Ban chấp hành Trung ương ra Nghị quyết Trung ương 4 về “Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020”.

Thế 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. Nhà nước đã từng bước phân cấp cho các Bộ, ngành và địa phương nhằm chủ động đầu tư, phát triển các dự án kết cấu hạ tầng thuộc thẩm quyền quyết định đầu tư của các chủ thể này.

2.2. Những thành tựu trong phát triển kết cấu hạ tầng

- Các lĩnh vực kết cấu hạ tầng đã phát triển mạnh cả chiều rộng và chiều sâu, thể hiện ở những mặt sau đây:

+ Đường bộ: Tổng chiều dài đường bộ nước ta đến năm 2013 có trên 258.200 km. 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. Mật độ đường bộ tăng lên đáng kể từ 0,66 km/km² năm 2000 lên tới 0,77 km/km² vào năm 2010. Theo đánh giá của OECF thì mật độ đường giao thông của Việt Nam cao hơn các nước ASEAN. Do hệ thống đường bộ được cải thiện, 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%...

+ Đường biển: đến 2013, cả nước có 49 cảng

biển, 166 bến cảng, 350 cầu cảng, năng lực thông quan khoảng 350 – 370 triệu tấn/năm. Các hệ thống cảng biển này được gắn kết với mạng lưới giao thông đường sắt, đường bộ tạo mối liên kết bền vững trên lãnh thổ cả nước. 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 có 108 cảng, bến thuỷ nội địa. Năng lực vận tải đã tăng từ 64,79 triệu tấn năm 2001 lên 144,32 triệu tấn năm 2010, tốc độ tăng trưởng bình quân đạt 9,3%/năm. Vận tải đường thuỷ nội địa đã thành công trong việc duy trì và giữ vững thị phần ở mức 22% về hàng hóa và 17% về hành khách.

+ Hàng không: hiện nay đang khai thác 21 sân bay trong đó có 10 cảng hàng không quốc tế. Năng lực hành khách thông qua các cảng hàng không tăng từ 4,9 triệu khách năm 2000 lên 41,8 triệu hành khách năm 2010.

+ Đường sắt: Mạng đường sắt có tổng chiều dài 3.143 km trong đó 2.531 km chính tuyến, 612 km đường nhánh và đường ga. Mạng đường sắt chủ yếu là đường trục nối thủ đô Hà Nội đến các vùng trong cả nước. Mật độ đường sắt đạt 7,9 km/1000 km².

+ Điện: hệ thống cấp điện được thống nhất chung trong cả nước, đặc biệt, hệ thống đường dây 500KV từ Bắc vào Nam là một bước tiến mới của mạng phân phối điện hiệu quả ở các vùng. Tổng lượng điện sản xuất tăng từ 26,6 tỷ kWh năm 2000 lên 100 tỷ kWh năm 2010, tăng 3,76 lần, bảo đảm cung cấp đáp ứng nhu cầu phụ tải điện tăng nhanh với tốc độ bình quân 14,5%/năm.

+ Hệ thống kết cấu hạ tầng thông tin phát triển nhanh, với công nghệ tiên tiến, bao phủ rộng khắp cả nước, kết nối với thông lượng lớn tới các nước trong khu vực và thế giới. Đến năm 2010 số thuê bao internet/100 dân đạt 30 và số máy điện thoại/100 dân đạt 180, vào loại cao trên thế giới.

+ Hệ thống cấp nước đô thị được đẩy mạnh. Đến năm 2010, tỷ lệ dân số đô thị được cung cấp nước qua hệ thống cấp nước tập trung khoảng 76%; tất cả các thành phố, thị xã đều đã có các dự án đầu tư xây dựng, cải tạo mở rộng hệ thống cấp nước với 45% thị trấn có hệ thống cấp nước tập trung; các khu công nghiệp tập trung đã được cấp nước đáp ứng nhu cầu sinh hoạt và sản xuất kinh doanh.

Bảng 1: Một số chỉ tiêu kết cấu hạ tầng của Việt Nam năm 2013

Chỉ tiêu	Tỷ lệ đạt được
Tỷ lệ số xã có lưới điện quốc gia	85%
Tỷ lệ dân cư được sử dụng điện lưới quốc gia	98,2%
Tỷ lệ số xã có đường giao thông đến trung tâm	98%
Tỷ lệ dân nông thôn được cung cấp nước sạch	46%
Số máy điện thoại cố định bình quân trên một trăm dân	92,5
Số thuê bao di động trên 100 dân	140

Nguồn: Tổng cục thống kê Việt Nam

+ Hạ tầng giáo dục, đào tạo đã được quan tâm đầu tư, phát triển khá nhanh, chất lượng của hệ thống trường lớp tăng lên đáng kể. Đến năm 2010, cả nước có trên 41 nghìn trường từ mầm non đến trung học với 620 nghìn phòng học; 414 trường đại học, cao đẳng; trên 2300 cơ sở dạy nghề.

+ Hạ tầng y tế được quan tâm đầu tư phát triển. Mạng lưới cơ sở khám chữa bệnh và y tế dự phòng được đầu tư mở rộng. Tỷ lệ xã có trạm y tế tăng từ 96% năm 2000 lên 99% năm 2010, trong đó đạt chuẩn quốc gia là 79%. Tất cả các huyện đều có bệnh viện Đa khoa.

+ Hạ tầng văn hóa, thể thao, du lịch có bước phát triển khá. Đến năm 2010 đã có 12 nghìn cơ sở lưu trú với 235 nghìn buồng, trong đó có 388 cơ sở lưu trú du lịch được xếp hạng 3 sao trở lên với 40.052 buồng.

- Hệ thống kết cấu hạ tầng đã căn bản giải quyết được sự mất cân đối nghiêm trọng giữa cung và cầu. Tỷ lệ người dân được tiếp cận với các dịch vụ của hệ thống kết cấu hạ tầng luôn được tăng cao. Kết cấu hạ tầng nông thôn đã có nhiều thay đổi cả về số

lượng và chất lượng. Tính đến hết năm 2013 đã có 9050 xã trong số 9200 xã có đường ô tô đến trung tâm xã. Mạng lưới điện quốc gia đã được kéo đến 85% số xã trong cả nước, phục vụ 98,22% số hộ gia đình. Việc cung cấp nước sạch trước đây mới thực hiện tại khu vực đô thị, tới nay đã mở rộng đến khu vực nông thôn và cung cấp cho 46% số hộ nông thôn (Xem Bảng 1).

- Hệ thống kết cấu hạ tầng đã tạo lập được mạng lưới tương đối hoàn chỉnh, ngang tầm với một số nước trên thế giới và khu vực thể hiện ở một số ngành then chốt như sau:

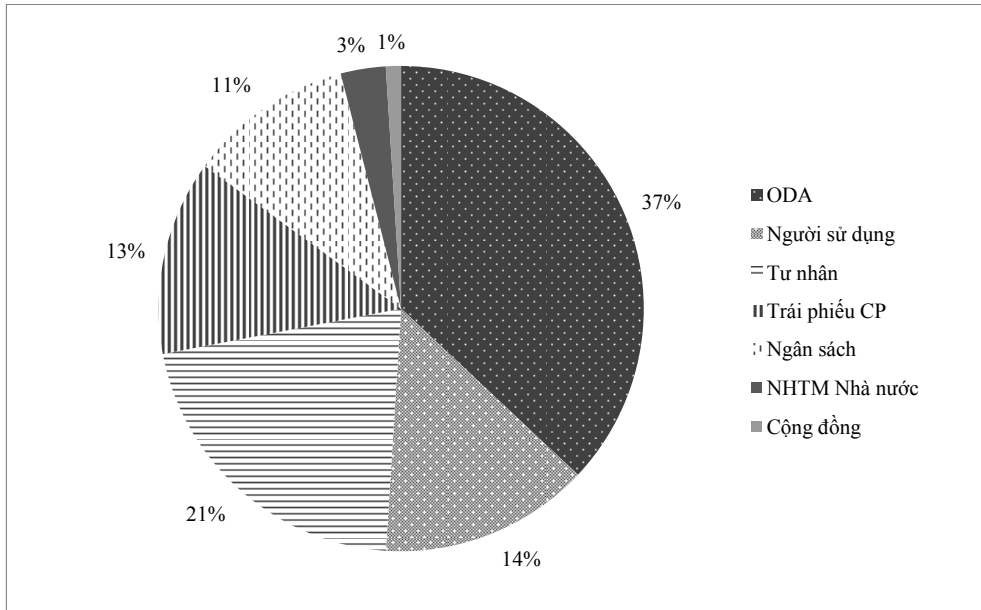
+ Giao thông vận tải: Mạng lưới giao thông đường sắt, đường bộ, đường thủy và hàng không đã được phát triển ở hầu hết các vùng, các khu vực lãnh thổ, vừa đảm bảo được vai trò duy trì cho các ngành kinh tế hoạt động thường xuyên, liên tục, đồng thời giữ vai trò làm đòn bẩy thúc đẩy các ngành sản xuất phát triển. Giao thông vận tải còn thể hiện được vai trò thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế thể hiện ở mạng lưới sân bay, mạng lưới cảng biển của Việt Nam hiện nay có đủ điều kiện tiếp nhận các phương tiện tiên tiến và hiện đại trên thế giới.

Bảng 2: Đầu tư ở một số nước trong khu vực (%GDP) năm 1998 và 2003

Nước	Tổng đầu tư	Đầu tư cho kết cấu hạ tầng năm 1998	Đầu tư cho kết cấu hạ tầng năm 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)

Hình 1: Cơ cấu nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng (% vốn đầu tư nói chung)



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

+ **Buru chính viễn thông:** Từ chỗ là một quốc gia có trình độ khoa học kỹ thuật trong lĩnh vực Buru chính viễn thông lạc hậu nhất trong khu vực và thế giới, đến nay ngành buru chính viễn thông Việt Nam là một trong những quốc gia hàng đầu trên thế giới có nhịp độ tăng trưởng cao và công nghệ tiên tiến.

- **Năng lực công nghệ và chất lượng nguồn nhân lực** trên các lĩnh vực xây dựng, quản lý và vận hành kết cấu hạ tầng được nâng lên.

- **Nguồn lực đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng** ngày càng lớn và đa dạng. Với những chủ trương, chính sách ưu tiên đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, trong thời gian 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 2), 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.

Trong những năm đầu đổi mới, nguồn tài chính xây dựng kết cấu hạ tầng đều do ngân sách nhà nước cấp. Đến nay, ngoài nguồn lực của Nhà nước, đã và đang mở rộng sự tham gia của toàn xã hội. Xét về cơ chế cấp vốn đầu tư kết cấu hạ tầng trong những năm gần đây thì nguồn vốn ODA chiếm tỷ trọng lớn nhất, tiếp đó đến nguồn vốn tư nhân (cả trong nước và nước ngoài) nhất là đầu tư vào các dự án giao thông, khu công nghiệp, khu đô thị mới. Ngoài ra, nguồn đóng góp tự nguyện của nhân dân vào phát

triển kết cấu hạ tầng nông thôn, nguồn trái phiếu chính phủ, nguồn vốn ngân sách và các nguồn vốn từ các NHTM cũng đóng góp một phần đáng kể vào xây dựng kết cấu hạ tầng.

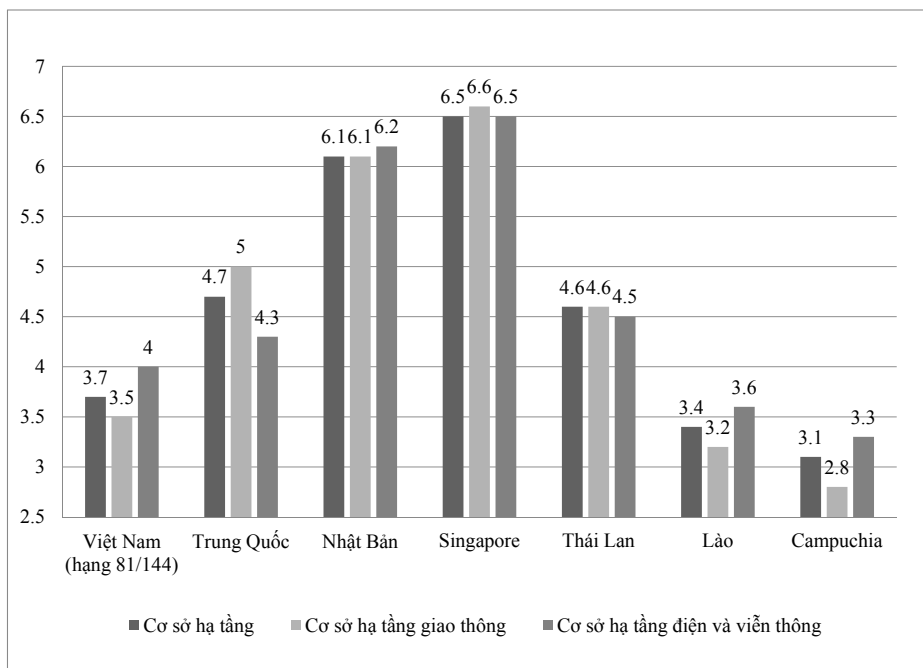
- Các hình thức đầu tư, vận hành, kinh doanh được đa dạng hóa, mở rộng. Cho tới nay, hệ thống kết cấu hạ tầng đã có nhiều hình thức đầu tư xây dựng như: hợp tác công tư (PPP), xây dựng và chuyển giao (BT); xây dựng, vận hành và chuyển giao (BOT); xây dựng, chuyển giao, vận hành (BTO) v.v... Nhờ có các hình thức trên, hệ thống kết cấu hạ tầng đã huy động được nhiều thành phần kinh tế đầu tư xây dựng, đã giúp cho Chính phủ giải quyết phần nào sự thiếu hụt ngân sách trong xây dựng kết cấu hạ tầng.

2.3. Những hạn chế, yếu kém trong kết cấu hạ tầng

Hệ thống kết cấu hạ tầng ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế, yếu kém, lạc hậu, thiếu đồng bộ, tính kết nối kém, hiện đang là điểm nghẽn của quá trình phát triển. So với các nước tiên tiến và các nước khác trong khu vực, hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông Việt Nam ở dưới mức trung bình.

Hạ tầng đô thị thiếu đồng bộ, kém chất lượng và quá tải. Hạ tầng xã hội thiếu về số lượng, kém về chất lượng, hiệu quả sử dụng chưa cao, chưa đáp ứng yêu cầu dịch vụ xã hội cơ bản, đặc biệt là y tế,

Hình 2: Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu về kết cấu hạ tầng của Việt Nam và một số nước trong khu vực năm 2014



Chú thích: Chỉ số được tính thang đo từ 1 đến 7, với 1 là thấp nhất và 7 là cao nhất
 Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2015)

giáo dục.

Có sự chênh lệch về trình độ phát triển kết cấu hạ tầng giữa các vùng. 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. Cơ sở hạ tầng nông thôn phát triển chậm, chưa đồng đều, nhất là các tỉnh miền núi và đồng bằng sông Cửu Long.

Chất lượng dịch vụ hạ tầng còn thấp, chi phí cao làm xấu đi môi trường đầu tư (môi trường kinh doanh), hạn chế năng lực cạnh tranh của toàn nền kinh tế.

Nguồn tài chính cho phát triển kết cấu hạ tầng còn hạn chế. Do nhu cầu vốn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng rất lớn, trong khi nguồn thu ngân sách không đáp ứng đủ so với nhu cầu, do vậy, thường gây ra tình trạng chậm thực hiện tiến độ xây dựng. 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...). Việc cấp vốn xây dựng kết cấu hạ tầng chưa có chuẩn mực nhất định, hạn chế cho quá trình công khai, minh bạch, và tiếp sức cho tình trạng tham nhũng.

Công tác quản lý, khai thác, sử dụng, dịch vụ hạ tầng còn yếu, hiệu quả thấp. 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.

2.4. Nguyên nhân của hạn chế

Tư duy về phát triển kết cấu hạ tầng chậm đổi mới, chưa phù hợp với cơ chế thị trường; nguồn lực đầu tư vẫn chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước, chưa huy động được nhiều nguồn lực ngoài nhà nước, chưa tạo được sự ủng hộ mạnh mẽ và chia sẻ trách nhiệm của toàn dân.

Công tác quản lý nhà nước về đầu tư còn nhiều bất cập. Công tác quản lý đối với từng lĩnh vực kết cấu hạ tầng bị phân bổ 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. Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, nhiều quy định chưa phù hợp; phân cấp mạnh, nhưng thiếu cơ chế giám sát và quản lý có hiệu quả; thiếu chế tài, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm. 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, có nhiều nơi hầu như 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 diễn ra 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.

Chất lượng quy hoạch còn thấp, thiếu tính đồng bộ, bao quát, kết nối và tầm nhìn dài hạn; quản lý thực hiện quy hoạch còn yếu. Quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng chưa thể hiện tính đồng bộ giữa các ngành, thể hiện khi triển khai quy hoạch chưa đồng đều, có giao thông nhưng chưa có hệ thống điện hoặc có hệ thống điện nhưng chưa có nước do vậy thiếu sức lôi cuốn các nhà đầu tư, hiệu quả vốn đầu tư chưa cao. Công tác khảo sát thực địa thường bị coi nhẹ, do vậy, ảnh hưởng đến chất lượng công tác quy hoạch. Năng lực chuyên môn của cán bộ làm công tác quy hoạch chưa đáp ứng kịp nhu cầu đòi hỏi của công tác quy hoạch. 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.

Phân bổ nguồn lực dàn trải, chưa có kế hoạch phân bổ vốn trung và dài hạn để tập trung vào các công trình trọng điểm thiết yếu; chi phí đầu tư còn cao, hiệu quả thấp; chưa tạo được bước đột phá về phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng. Các dự án đầu tư trong quy hoạch chưa được sắp xếp thứ tự ưu tiên có căn cứ khoa học, do vậy khi nguồn vốn không đáp ứng đủ thì chủ đầu tư khó lựa chọn, nảy sinh tình trạng đầu tư dàn trải.

Chưa có cơ chế, chính sách thích hợp để huy động tiềm năng và nguồn lực, nhất là đất đai cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Chủ trương huy

động đa dạng các nguồn vốn cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đạt kết quả còn 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, cơ sở pháp lý chưa đầy đủ và chưa chi tiết để tạo môi trường thông thoáng cho tư nhân tham gia đầu tư vào các lĩnh vực quan trọng này.

3. Giải pháp phát triển kết cấu hạ tầng đảm bảo phát triển bền vững ở Việt Nam

Thứ nhất, nâng cao chất lượng xây dựng và thực hiện quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng.

- Rà soát, hoàn thiện thể chế để nâng cao chất lượng quy hoạch. Xây dựng Luật Quy hoạch có phạm vi điều chỉnh chung cho các loại quy hoạch phát triển trên phạm vi cả nước. Rà soát, sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các nghị định của Chính phủ về công tác thẩm định và phê duyệt quy hoạch theo hướng tạo cơ chế thẩm định độc lập, tập trung, do một đầu mối chịu trách nhiệm.

- Sớm xây dựng quy hoạch chung hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội cả nước. Rà soát, điều chỉnh, bổ sung quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội của các ngành, vùng, địa phương, bảo đảm tính đồng bộ, kết nối trong nội bộ ngành, liên ngành, liên vùng trên phạm vi cả nước, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Lựa chọn một số công trình quan trọng có sức lan tỏa, tạo sự đột phá lớn để tập trung đầu tư.

- Tăng cường công tác quản lý nhà nước về quy hoạch, đề cao trách nhiệm của người đứng đầu trong xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch, đảm bảo hiệu quả và tính khả thi. Coi trọng công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra thực hiện quy hoạch và xử lý nghiêm các vi phạm quy hoạch.

Thứ hai, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đầu tư kết cấu hạ tầng.

- Khẩn trương rà soát, hoàn thiện thể chế để tạo môi trường thuận lợi thu hút mạnh và sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn đầu tư. Sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Đô thị, các luật khác có liên quan và các văn bản dưới luật để tạo thuận lợi cho phát triển hạ tầng.

- Hoàn thiện hệ thống định mức, đơn giá, quy chuẩn kỹ thuật, chế độ lập và duyệt dự toán, kiểm toán, chế tài xử phạt nghiêm để quản lý, đánh giá, giám sát nhằm bảo đảm chất lượng công trình; chống tiêu cực, thất thoát, lãng phí.

- Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, bảo đảm thông thoáng, thuận lợi, khắc phục phiền hà và giảm chi phí cho các nhà đầu tư.

- Phát triển nguồn nhân lực làm công tác quản lý, xây dựng, vận hành, khai thác các công trình kết cấu hạ tầng. Nâng cao năng lực của các cơ quan, đơn vị nhà nước, đặc biệt là các tập đoàn, doanh nghiệp nhà nước, bảo đảm thực hiện tốt chức năng chủ đầu tư, chủ sở hữu nhà nước đối với các dự án kết cấu hạ tầng.

- Ứng dụng công nghệ thông tin và phương pháp quản lý hiện đại trong việc tổ chức xây dựng, khai thác và quản lý các công trình kết cấu hạ tầng. Tăng cường tư vấn, giám sát độc lập nhằm nâng cao chất lượng công trình; kiểm soát chặt chẽ suất đầu tư, rút ngắn tiến độ thực hiện để đưa vào khai thác sử dụng và quản lý có hiệu quả.

- Hoàn thiện cơ chế phân cấp đầu tư, phân bổ nguồn vốn để vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo đề cao trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp, vừa bảo đảm sự quản lý thống nhất của trung ương, đồng thời tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm.

- Làm tốt công tác tuyên truyền vận động, tạo sự đồng thuận trong xã hội để mọi người dân ủng hộ và chia sẻ trách nhiệm với Nhà nước trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng của đất nước.

Thứ ba, thu hút mạnh và sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng

- Sử dụng có hiệu quả vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước và trái phiếu chính phủ. Xây dựng kế hoạch đầu tư phát triển trung hạn, dài hạn thay cho kế hoạch phân bổ vốn đầu tư hằng năm, trong đó ưu tiên cho những công trình trọng điểm. Phát hành công trái, trái phiếu công trình để đầu tư xây dựng một số công trình cấp bách. Rà soát, hoàn thiện các quy định của pháp luật về đầu tư công, mua sắm công. Sửa đổi cơ chế phân cấp đầu tư và nâng cao năng lực quản lý đầu tư theo hướng người quyết định đầu tư phải cân đối khả năng bố trí vốn trước

khi phê duyệt dự án đầu tư, chịu trách nhiệm quyết định hình thức lựa chọn nhà thầu và chất lượng, hiệu quả của dự án.

- Thu hút mạnh và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn ODA. Đẩy mạnh vận động các đối tác, các nhà tài trợ tiếp tục cung cấp ODA để phát triển kết cấu hạ tầng, nhất là các công trình lớn. Rà soát, sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật có liên quan, ưu tiên bố trí vốn đối ứng và tháo gỡ khó khăn để đẩy nhanh tiến độ giải ngân hoàn thành các dự án.

- Thu hút mạnh các thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, bảo đảm lợi ích thỏa đáng của nhà đầu tư. Sửa đổi, bổ sung các quy định về chính sách hỗ trợ tài chính, thuế, giá, phí, lệ phí, nhượng quyền... để tăng tính thương mại của dự án và sự đóng góp của người sử dụng. Hoàn thiện cơ chế, chính sách khuyến khích đầu tư theo các hình thức PPP, BT, BOT, ... Mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm; Khuyến khích, vinh danh các tổ chức, cá nhân có nhiều đóng góp cho xây dựng kết cấu hạ tầng, nhất là ở vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc. Đổi mới, tăng cường công tác xúc tiến đầu tư nước ngoài, có cơ chế, chính sách phù hợp để thu hút đầu tư vào các lĩnh vực kết cấu hạ tầng.

- Đổi mới cơ chế, chính sách để huy động mạnh nguồn lực đất đai vào phát triển hạ tầng. Thông qua chính sách khai thác địa tô chênh lệch do xây dựng công trình đem lại, chính sách phù hợp với thu hồi đất để tạo vốn hỗ trợ cho xây dựng công trình hạ tầng. Thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất đối với các dự án kinh doanh.

- Sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các quy định của pháp luật về thu hồi đất, đền bù, giải phóng mặt bằng, phục vụ xây dựng kết cấu hạ tầng theo hướng rút ngắn thời gian, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng, đặc biệt là công trình trọng điểm. Có kế hoạch tái định cư, bảo đảm quyền lợi của người bị thu hồi đất, đồng thời vận động sự tự nguyện chấp hành và tham gia đóng góp tích cực của người dân. Kiên quyết xử lý nghiêm các hành vi cố tình không chấp hành quy định của pháp luật về giải phóng mặt bằng.

Tài liệu tham khảo

Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2015), *Global Competitiveness Index*, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#economy=VNM>

Phạm Sỹ Liêm (2006), *Đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng: cơ hội và thách thức*, <http://www.vncold.vn/Web/Content.aspx?distid=267>

Thông tin tác giả:

* **Nguyễn Quang Vinh**, Tiến sỹ

- Tổ chức tác giả công tác: Viện chiến lược phát triển - Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- Lĩnh vực nghiên cứu: Phân bố lực lượng sản xuất và phân vùng quy hoạch.
- Một số Tạp chí đã từng đăng tải công trình nghiên cứu: Tạp chí Kinh tế và Dự báo.
- Địa chỉ Email: vinhpht@yahoo.com.vn