

# Đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông vận tải: thực trạng và giải pháp

Võ Thị Hồng Lan  
Bô Công an

Tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội được hình thành từ 5 nguồn, đó là vốn ngân sách nhà nước (gồm cả vốn ODA và vốn viện trợ), vốn tín dụng đầu tư, vốn do các doanh nghiệp nhà nước đầu tư, vốn đầu tư trong dân cư và tư nhân và vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài (FDI). Nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (bao gồm cả ODA, vốn viện trợ, tài trợ của quốc tế cho Chính phủ Việt Nam) chủ yếu được đầu tư trực tiếp cho kết cấu hạ tầng ở cả nông thôn và đô thị. Nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước đóng vai trò hết sức quan trọng, tạo dựng nền tảng và điều kiện ban đầu để thu hút các nguồn vốn khác tập trung cho đầu tư phát triển.

## 1. Sự cần thiết phải đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông vận tải

Giao thông nói chung là sản phẩm của quá trình sản xuất hàng hoá, ngược lại giao thông lại là điều kiện để sản xuất hàng hoá phát triển. Do đó, giữa yêu cầu phát triển của giao thông và sản xuất hàng hoá thì giao thông phải được xây dựng và phát triển trước so với sản xuất hàng hoá. Song để phát triển nhanh giao thông trước hết phải đầu tư xây dựng và củng cố kết cấu hạ tầng giao thông.

Kết cấu hạ tầng giao thông vận tải có vai trò nền móng là tiền đề vật chất hết sức quan trọng cho mọi hoạt động vận chuyển, lưu thông hàng hoá. Nếu không có một hệ thống đường giao thông đầy đủ, đảm bảo tiêu chuẩn thì các phương tiện vận tải như các loại xe ô tô, tàu hoả, máy bay... sẽ không thể hoạt động tốt được, không đảm bảo an toàn, nhanh chóng khi vận chuyển hành khách và hàng hoá. Vì vậy chất lượng của các công trình hạ tầng giao thông là điều kiện tiên quyết ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động vận tải nói riêng và ảnh hưởng đến sự phát triển của nền sản xuất kinh tế - xã hội nói chung. Một xã hội ngày càng phát triển thì nhu cầu vận tải ngày càng tăng đòi hỏi cơ sở hạ tầng giao thông phải được đầu tư thích đáng cả về lượng lẫn về chất.

Đầu tư xây dựng mạng lưới giao thông vững mạnh là cơ sở nền tảng đảm bảo sự phát triển bền vững cho cả một hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội của một quốc gia. CSHT GTVT là một bộ phận quan trọng cấu thành nên kết cấu hạ tầng của một nền kinh tế. Nếu chỉ quan tâm đầu tư cho các lĩnh vực năng lượng, viễn thông, hoặc các cơ sở hạ tầng xã hội mà không quan tâm xây dựng mạng lưới giao thông bền vững thì sẽ không có sự kết nối hữu cơ giữa các ngành, các lĩnh vực kinh tế - xã hội. KCHT của nền kinh tế sẽ trở thành một thể lỏng lẻo, không liên kết và không thể phát triển được.

Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông nhằm đảm bảo cho ngành GTVT phát triển nhanh chóng. Nhờ đó thúc đẩy quá trình phát triển sản xuất hàng hoá và lưu thông hàng hoá giữa các vùng trong cả nước; khai thác sử dụng hợp lý mọi tiềm năng của đất nước nhất là ở vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa còn lạc hậu; cho phép mở rộng giao lưu kinh tế văn hoá và nâng cao tính đồng đều về đầu tư giữa các vùng trong cả nước.

Đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông là phù hợp với xu thế tất yếu của một xã hội đang phát triển với tốc độ đô thị hoá cao. Ngày nay, các phương tiện giao thông vận tải phát triển như vũ bão nhờ vào những thành tựu của nền văn minh khoa học và kỹ thuật. Từ chiếc xe kéo bằng sức người thì ngày nay đã được thay thế bằng xe đạp, xe máy, ô tô, xe trọng tải lớn, xe điện ngầm, tàu siêu tốc... Sự tăng lên của dân số kết hợp với sự xuất hiện của hàng loạt các phương tiện giao thông ngày càng hiện đại đòi hỏi các công trình hạ tầng như đường sá, cầu cống, nhà ga, sân bay, bến bãi... cần được đầu tư mở rộng, nâng cấp và xây dựng lại trên quy mô lớn, hiện đại bằng những vật liệu mới có chất lượng cao. Có như thế mới khắc phục được những tồn tại trong vấn đề vận chuyển lưu thông ở những đô thị lớn như nạn ùn tắc giao thông, tai nạn giao thông.

## 2. Đặc điểm của đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông vận tải

Đầu tư vào KCHTGT cần khối lượng vốn lớn, chủ yếu là từ vốn ngân sách nhà nước (vốn ngân sách thường chiếm từ 60 — 70% tổng vốn đầu tư). Do các công trình hạ tầng giao thông vận tải thường đòi hỏi vốn lớn, thời gian xây dựng lâu, hiệu quả kinh tế mang lại cho chủ đầu tư không cao, khó thu hồi vốn nên không hấp dẫn các nhà đầu tư cá nhân. Bên cạnh đó các công trình giao thông phục vụ cho nhu cầu đi lại

của toàn xã hội, được mọi thành phần kinh tế tham gia khai thác một cách triệt để, khi hư hỏng lại ít ai quan tâm đầu tư sửa chữa, bảo dưỡng để duy trì tuổi thọ cho chúng. Vì vậy nhà nước hàng năm đều trích ngân sách để đầu tư xây dựng mới, sửa chữa khắc phục những công trình hư hỏng góp phần cải tạo bộ mặt giao thông đất nước.

Đầu tư KCHTGT mang tính xã hội hoá cao, khó thu hồi vốn nhưng đem lại nhiều lợi ích cho nền kinh tế-xã hội. Tuy hoạt động đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông không đem lại lợi ích trực tiếp cho chủ đầu tư nhưng lợi ích mà nền kinh tế xã hội được hưởng thì không thể cân đồng đo đếm được. Có thể coi hoạt động đầu tư này là đầu tư cho phúc lợi xã hội, phục vụ nhu cầu của toàn thể cộng đồng.

Sản phẩm đầu tư xây dựng các công trình giao thông là một loại hàng hoá công cộng, yêu cầu giá trị sử dụng bền lâu nhưng lại do nhiều thành phần tham gia khai thác sử dụng. Vì vậy nhà nước cần tăng cường quản lý chặt chẽ các giai đoạn hình thành sản phẩm, lựa chọn đúng công nghệ thích hợp, hiện đại để cho ra các công trình đạt tiêu chuẩn và chất lượng quốc tế, đảm bảo an toàn cho mọi hoạt động của nền kinh tế.

Đầu tư KCHTGT có tính rủi ro rất cao do chịu nhiều tác động ngẫu nhiên trong thời gian dài, có sự mâu thuẫn giữa công nghệ mới và vốn đầu tư, giữa công nghệ đất liền và khối lượng xây dựng không đảm bảo. Do đó trong quản lý cần loại trừ đến mức tối đa các nguyên nhân dẫn đến rủi ro cho nhà đầu tư, nhà thầu khoán và tư vấn.

Đầu tư xây dựng các công trình giao thông thường liên quan đến nhiều vùng lãnh thổ. Các nhà quản lý cần tính đến khả năng này để tăng cường việc đồng bộ hoá trong khai thác tối đa các tiềm năng của vùng lãnh thổ, các thành phần kinh tế để phát triển giao thông, nhằm giảm hao phí lao động xã hội.

Xây dựng các công trình giao thông là một ngành cần thường xuyên tiếp nhận những tiến bộ mới của khoa học kỹ thuật, của công nghệ sản xuất hiện đại để đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của con người. Ví dụ như ngành đường sắt Việt Nam đang nghiên cứu để xây dựng tuyến đường sắt không khe nối giúp cho tàu chạy êm, tạo cảm giác dễ chịu cho hành khách và môi trường; tránh được những va đập làm hao mòn hư hại đầu máy to xe và hạn chế hiện tượng gục mồi ray làm ảnh hưởng đến an toàn vận chuyển đường sắt. Trong quá trình xây dựng KCHTGT luôn đòi hỏi yêu cầu kỹ thuật cao, công nghệ hiện đại, vì có thể một công trình không đảm bảo chất lượng sẽ gây ra thiệt hại về tính mạng và tài sản của rất nhiều người.

### **3. Thực trạng huy động vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông**

Theo Đề án Chương trình và Chính sách thu hút đầu tư nước ngoài vào giao thông vận tải đến năm

2020 của Bộ Giao thông vận tải, tổng chỉ đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông do Bộ quản lý bình quân năm đã liên tục tăng trong thời gian qua. Tương ứng các giai đoạn 2001 - 2005 và 2006 - 2010 là 12.000 tỷ đồng/năm (khoảng 0,76 tỷ USD) và 36.000 tỷ đồng/năm (khoảng 1,9 tỷ USD). Và con số bình quân của hiện nay là khoảng 70.000 tỷ đồng/năm (khoảng 3,1 tỷ USD).

Thống kê của Bộ Giao thông vận tải cho thấy, nguồn vốn nước ngoài được thu hút và đầu tư vào ngành giao thông vận tải hiện có nguồn ODA (và vốn vay ưu đãi) và vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Vốn nước ngoài chiếm gần 32% tổng chỉ đầu tư vào ngành giao thông, trong đó ODA chiếm 28% và còn lại là FDI (số liệu ước tính, chưa được thống kê đầy đủ).

Vốn ODA tập trung bố trí phần lớn cho lĩnh vực hạ tầng đường bộ (cao tốc, quốc lộ, cầu lớn, đường tỉnh, giao thông nông thôn), một phần cho lĩnh vực hạ tầng cảng hàng không, hạ tầng hàng hải, hạ tầng đường thủy, hạ tầng đường sắt (tuyến đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị).

Chỉ tiêu công cho lĩnh vực giao thông ở nước ta khá cao. Tỷ trọng của chỉ đầu tư công cho xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông ở cả trung ương và địa phương (bảng khoảng 1,2 lần chỉ ngân sách trung ương) bình quân giai đoạn 2009-2013 là 3,5%. Con số này là một mức cao hơn so với một số nước trong khu vực.

Trong 5 năm qua, ngành giao thông vận tải đã thực hiện và soát quy mô đầu tư, tiêu chuẩn, phân kỳ đầu tư hợp lý, lựa chọn giải pháp thiết kế phù hợp... nên đã tiết giảm được hơn 57.000 tỷ đồng trong tổng mức đầu tư các dự án. Đồng thời, ngành đã tạo được bước đột phá trong việc thu hút các thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia phát triển kết cấu hạ tầng giao thông. Trong giai đoạn 2011-2015, đã kêu gọi đầu tư ngoài ngân sách nhà nước cho kết cấu hạ tầng giao thông được trên 410.000 tỷ đồng.

Từ năm 2012 đến nay, số vốn tư nhân tham gia đầu tư vào phát triển hạ tầng giao thông tăng đột biến. Riêng năm 2014, ngành giao thông vận tải đã huy động được gần 43.000 tỷ đồng vốn tư nhân tham gia đầu tư vào các dự án giao thông. Tính đến cuối năm 2014, trong 63 dự án PPP do Bộ Giao thông vận tải quản lý, các ngân hàng thương mại đã tham gia tài trợ tới 135.000 tỷ đồng (chiếm trên 89% tổng mức đầu tư). Tuy nhiên, các dự án đầu tư hạ tầng giao thông thường có thời gian thu hồi vốn dài lên đến hàng chục năm. Đây là thách thức lớn đối với các ngân hàng thương mại trong việc thu hồi vốn, quản lý rủi ro thanh khoản, rủi ro kỳ hạn. Động thái chính sách mới đây của Ngân hàng Nhà nước về việc siết cho vay trung và dài hạn đang đặt ra thách thức không nhỏ cho việc tìm kiếm nguồn vốn xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông.

Ngân sách hạn hẹp, khả năng nguồn vốn tín dụng trung và dài hạn sắp tới bị hạn chế mức cho vay, cộng

với việc giảm nguồn vốn ODA vay ưu đãi khi Việt Nam bước vào ngưỡng quốc gia có thu nhập trung bình là những thách thức không nhỏ trong việc huy động vốn cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông.

#### **4. Định hướng và giải pháp phát triển giai đoạn 2016 - 2020**

Chiến lược phát triển ngành giao thông vận tải xác định mục tiêu tổng quát đến năm 2020 Việt Nam sẽ hình thành được một hệ thống giao thông vận tải hợp lý giữa các phương thức vận tải, phát triển một cách đồng bộ, từng bước tiến tới hiện đại nhằm góp phần đưa đất nước cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Một số mục tiêu cụ thể gồm: Đến năm 2020 có trên 2.000km đường bộ cao tốc; hoàn thành hơn 600km đường Hồ Chí Minh, tốc độ bình quân chạy tàu tuyến Bắc - Nam là 80 - 90km/h đối với tàu khách và 50 - 60km/h đối với tàu hàng; đưa tổng năng lực các cảng hàng không đạt khoảng 100 triệu hành khách/năm; tổng công suất các cảng biển đạt khoảng 800 triệu tấn/năm vào năm 2020;...

Để thực hiện các mục tiêu đó, theo ước tính của Bộ Giao thông vận tải, tổng nhu cầu vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông Việt Nam giai đoạn 2016 - 2020 là khoảng 1.015.000 tỷ đồng (khoảng 48 tỷ USD), trong đó, nhu cầu phân theo các lĩnh vực lần lượt là: đường bộ khoảng 651.000 tỷ đồng, đường sắt khoảng 119.000 tỷ đồng, hàng không khoảng 101.000 tỷ đồng, hàng hải 68.000 tỷ đồng và đường thủy nội địa hơn 33.000 tỷ đồng. Cùng theo Bộ Giao thông vận tải, khoảng hơn 300.000 tỷ đồng (14 tỷ USD) sẽ huy động từ nguồn ngoài ngân sách, đặc biệt là vốn đầu tư từ nước ngoài.

Nhu cầu về vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông là rất lớn. Trong khi đó, nguồn vốn ngân sách hạn hẹp, khả năng huy động vốn ODA và vốn vay ưu đãi đã giảm khi Việt Nam bước vào ngưỡng quốc gia có mức thu nhập trung bình và trần nợ công bị khống chế. Điều này đang đặt ra nhiều thách thức và áp lực không nhỏ trong việc huy động vốn cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông trong bối cảnh hiện nay và trong những năm tới. Để vượt qua những thách thức về huy động vốn xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông, trong thời gian tới, cần tập trung thực hiện một số giải pháp:

Một là, cần ưu tiên đầu tư có trọng tâm, trọng điểm, ưu tiên các công trình có tính lan tỏa, bảo đảm kết nối các trung tâm kinh tế, các vùng kinh tế trọng điểm và các phương thức vận tải thông qua việc rà soát, điều chỉnh các chiến lược, quy hoạch phát triển ngành, bảo đảm tính khả thi, phù hợp với điều kiện thực tế nước ta.

Hai là, tăng cường ứng dụng khoa học, công nghệ, giảm chi phí và nâng cao hiệu quả trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông. Thực hiện triệt để

giải pháp này giúp giảm suất đầu tư cho các công trình giao thông, qua đó, có thể tăng quy mô đầu tư với một nguồn vốn đầu tư nhất định.

Ba là, tiếp tục đẩy mạnh thu hút mọi nguồn lực để phát triển kết cấu hạ tầng giao thông, bao gồm cả nguồn lực trong và ngoài nước bằng cơ chế, chính sách phù hợp. Nhà nước cần rà soát, sửa đổi, ban hành các cơ chế, chính sách thu hút đầu tư, đặc biệt là hoàn thiện hệ thống chính sách thu hút đầu tư theo hình thức PPP, nhằm tạo sự đột phá trong thu hút vốn tư nhân tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông. Xem xét xây dựng Luật về PPP trên cơ sở nâng cấp các quy định tại Nghị định 15/2015/NĐ-CP để tạo cơ sở pháp lý cao nhất, thống nhất, đồng bộ cho việc cơ sở hóa thu hút đầu tư, trong đó có xã hội hóa thu hút đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông.

Bốn là, thực hiện tốt công tác giải phóng mặt bằng để bảo đảm tiến độ các dự án, qua đó, nâng cao hiệu quả đầu tư, tránh lãng phí khi dự án bị chậm tiến độ do vướng mắc về giải phóng mặt bằng. Bộ Giao thông vận tải, các chủ đầu tư cần phối hợp chặt chẽ với các địa phương huy động hệ thống chính trị cơ sở vào cuộc để thúc đẩy công tác giải phóng mặt bằng, bảo đảm tiến độ thi công các dự án. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý các vấn đề liên quan đến tiến độ và chất lượng công trình.

Năm là, đẩy mạnh công tác phòng, chống tham nhũng trong đầu tư xây dựng cơ bản; nâng cao năng lực của các chủ thể tham gia vào quá trình đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng giao thông. Tiếp tục đẩy mạnh cách hành chính tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động đầu tư, trong đó có đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng giao thông./

#### **Tài liệu tham khảo**

Lý Huy Tuấn (2017). Chiến lược phát triển giao thông đường bộ Việt Nam đến năm 2030. Tạp chí Giao thông vận tải, tháng 10.

Quyết định 355/QĐ-TTg ngày 25/02/2013 về việc phê duyệt điều chỉnh Chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

Tài cơ cấu lĩnh vực vận tải giai đoạn 2016 - 2020 và định hướng đến 2025. <http://tapchitaichinh.vn/nghiencuu-trao-doi/tai-co-cau-linh-vuc-van-tai-giai-doan-2016-2020-va-dinh-huong-den-2025-119136.html>

Bộ Giao thông vận tải (2017). Định hướng và chính sách phát triển cơ sở hạ tầng giao thông Việt Nam

<http://www.mt.gov.vn/atgt/tin-tuc/51792/dinh-huong-va-chinh-sach-phat-trien-co-so-ha-tang-giao-thong-viet-nam.aspx>