



HARVARD Kennedy School

**ASH CENTER**

for Democratic Governance  
and Innovation

CHƯƠNG TRÌNH VIỆT NAM  
TRUNG TÂM KINH DOANH VÀ NHÀ NƯỚC  
CỦA ĐẠI HỌC HARVARD



CHƯƠNG TRÌNH  
PHÁT TRIỂN LIÊN HỢP QUỐC

## Những trở ngại về cơ sở hạ tầng của Việt Nam



HCMC, Tháng 1 năm 2010

# Những trở ngại về cơ sở hạ tầng của Việt Nam

*Nguyễn Xuân Thành*

*Nghiên cứu chuẩn bị cho Tài liệu Đối thoại Chính sách Harvard - UNDP  
“Loạt bài nghiên cứu sức cạnh tranh quốc tế và sự gia nhập WTO của Việt Nam”*

**Tài liệu Đối thoại Chính sách số 1**



Bản quyền © 2009 Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc tại Việt Nam

Giấy phép xuất bản số: 171-2010/CXB/31/02-01/VHTT

Ảnh bìa: Nguyễn Đình Đông/UNDP Viet Nam

Thiết kế mỹ thuật: Phan Hương Giang/UNDP Viet Nam; Công ty in Phú Sĩ.

In tại Việt Nam.

## Lời nói đầu

Trong thập niên vừa qua tổng đầu tư hạ tầng ở Việt Nam đã chiếm bình quân hơn 10% GDP, vượt qua khỏi các nền kinh tế Đông Á vốn nổi tiếng về mức đầu tư cơ sở hạ tầng cao. Kết quả từ tỉ lệ đầu tư cao của Việt Nam đã nhanh chóng mở rộng khối lượng cơ sở hạ tầng và cải thiện tiếp cận, góp phần vào sự thành công về tăng trưởng và phát triển của đất nước.

Mặt dù có những thành tựu này, những trở ngại về cơ sở hạ tầng của Việt Nam vẫn chưa được giải quyết một cách hiệu quả. Thực tế, chính những tác nghẽn về cơ sở hạ tầng thay vì những chính sách phức tạp và khó tiên liệu của nhà nước, hiện được xem là vấn đề lớn nhất cản trở môi trường kinh doanh của đất nước, như nhiều khảo sát quốc tế đã nhận định. Theo đó, Việt Nam đối mặt với thách thức bảo vệ cơ sở hạ tầng trước thiên tai và việc thải khí gây hiệu ứng nhà kính. Đối với Việt Nam, vượt qua nhiều rào cản cơ sở hạ tầng này có tầm quan trọng rất lớn để tiếp tục tăng trưởng với tốc độ tương tự thành tựu đã đạt được trong hai thập niên vừa qua, và theo hướng bền vững, hiện thực hóa những mục tiêu phát triển tham vọng đã đề ra cho những thập niên sắp tới.

Trong bối cảnh đó, bài đối thoại chính sách này xem xét những thách thức cơ sở hạ tầng mà Việt Nam đối mặt trong lĩnh vực năng lượng và giao thông vận tải. Nghiên cứu này tìm hiểu hoạt động qui hoạch cơ sở hạ tầng chiến lược trong hai khu vực này đã làm tốt đến đâu trong việc xác định những nút thắt quan trọng, nhu cầu ưu tiên, và đưa đến việc hình thành những can thiệp chính sách giải quyết nhiều khó khăn khác nhau mà Việt Nam đang gặp phải trong các lĩnh vực trên. Về phía triển khai, báo cáo tập trung vào hiệu quả đầu tư của hai ngành, xem xét việc phối hợp, thẩm định và quản lý những dự án cơ sở hạ tầng lớn tác động thế nào lên chi phí, chất lượng và tốc độ mà cơ sở hạ tầng giao thông và năng lượng đang được phát triển ở Việt Nam.

Giống như những bài khác trong loạt nghiên cứu này, nghiên cứu đối thoại chính sách của UNDP mong muốn đóng góp cho hoạt động thảo luận chính sách ở Việt Nam bằng cách xem xét khách quan tình hình phát triển và ý nghĩa tiềm năng của đất nước đối với tương lai. Mục tiêu của chúng tôi là khuyến khích những thảo luận và tranh luận dựa trên thông tin đầy đủ, thông qua việc trình bày những thông tin và bằng chứng được thu thập và chuyển tải một cách rõ ràng và khách quan.

Nhân cơ hội này tôi xin cảm ơn nhóm nghiên cứu từ Trường Quản lý Nhà nước John F. Kennedy của Đại học Harvard vì những phân tích sâu sắc và các khuyến nghị chính sách mang tính xây dựng của họ. Tôi cũng xin cảm ơn sự hỗ trợ rộng rãi từ Cơ quan Phát triển Quốc tế của Anh Quốc (DfID) và Cơ quan Hợp tác và Phát triển Quốc tế của Tây Ban Nha (AECID) đã dành cho hoạt động tư vấn chính sách của UNDP tại Việt Nam. Tài liệu nghiên cứu này đã không thể thực hiện nếu không có sự hỗ trợ từ các cơ quan trên.



Setsuko Yamazaki  
Giám đốc Quốc gia của UNDP

## Tóm tắt

Các nước thành công phải cung cấp được cơ sở hạ tầng cần thiết cho nền kinh tế và cho xã hội để duy trì tăng trưởng. Kinh nghiệm phát triển cho thấy đầu tư khoảng 7% GDP vào cơ sở hạ tầng là qui mô vừa đúng để duy trì tăng trưởng cao và bền vững. Trong khoảng thời gian 12 năm vừa qua, Chính phủ Việt Nam đã có thể duy trì mức đầu tư cơ sở hạ tầng là 10% GDP. Mức đầu tư rất cao này đã mang lại kết quả phát triển nhanh chóng khối lượng cơ sở hạ tầng và mức độ tiếp cận sử dụng. Mặc dù có được thành tựu này, Việt Nam vẫn đang ngày càng đối mặt với những yếu kém về cơ sở hạ tầng và điều này đã tác động tiêu cực lên khả năng của đất nước trong việc duy trì tăng trưởng kinh tế cao trong dài hạn. Giao thông vận tải và điện, hai hoạt động hạ tầng thiết yếu nhất, lại tỏ ra là hai lĩnh vực cơ sở hạ tầng yếu kém nhất ở Việt Nam khi các vụ cúp điện và tắt nghẽn giao thông ngày càng xảy ra thường xuyên hơn.

Trong giao thông vận tải, nhiều dự án đường sắt, cảng biển và sân bay qui mô lớn đang được hoạch định mà hầu như không chú trọng đến sự xuất hiện của các cụm công nghiệp đang phát triển nhanh chóng. Những dự án định hướng sai lệch này cần được chấm dứt nhằm dành nguồn vốn cho một số dự án thiết yếu ở những vùng đang tăng trưởng nhanh nhất, hiện đang đối mặt với tình trạng tắc nghẽn giao thông nghiêm trọng. Sự tham gia của khu vực tư nhân trong phát triển giao thông sẽ giúp xác định và thực hiện những dự án thiết thực nhất. Nhưng tiềm năng của khu vực tư nhân chỉ có thể hiện thực hóa nếu suất sinh lợi cho các nhà đầu tư tư nhân xuất phát từ ngân lưu của chính dự án, thay vì từ trợ cấp của Chính phủ dưới hình thức hỗ trợ đất.

Trong lĩnh vực điện, mô thức đầu tư quá phụ thuộc vào thủy điện cần được thay đổi. Nếu thủy điện vẫn tiếp tục là nguồn sản xuất lớn duy nhất, thì thời gian không hoạt động kéo dài sẽ là vấn đề không tránh khỏi của các nhà máy nhiệt điện, vì tỉ lệ sản lượng điện giữa mùa mưa và mùa khô là không đều nhau. Việt Nam cần xác định hỗn hợp công suất sản xuất thủy và nhiệt điện phù hợp, có thể đáp ứng ổn định nhu cầu của đất nước. Cần phải tăng giá điện ở mức có thể giúp EVN hay một đơn vị thu mua điện nào đó trong tương lai có thể hợp đồng để có thêm công suất phát điện mới thông qua đấu thầu cạnh tranh. Lộ trình tự do hóa ngành năng lượng được hoạch định trong Luật ngành Điện năm 2004 cần được thực thi nếu Việt Nam muốn thu hút thành công khối lượng đầu tư, thúc đẩy mức độ cạnh tranh và sự tham gia của khu vực tư nhân, nhằm đáp ứng được nhu cầu năng lượng dài hạn và qua đó là nhu cầu phát triển của đất nước.

Những quan điểm được thể hiện trong bài viết này là của riêng tác giả, không nhất thiết phản ánh quan điểm của Liên Hợp Quốc, Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright hay của Trường Harvard Kennedy.



# Mục lục

Lời nói đầu	
Tóm tắt	
Dẫn nhập.....	1
Mâu thuẫn cơ sở hạ tầng: Mức đầu tư cao bền vững và thực trạng tắc nghẽn kéo dài.....	2
Giao thông.....	6
Điện.....	13

## Danh mục hình

Hình 1. Đầu tư cơ sở hạ tầng ở Việt Nam.....	2
Hình 2. Các trụ cột trong chỉ số cạnh tranh toàn cầu .....	3
Hình 3. Sự xuất hiện các cụm ngành công nghiệp cạnh tranh ở Việt Nam.....	6
Hình 4. Địa điểm các cảng nước sâu đang phát triển và khối lượng hàng hóa hiện nay .....	8
Hình 5. Sân bay Tân Sơn Nhất và Long Thành .....	10
Hình 6. Tốc độ tăng trưởng sản lượng điện và GDP (% năm).....	13
Hình 7. Cơ cấu sở hữu của EVN trong lĩnh vực bất động sản .....	14
Hình 8. Cơ cấu dự án Phú Mỹ 2.2.....	17

## Danh mục hình

Bảng 1. Năm vấn đề hàng đầu về môi trường đầu tư .....	3
Bảng 2. Việt Nam: Xếp hạng quốc tế về cơ sở hạ tầng .....	4
Bảng 3. ICOR ở một số nền kinh tế Châu Á.....	5
Bảng 4. Cấu phần chi phí nội địa của các nhà xuất khẩu (US\$) .....	7
Bảng 5. So sánh chi phí phát triển đường sắt ở Việt Nam và Trung Quốc .....	9
Bảng 6. Kế hoạch đầu tư ngành điện ở Việt Nam từ 2007 đến 2015.....	15
Bảng 7. Tổng chi phí phát điện tính bằng xen/kWh.....	16
Danh mục tài liệu tham khảo .....	20





# Dẫn nhập

Trong một thời gian dài, Chính phủ Việt Nam đã thực hiện tốt việc nâng cao mức đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Tổng mức đầu tư cơ sở hạ tầng trong 12 năm qua bình quân chiếm hơn 10% GDP, đưa Việt Nam vượt lên trên các nền kinh tế Đông Nam Á, vốn nổi tiếng nhờ mức đầu tư cao cho cơ sở hạ tầng.

Tuy nhiên, dù có thành tựu này, Việt Nam vẫn chưa giải quyết được một cách hiệu quả những khó khăn về cơ sở hạ tầng. Thực tế, theo nhiều khảo sát quốc tế, tình trạng tắc nghẽn trong cơ sở hạ tầng, chứ không phải các chính sách phức tạp và hay thay đổi, hiện được xem là nguyên nhân lớn nhất cản trở môi trường kinh doanh của Việt Nam<sup>1</sup>. Rõ ràng việc thiếu khả năng đầu tư mạnh mẽ để giải quyết những khó khăn về cơ sở hạ tầng có thể được lý giải bằng thực tế rằng có một số lượng không cân xứng các dự án cơ sở hạ tầng, đặc biệt là những dự án trong lĩnh vực giao thông, là không khả thi về mặt kinh tế nhưng vẫn được phê duyệt dưới áp lực chính trị kèm theo chi phí bị đội lên cao. Do đó, thách thức cơ sở hạ tầng quan trọng nhất đối với Việt Nam là *sự thiếu hiệu quả trong đầu tư* chứ không phải mức đầu tư không thỏa đáng.

Ngân sách chính phủ hiện đang tài trợ cho đa số các dự án mới, nhiều dự án này cũng được hỗ trợ từ nguồn vốn ODA (hỗ trợ phát triển chính thức). Tuy nhiên, khi Việt Nam nhanh chóng tiến gần đến mức thu nhập bình quân đầu người của các nước có thu nhập trung bình thấp, thì có nhiều khả năng các khoản vay mềm từ các chính phủ nước ngoài sẽ ít đi và Việt Nam phải dựa nhiều hơn vào sự tham gia của khu vực tư nhân để thực hiện chương trình phát triển cơ sở hạ tầng của mình. Nhưng mức đầu tư kỳ vọng của khu vực tư nhân vào cơ sở hạ tầng trong những năm tới phải được xem như nguồn tài trợ bổ sung và quan trọng hơn là như một cơ chế mới để phát triển những dự án khả thi nhất về mặt kinh tế. Tuy nhiên, sự tham gia của khu vực tư nhân và mối quan hệ hợp tác nhà nước– tư nhân chỉ có thể thúc đẩy hiệu quả nếu chúng được thực hiện trong một bối cảnh cạnh tranh, và nếu Chính phủ chú trọng vai trò của mình vào việc chia sẻ và hạn chế rủi ro, thay vì chính sách trợ cấp trực tiếp như chủ trương đổi đất lấy hạ tầng.

---

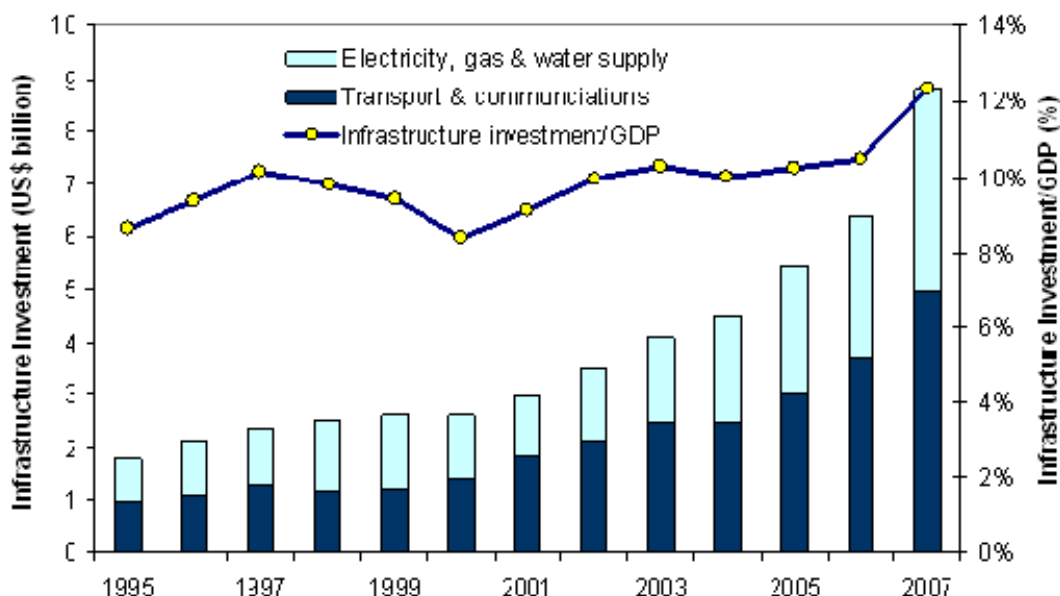
<sup>1</sup> Diễn đàn kinh tế thế giới, Báo cáo tính cạnh tranh toàn cầu 2008-2009; Cơ quan Xúc tiến Thương mại Nhật Bản (Jetro), Khảo sát doanh nghiệp có vốn đầu tư Nhật ở ASEAN và Ấn Độ 2007.

# Mâu thuẫn trong cơ sở hạ tầng: Mức đầu tư cao bền vững và thực trạng tắc nghẽn kéo dài

Các nước thành công phải cung cấp được cơ sở hạ tầng cần thiết cho nền kinh tế và cho xã hội để duy trì tăng trưởng. Kinh nghiệm phát triển cho thấy đầu tư khoảng 7% GDP vào cơ sở hạ tầng là qui mô vừa đúng để duy trì tăng trưởng cao và bền vững.<sup>2</sup> Đài Loan và Hàn Quốc từng đầu tư rất mạnh vào cơ sở hạ tầng trong thời kỳ công nghiệp hóa nhanh chóng. (Đài Loan là 9,5% GDP trong giai đoạn 1970-90<sup>3</sup> và Hàn Quốc là 8,7% trong giai đoạn 1960-1990<sup>4</sup>). Trung Quốc bình quân đầu tư 8% GDP vào cơ sở hạ tầng giai đoạn 2003-2004.<sup>5</sup> Cả ba nước đều xây dựng được những hệ thống cơ sở hạ tầng tiện ích hiện đại.

Cơ sở hạ tầng cũng là một thành phần quan trọng trong chiến lược phát triển của Việt Nam. Trong 20 năm qua, Chính phủ Việt Nam đã duy trì mức đầu tư hạ tầng khoảng 10% GDP (Hình 1). Mức đầu tư cao ngoạn mục này đã nhanh chóng mở rộng nguồn cung cơ sở hạ tầng và cải thiện khả năng tiếp cận sử dụng. Từ 2000 đến 2005, tổng chiều dài đường bê tông đã tăng gấp ba lần từ 30.000 km đến gần 90.000 km, đưa đến những cải thiện rất lớn cho giao thông nông thôn. Tỷ lệ hộ gia đình nông thôn kết nối mạng lưới điện cũng tăng từ 73% lên 89% trong giai đoạn 2000-2005.<sup>6</sup> Thành công trong phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn qui mô nhỏ là nét chính trong những thành tựu xóa nghèo và phát triển mang tính bao phủ của Việt Nam, điều mà cộng đồng tài trợ quốc tế thường xuyên khen ngợi.<sup>7</sup>

Hình 1. Đầu tư cơ sở hạ tầng ở Việt Nam



Ghi chú: Đầu tư cơ sở hạ tầng bao gồm điện, khí đốt, cấp nước, giao thông và viễn thông.

Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam

Sau hơn 20 năm kể từ khi thực hiện chính sách Đổi Mới, Việt Nam đang bước vào giai đoạn phát triển đòi hỏi phải đầu tư chiến lược vào cơ sở hạ tầng giao thông đại trà như xa lộ, đường sắt, cảng biển, và sân bay, và đầu tư vào hỗn hợp năng lượng hiệu quả như các nhà máy thủy điện, chạy than và khí đốt.

<sup>2</sup> Ngân hàng Thế giới, Báo cáo Tăng trưởng, Ủy ban Tăng trưởng của Ngân hàng Thế giới, 2007.

<sup>3</sup> Ngân hàng Thế giới, Các Chiến lược Cơ sở hạ tầng ở Đông Á: Câu chuyện chưa được kể, 1997.

<sup>4</sup> Trong giai đoạn 1960-1990, tổng đầu tư nội địa của Hàn Quốc chiếm 26,3% GDP (Theo Các chỉ báo Phát triển Thế giới của Ngân hàng Thế giới), 1/3 số đó cho cơ sở hạ tầng (Danny Leipziger, "Bài học từ Đông Á", NXB Đại học Michigan, 1994).

<sup>5</sup> ADB, Kết nối Đông Á – Khuôn khổ mới cho cơ sở hạ tầng, 2005 và Laurel Graefe and Galina Alexeenko, Xây dựng một thế giới tốt hơn: Vai trò của Cơ sở hạ tầng trong tăng trưởng kinh tế, EconSouth, Vol 10, No 2, 2008

<sup>6</sup> Văn phòng tổng cục thống kê Việt Nam.

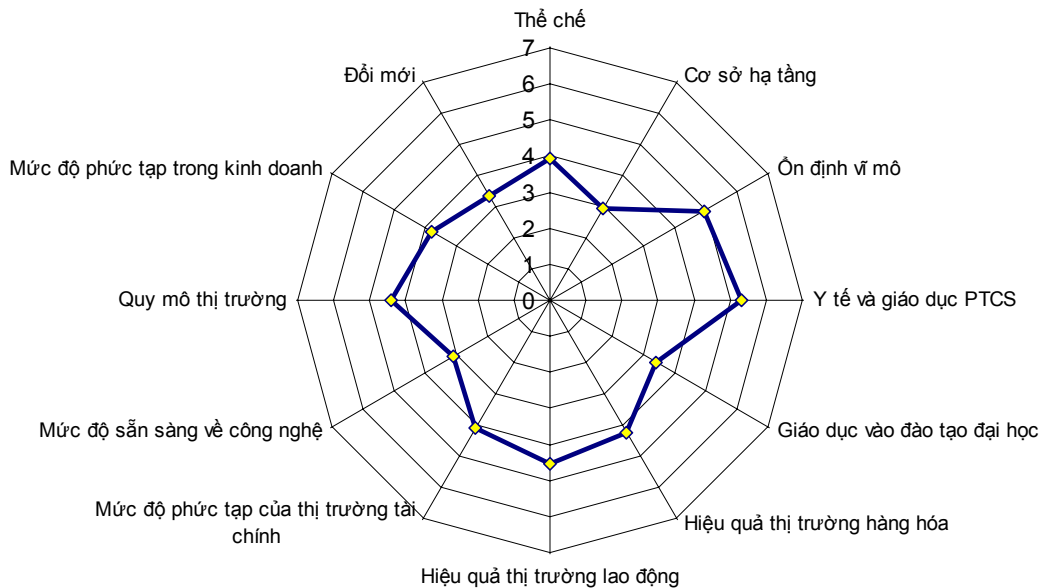
<sup>7</sup> Xem Báo cáo phát triển Việt Nam hàng năm của Nhóm tư vấn các nhà tài trợ Việt Nam.

Chính phủ thường nói về khó khăn lớn nhất đó là vốn. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Việt Nam sẽ cần 25 tỉ đô-la một năm để đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Bộ ước tính ngân sách hàng năm dành cho phát triển cơ sở hạ tầng của cả khu vực nhà nước và tư nhân là chưa tới 16 tỉ đô-la.<sup>8</sup>

Mặc dù nguồn tài trợ luôn là yếu tố quan trọng trong phát triển cơ sở hạ tầng, yếu tố hiệu quả vẫn không thể bỏ qua. Kinh nghiệm ở Việt Nam cho thấy, việc lên kế hoạch và thực hiện những dự án cơ sở hạ tầng qui mô lớn này trên thực tế có những trục trặc trong các khâu chọn lựa dự án, quản lý và điều phối đầu tư. Cụ thể, việc qui hoạch tổng thể và thiết kế dự án kém, sự thiếu khả năng giám sát và quản lý dự án, và những khó khăn tài chính của chủ dự án và nhà thầu là những nguyên nhân thường xuyên và quan trọng nhất gây trì hoãn và phát sinh chi phí trong các dự án lớn.<sup>9</sup> Những thất bại này có thể cản trở Việt Nam đạt tăng trưởng nhanh trong dài hạn.

Có một quan ngại chính là trong khi các nước ở Đông Á đã có thể hưởng lợi từ mức đầu tư cao và đạt được lợi thế cạnh tranh trong các dịch vụ cơ sở hạ tầng, thì Việt Nam đang ngày càng đối mặt nhiều yếu kém về cơ sở hạ tầng. Theo bảng xếp hạng cạnh tranh toàn cầu gần đây nhất của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, cơ sở hạ tầng là cản trở lớn nhất đối với tính cạnh tranh quốc gia của Việt Nam (Hình 2). Cuộc khảo sát ý kiến các nhà quản lý doanh nghiệp hàng năm của Cơ quan Xúc tiến Thương mại Nhật Bản cũng xác định cơ sở hạ tầng là cản trở hàng đầu đối với những công ty đang hoạt động ở Việt Nam. Trong vòng 10 năm (1997-2007), yếu tố cơ sở hạ tầng kém phát triển đã thay thế vấn đề chính sách không nhất quán, và trở thành yếu tố gây khó khăn nhất tác động lên môi trường đầu tư của Việt Nam (Bảng 1).

**Hình 2. Các trụ cột trong chỉ số cạnh tranh toàn cầu**



*Ghi chú: Mỗi yếu tố được tính theo thang điểm từ 1-7 với 1 là chất lượng kém nhất và 7 là tốt nhất.*

*Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới, Báo cáo Cạnh tranh Toàn cầu 2008-2009*

<sup>8</sup> Báo Sài Gòn Tiếp thị, "Tư nhân ngoảnh mặt", 17/9/2008.

<sup>9</sup> Long Le-Hoai, Young Dai Lee, và Jun Yong Lee, "Sự trì hoãn và chi phí phát sinh trong các dự án xây dựng lớn của Việt Nam: so sánh với các nước", Tạp chí Công Chánh KSCE (2008) 12(6):367-377.

**Bảng 1. Năm vấn đề hàng đầu về môi trường đầu tư  
(Tính theo tỉ lệ phản hồi)**

<b>Doanh nghiệp sản xuất</b>	
Cơ sở hạ tầng kém phát triển	69,2%
Thủ tục hành chính rườm rà và phức tạp	50,0%
Hệ thống luật kinh tế chưa được phát triển, việc quản lý và áp dụng luật còn mang tính tùy tiện	46,2%
Cách quản lý chính sách không rõ ràng và nhất quán của chính quyền địa phương	38,5%
Thực tiễn thuế phức tạp và rắc rối	23,1%
<b>Doanh nghiệp phi sản xuất</b>	
Cơ sở hạ tầng kém phát triển	76,9%
Thiếu địa điểm văn phòng và tiền thuê tăng cao	69,2%
Hệ thống luật kinh tế chưa được phát triển, việc quản lý và áp dụng luật còn mang tính tùy tiện	57,7%
Thủ tục hành chính rườm rà và phức tạp	46,2%
Cách quản lý chính sách không rõ ràng và nhất quán của chính quyền địa phương	42,3%

Nguồn: Cơ quan Xúc tiến Thương mại Nhật Bản (Jetro),  
Khảo sát 2007 các doanh nghiệp Nhật liên kết hoạt động ở ASEAN và Ấn Độ.

Giao thông và điện, hai lĩnh vực hạ tầng thiết yếu nhất nhưng lại tỏ ra yếu kém nhất ở Việt Nam, khi tình trạng mất điện và tắc nghẽn giao thông xảy ra ngày càng thường xuyên. Báo cáo Cạnh tranh Toàn cầu 2008 nêu rõ trong số các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, Việt Nam xếp hạng thấp nhất về chất lượng cảng, đường bộ và điện (Bảng 2).

**Bảng 2. Việt Nam: Xếp hạng quốc tế về cơ sở hạ tầng**

	<b>Xếp hạng quốc tế</b>	<b>Lợi thế cạnh tranh (+) / Bất lợi thế cạnh tranh (-)</b>
Chất lượng cơ sở hạ tầng nói chung	97	
Chất lượng hạ tầng cảng	112	-
Chất lượng cung cấp điện	104	-
Chất lượng đường bộ	102	-
Chất lượng hạ tầng vận tải hàng không	92	-
Chất lượng hạ tầng đường sắt	66	-
Tổng số chỗ hành khách trên một km đường	42	+
Đường điện thoại	37	+
Xếp hạng chỉ số cạnh tranh quốc gia	70	

Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới, Báo cáo Cạnh tranh Toàn cầu 2008-2009

Nghịch lý giữa đầu tư cao nhưng kết quả xây dựng hạ tầng kém gợi lên câu hỏi quan trọng về hiệu quả. Nếu có nhiều dự án hạ tầng lãng phí và bị tham nhũng nặng nề, trong khi một vài dự án hiệu quả

thì bị trì hoãn do quản lý kém, thì tỉ suất lợi nhuận đầu tư sẽ thấp. Như đã nêu trong Bảng 3, Việt Nam là quốc gia sử dụng vốn kém hiệu quả nhất căn cứ trên tỉ lệ vốn tăng thêm trên sản lượng (ICOR). Trong 10 năm qua, Việt Nam đã cần đến 5 đơn vị vốn để tạo ra một đơn vị tăng trưởng trong khi các nền kinh tế châu Á khác chỉ cần 2,5 – 3,5 đơn vị vốn trong giai đoạn tăng trưởng nhanh. Rõ ràng, mức ICOR cao một cách khác thường như vậy ít nhất cũng do đầu tư thiếu hiệu quả trong cơ sở hạ tầng gây ra một phần.

**Bảng 3. ICOR ở một số nền kinh tế châu Á**

	<b>% tăng trưởng GDP</b>	<b>ICOR</b>
Việt Nam 1997-2007	7,2	5,1
Hàn Quốc 1969-1988	8,4	2,8
Malaysia 1977-1996	7,4	4,9
Thái Lan 1976-1995	8,1	3,6
Đài Loan 1963-1982	9,8	2,9
Indonesia 1977-1996	7,2	2,8

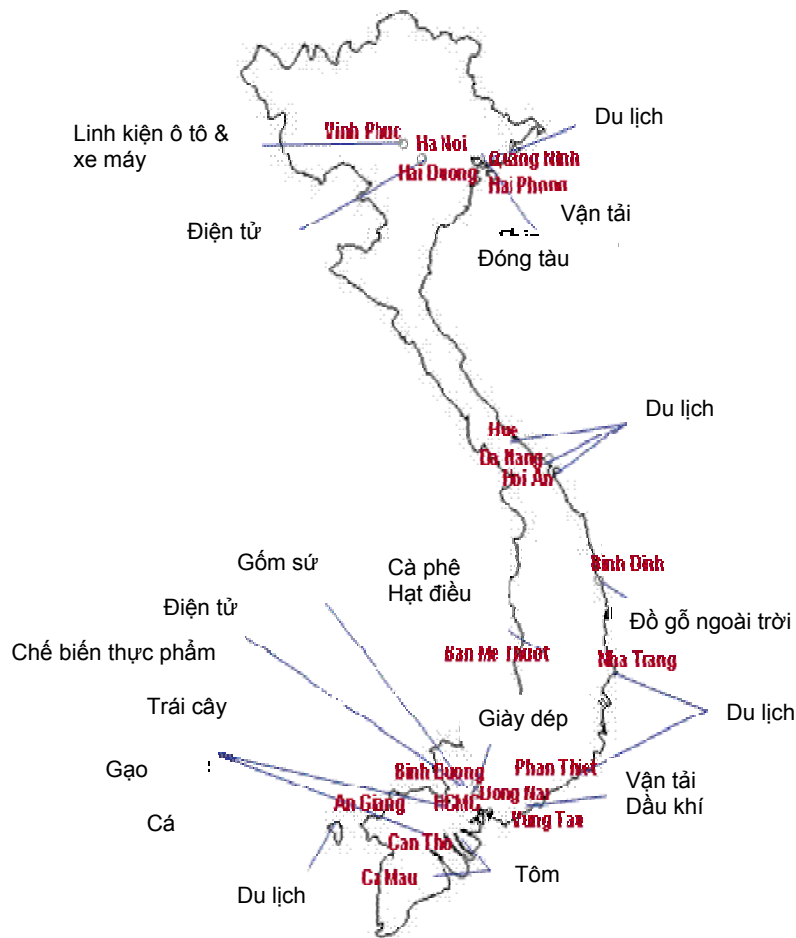
*Nguồn: Tính toán từ Chỉ báo Phát triển Thế giới của Ngân hàng Thế giới*

Hai nội dung tiếp theo sẽ xem xét bản chất phi hiệu quả của đầu tư trong các dự án giao thông lớn, cùng hỗn hợp nguồn năng lượng điện thiếu hiệu quả đã và đang được phát triển ở Việt Nam.

# Giao thông

Việt Nam đang tiến hành chương trình đầu tư tham vọng bao gồm nhiều dự án qui mô lớn về xa lộ, cảng biển, sân bay và đường sắt để hỗ trợ mục tiêu tăng trưởng kinh tế cao mà Chính phủ đã đề ra trong kế hoạch phát triển dài hạn 2010-2020. Hình 3 cho thấy ở Việt Nam đang nổi lên nhiều cụm ngành công nghiệp cạnh tranh, phần lớn mang tính thâm dụng lao động và định hướng xuất khẩu. Liệu Việt Nam có định vị được mình để tăng trưởng dài hạn hay không còn phụ thuộc vào việc phát triển thành công những cụm công nghiệp này. Tuy nhiên, địa điểm và cơ cấu đầu tư cho giao thông từng được thực hiện và theo kế hoạch sắp tới dường như không hỗ trợ cho những cụm công nghiệp này.

Hình 3. Sự xuất hiện các cụm ngành công nghiệp cạnh tranh ở Việt Nam



*Nguồn: Tổng hợp của tác giả dựa vào số liệu thống kê của các tỉnh về giá trị xuất khẩu và sản lượng công nghiệp.*

## Giao thông đường bộ

Có một số dự án giao thông đường bộ thành công trước đây đã làm giảm chi phí vận tải giữa những vùng sâu trong đất liền với các thị trường chính trong nước và quốc tế, từ đó thúc đẩy hoạt động đầu tư nội địa và đầu tư nước ngoài. Các dự án này gồm dự án nâng cấp Quốc lộ 1 (xa lộ Bắc Nam), nâng

cấp Quốc lộ 5 (nối Hà Nội với thành phố cảng Hải Phòng) và việc mở rộng cảng Hải Phòng.<sup>10</sup> Tuy nhiên, cũng có một số dự án lớn được quyết định không dựa trên cơ sở kinh tế vững chắc.

Một ví dụ về tình trạng yếu tố chính trị có thể dẫn đến các quyết định cơ sở hạ tầng kém là quyết định xây dựng đường bộ kết nối Bắc-Nam. Năm 2000, Chính phủ quyết định xây dựng đường cao tốc Hồ Chí Minh với kinh phí 1 tỉ đô-la, con đường nằm song song với Quốc lộ 1 nhưng băng qua khu vực vùng núi miền Trung, theo đường mòn Hồ Chí Minh nổi tiếng. Cơ sở lý luận của dự án là Việt Nam cần một đường cao tốc Bắc Nam thứ hai vì nhiều đoạn trên Quốc lộ 1 thường bị bão ảnh hưởng, đồng thời những vùng nghèo ở vùng Tây Bắc và cao nguyên trung bộ cần một con đường hiện đại để xóa nghèo. Giai đoạn 1 của đường cao tốc Hồ Chí Minh dài 1.230 km, gần như đã hoàn thành với chi phí thực tế lên đến hơn 2 tỉ đô-la. Trong tình hình con đường hầu như không có giao thông đi lại, rõ ràng việc kết nối một tỉnh nghèo này với một tỉnh nghèo khác không làm tăng lưu lượng giao thông. Hơn nữa, điều kiện tự nhiên không thuận tiện của vùng cao nguyên mà con đường này băng qua cho thấy nó dễ bị hư hại do bão lụt hơn là Quốc lộ 1. Như trong hình 3, dựa vào điều kiện địa lý của Việt Nam, sẽ hiệu quả về mặt chi phí nếu xây dựng một đường cao tốc có kiểm soát và một tuyến đường sắt xuyên suốt tất cả trung tâm chính vùng duyên hải. Có thể xây dựng các đường nhánh để kết nối những vùng nghèo hơn trong đất liền với các vùng giàu có ở duyên hải.

### Phát triển cảng

Liên quan đến vận tải hàng hải, việc thiếu một đường cao tốc có kiểm soát và hệ thống đường sắt hàng hóa đã góp phần làm tăng chi phí vận tải trong đất liền. Như đã minh họa trong bảng 4, Ngân hàng Thế giới tính toán rằng các nhà xuất khẩu Việt Nam phải trả 669 đô-la Mỹ để vận chuyển một công-ten-nơ 20 foot từ Việt Nam đi nước ngoài, trong khi các nhà xuất khẩu Trung Quốc chỉ tốn 390 đô-la và Singapore là 416 đô-la. Chi phí nội địa bao gồm chi phí công vận, phí hành chính, phí bốc dỡ tại cảng và chi phí vận tải đất liền, vấn đề chi phí cao trong cơ sở hạ tầng hàng hải không chỉ liên quan đến “phần cứng” (ví dụ như cảng) mà còn liên quan đến khía cạnh “phần mềm” (ví dụ hải quan, bốc dỡ hàng và hậu cần logistic...). Tình trạng ứ hàng liên tục xảy ra ở cảng Sài Gòn trong 5 tháng đầu năm 2009 khi nhu cầu vận chuyển giảm mạnh trước sự suy giảm của kinh tế toàn cầu cho ta thấy rõ hơn là còn rất nhiều không gian để cải thiện hơn nữa hiệu quả của hệ thống cảng hiện hữu thông qua chú trọng vào cơ sở hạ tầng “mềm”.<sup>11</sup>

**Bảng 4. Cấu phần chi phí nội địa của các nhà xuất khẩu (US\$)**

Quốc gia	Chi phí xuất khẩu (US\$/công-ten-nơ)	Chi phí nhập khẩu (US\$/công-ten-nơ)
Trung Quốc	390	430
Singapore	416	367
Malaysia	432	385
Hong Kong	525	525
Thái Lan	615	786
Indonesia	667	623
<b>Việt Nam</b>	<b>669</b>	<b>881</b>
Hàn Quốc	745	745
Ấn Độ	820	910

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Doing Business 2008*.

Trước những phát triển nhanh chóng của các phương tiện vận tải khác như máy bay, vận tải biển vẫn là phương thức vận chuyển hàng hóa quốc tế chủ yếu. Hiện tại, 80% khối lượng thương mại liên quan đến các nước đang phát triển là theo đường thủy. Cảng đóng vai trò quan trọng như cửa ngõ cho

<sup>10</sup> Ngân hàng Thế giới, *Thách thức Cơ sở Hạ tầng của Việt Nam*, 2006.

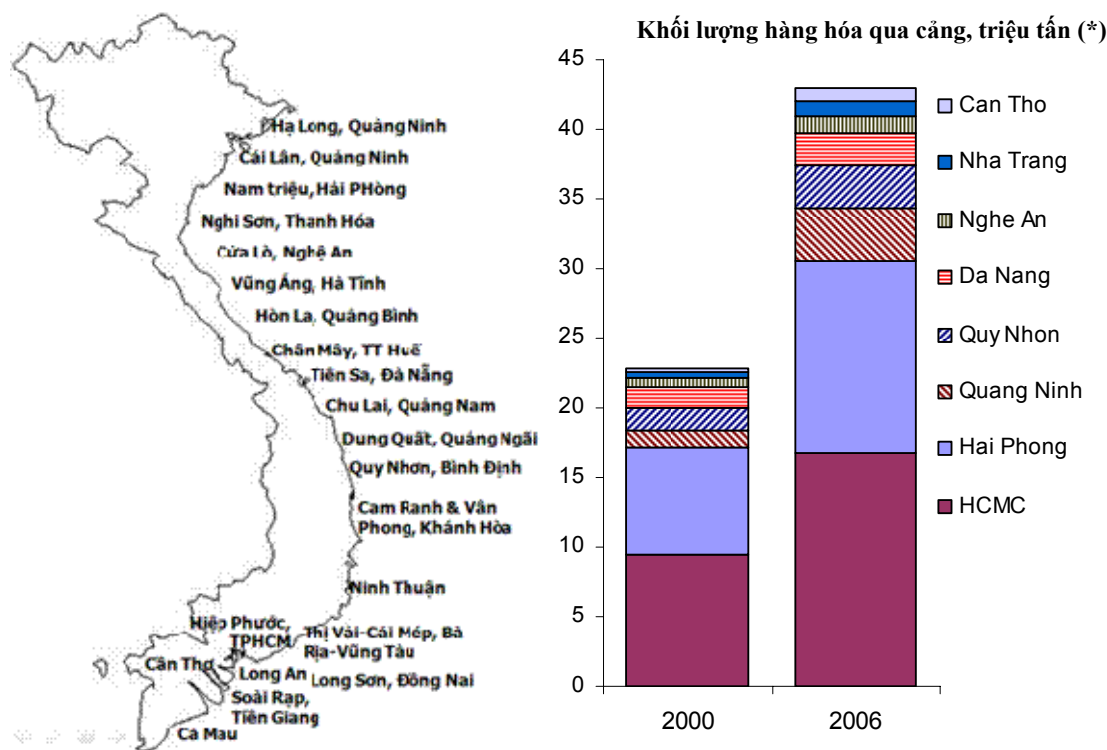
<sup>11</sup> Báo Tuổi Trẻ, 12/5/2009



thương mại. Chi phí cảng cao sẽ làm cho sản phẩm của một quốc gia kém cạnh tranh trên thị trường thế giới. Trong xu hướng thương mại ngày càng tăng của đất nước, Chính phủ cũng đã công bố những kế hoạch tham vọng xây dựng cảng biển nước sâu ở nhiều tỉnh ven biển (Hình 4). Tuy nhiên, việc đầu tư vào một số ít tiện ích cảng biển đẳng cấp thế giới, có khả năng tiếp nhận “tàu mẹ” trong khi nâng cấp đường bộ và đường sắt liên kết với các tỉnh khác lại là chiến lược khả thi hơn nhiều về mặt kinh tế. Thực tế, nếu Việt Nam quyết định đi theo kế hoạch hiện nay, thì sẽ phải dàn mỏng số lượng công-ten-nơ ra nhiều cảng để sử dụng các cảng này. Nhưng khi đó chỉ có tàu feeder (tàu ghép tải) mới cập được cảng và doanh nghiệp Việt Nam sẽ tiếp tục gánh chịu bất lợi về giao thông vận tải vì công-ten-nơ hàng của họ sẽ phải quá cảnh Hồng Kông và Singapore để đến các thị trường châu Âu và Bắc Mỹ.

Thành phố Đà Nẵng ở miền Trung là một minh họa rõ ràng. Đầu thập niên 2000, chính quyền thành phố Đà Nẵng đã đầu tư mạnh vào cơ sở hạ tầng bao gồm cảng Đà Nẵng và Cảng Tiên Sa. Cảng Đà Nẵng còn được Tổng Công ty Hàng hải Việt Nam (Vinalines) xếp hạng nhất cùng với cảng Hải Phòng và cảng Sài Gòn. Tuy nhiên, do khối lượng xuất khẩu thấp, nên ít có tàu cập cảng ăn hàng. Năm 2002, chi phí vận chuyển công-ten-nơ bằng xe tải từ Đà Nẵng vào Sài Gòn phát sinh thêm 385 đô-la. Nhưng chi phí vận tải biển bình quân một công-ten-nơ 20 feet ở cảng Sài Gòn là rẻ hơn 300 đô-la. Hơn nữa, so với cảng Đà Nẵng, các chuyến hàng đến cảng Sài Gòn sớm hơn một tuần. Kết quả là các nhà xuất khẩu ở Đà Nẵng, đặc biệt trong lĩnh vực chế biến thủy hải sản vẫn chọn cách xuất hàng qua cảng Sài Gòn.<sup>12</sup>

**Hình 4. Địa điểm các cảng nước sâu đang phát triển và khối lượng hàng hóa hiện nay**



*Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ những kế hoạch phát triển của Chính phủ về địa điểm cảng biển; niên giám thống kê Việt Nam và của các tỉnh đối với hàng hóa qua cảng 2006 và 2007.*

Khi các hoạt động kinh tế chủ yếu tập trung ở vùng Đông Nam (như Thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh lân cận), thì khu vực này là thích hợp nhất để đặt cảng biển nước sâu chính, có thể tiếp nhận tàu mẹ tải trọng lớn. Thực tế, những công ty đa quốc gia có cơ sở sản xuất ở Việt Nam và các công ty vận tải biển quốc tế từng góp ý với Chính phủ rằng việc phát triển cơ sở cảng mới ở sông Thị Vải/Cái Mép, Vũng tàu nên được xác định là ưu tiên quốc gia. Sau nhiều năm trì hoãn, việc thi công cảng Thị Vải - Cái Mép trị giá 700 triệu đô-la mới được bắt đầu vào tháng 10/2008 với nguồn vốn ODA từ ADB. Bước

<sup>12</sup> Nguyễn Xuân Thành, Đà Nẵng: Các chọn lựa Chính sách cho đầu tư và phát triển kinh tế, tài liệu nghiên cứu, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương và Quỹ châu Á, 2002.

tiếp theo sẽ là phát triển đường nối từ các tỉnh miền trung và Đồng bằng sông Cửu long, và hủy bỏ các kế hoạch phát triển cảng ở những vùng này.

Kế hoạch phát triển một cảng cho mỗi tỉnh ven biển xuất phát từ áp lực chính trị phải đầu tư mạnh vào những vùng kém phát triển để thu hẹp khoảng cách giữa các trung tâm đô thị như TPHCM và Hà Nội với các vùng khác nghèo hơn. Trước đây, các tỉnh phát triển chậm thường được Chính phủ chi ngân sách quốc gia hoặc chỉ định tín dụng cho vay hỗ trợ đầu tư những dự án công nghiệp như mía đường, xi măng hay nhà máy thép<sup>13</sup>. Khi Việt Nam đã cam kết mở cửa thị trường thông qua gia nhập WTO và ký kết các hiệp định thương mại khu vực và song phương, thì chủ trương phát triển công nghiệp theo kiểu cũ này không còn khả thi nữa. Các tỉnh lập tức chuyển sang vận động đầu tư cho hạ tầng. Thoạt nhìn, đây có vẻ như là hướng thay đổi lành mạnh. Tuy nhiên, việc phân bổ vốn ngân sách cho phát triển cơ sở hạ tầng lại vướng phải vấn đề động cơ sai lệch. Trong khi hơn 80% nguồn thu thuế từ những vùng phát triển nhanh như TPHCM và các tỉnh lân cận được chuyển về ngân sách trung ương để tái phân bổ, thì các tỉnh có kết quả kém trong thu hút đầu tư tư nhân và tạo công ăn việc làm lại được hưởng từ nguồn vốn này để xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông tốn kém nhưng không sử dụng hết. Trong khi cần xây dựng hệ thống đường bộ để hỗ trợ cho kinh tế nông thôn – là việc mà Việt Nam đã và đang làm rất tốt, thì việc cho phép mỗi tỉnh có một cảng lớn và tốn kém sẽ là một chiến lược đầu tư lãng phí và không hiệu quả, và cũng không giúp ích cho công nghiệp hóa nhanh chóng.

Như đã lập luận ở trên, Việt Nam thật sự cần nâng cấp hệ thống đường sắt để hỗ trợ cho vận tải cả hành khách lẫn hàng hóa. Chính phủ hiện đang xem xét dự án đường sắt cao tốc Hà Nội – TPHCM kinh phí 33 tỉ đô-la. Dự án này không ổn vì nhiều lý do. Thứ nhất, với khoảng cách 1.700 km giữa Hà Nội và TPHCM thì đi bằng máy bay sẽ kinh tế và tiện lợi hơn là tàu lửa cao tốc. Thứ hai, tuyến đường sắt cao tốc theo kế hoạch sẽ không dùng cho vận chuyển hàng hóa. Một vấn đề khác là bản chất chi phí của dự án. Đoạn 334 km Hà Nội và Vinh là giai đoạn đầu của dự án, có chi phí dự kiến lên đến 12,9 tỉ đô-la. Như vậy chi phí mỗi km đường sắt là hơn gấp đôi chi phí của dự án đường sắt Bắc Kinh - Thượng Hải (Bảng 5).

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

	Hà Nội - Vinh	Bắc Kinh - Thượng Hải	Thanh Đảo – Tây Tạng
Chiều dài	334 km	1.318 km	1.142 km
Tốc độ	200 km/giờ	300-350 km/giờ	120 km/giờ
Thời gian đi	1.5 tiếng	5 tiếng	
Chi phí	\$12,9 tỉ	\$22,6 tỉ	\$3,68 tỉ
Triệu đô-la/km	38,6	17,1	3,22

*Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ The Saigon Times Daily (03/05/2008 – Việt Nam) và tờ Nhân dân Nhật báo (20/05/2008 – Trung Quốc).*

### **Phát triển sân bay**

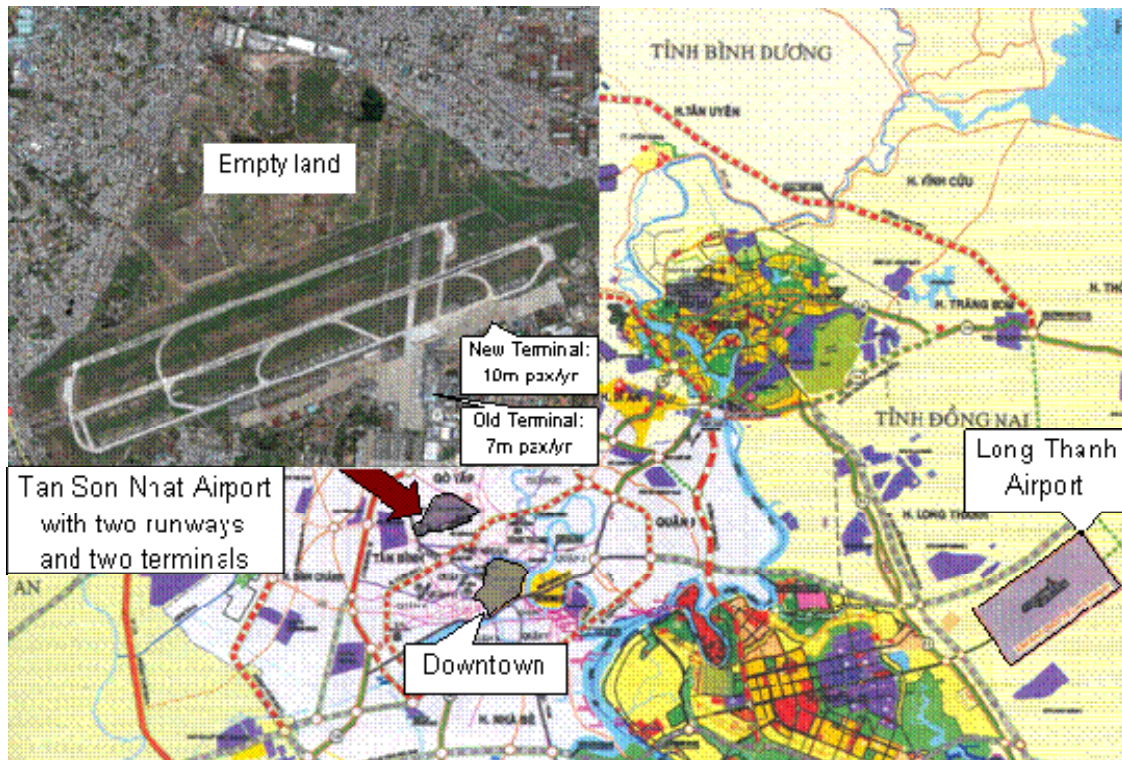
Một thành phần quan trọng khác trong giao thông vận tải là phát triển sân bay. Việt Nam sắp khởi công sân bay mới rộng 5000 héc-ta ở Long Thành, Đồng Nai nhằm thay thế hoạt động quốc tế của sân bay Tân Sơn Nhất (TSN) ở TPHCM. TSN sẽ tiếp tục phục vụ các chuyến bay nội địa sau khi sân bay mới bắt đầu hoạt động vào năm 2013-15. Sân bay Long Thành cách trung tâm TPHCM 50 km về hướng Đông Bắc, có thể tiếp nhận 25 triệu hành khách một năm với chi phí xây dựng giai đoạn đầu là 4 tỉ đô-la. Khi hoàn tất, công suất phục vụ của sân bay mới là 80-100 triệu hành khách một năm với chi phí từ 8 đến 10 tỉ đô-la. Ý tưởng đằng sau sự đầu tư khổng lồ này là để biến sân bay Long Thành thành cảng hàng không trung chuyển, ý tưởng này không thuyết phục khi trong khu vực đã tồn tại nhiều sân bay

<sup>13</sup> Vào giữa thập niên 1990, Chính phủ khởi xướng chương trình “một triệu tấn đường” nhằm hỗ trợ phát triển các nông trường mía đường và nhà máy đường ở nhiều tỉnh trên cả nước. Mười năm sau, Thanh tra nhà nước đã có báo cáo cho thấy có đến 7,1 ngàn tỉ đồng (khoảng 450 triệu đô-la) nợ khó đòi từ 34 nhà máy đường làm ăn thua lỗ được hình thành từ chương trình này. (Xem Báo Đầu tư, “Chương trình một triệu tấn đường”, 23/11/2005). Trong cuộc phỏng vấn với báo Tuổi trẻ ngày 6/7/2003, nguyên Phó Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Công Tạn, kiến trúc sư trưởng của chương trình này, đã chỉ ra rằng chính áp lực từ các tỉnh để các dự án mía đường của mình được phê duyệt bất kể những tiêu chí thương mại và tài chính, là nguyên nhân chính gây ra sự thất bại của chương trình này.

trung chuyển như ở Hồng Kông, Singapore và Băng Cốc. Sân bay TSN sau khi hoàn tất nhà ga quốc tế mới trị giá 220 triệu đô-la, có thể tiếp nhận 17 triệu hành khách một năm. Từ mức 7,2 triệu hành khách năm 2006 với giả định tốc độ tăng trưởng hàng năm là 10%, thì đến năm 2015 mới sử dụng hết công suất này.<sup>14</sup>

Điều quan trọng cần biết là tổng diện tích của sân bay TSN là 1.800 hécta, trong đó 1000 ha. thuộc về quân đội. Còn lại 800 hécta dành cho dân sự. Nếu có thể tăng diện tích dân sự, thì có thể xây thêm ít nhất 2 nhà ga trong tương lai và tăng công suất của TSN lên 30 triệu hành khách một năm. Còn sân bay Changi ở Singapore có diện tích 1300 hécta, đón 35 triệu hành khách vào năm 2006 và sẽ đạt công suất hơn 70 triệu khi khai trương nhà ga thứ 3 (Xem hình 5).

Hình 5. Sân bay Tân Sơn Nhất và Long Thành



Nguồn: Quy hoạch tổng thể giao thông TPHCM và Google Map.

### Giao thông vận tải đô thị

Vấn đề càng trở nên rõ ràng khi điều kiện giao thông ngày càng tệ hại ở Hà Nội và TPHCM sẽ sớm làm ngưng trệ các hoạt động kinh tế ở 2 thành phố này. Trước tình hình đó, Chính phủ đã quyết định xây hệ thống tàu điện ngầm ở hai thành phố với tổng chi phí là 15 tỉ đô-la. Nhưng nếu nhìn qua bản qui hoạch tổng thể của 2 hệ thống này ta sẽ thấy chi phí dự kiến nhìn chung chưa ước tính đúng.

Hệ thống tàu điện ngầm (MRT) ở TPHCM sẽ gồm 6 tuyến, cộng thêm hai tuyến xe điện và 3 tuyến tàu đơn ray (monorails). MVA Asia là công ty tư vấn do ADB thuê để làm nghiên cứu qui hoạch tổng thể hệ thống MRT của thành phố, đã ước tính rằng toàn bộ mạng lưới gồm 161 km sẽ tốn 9,7 tỉ đô-la, hoặc bình quân 60 triệu đô-la một km. Sẽ có 48 km đường hầm (ước tính chi phí 90 triệu đô-la/km), 98 km trên không (50 triệu đô-la/km) và 15 km đường tàu điện trên mặt đất (20 triệu đô-la/km).

Việc xây dựng đoạn phía Đông của tuyến số 1 với tổng chiều dài 11,9 km đã bắt đầu năm 2008, nó sẽ nối khu chợ Bến Thành ở trung tâm với vùng đất trống phía Đông của thành phố. Do đó, mức độ sử

<sup>14</sup> Xem David Dapice và Nguyễn Xuân Thành, Sân bay Long Thành hay Tân Sơn Nhất: Xây mới hay mở rộng, nghiên cứu tình huống của Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright, 2007.

dụng tuyến 1 sẽ thấp hơn rất nhiều so với các tuyến 2 và 3, hai tuyến này lần lượt nối khu quận trung tâm với khu vực sân bay TSN và quận 5.<sup>15</sup>

Bản qui hoạch tổng thể MRT hiện nay của TPHCM đặt ra một lo ngại khác. Thứ nhất, nó được dựa trên mục tiêu không mấy thực tế do qui hoạch giao thông của thành phố đặt ra là sẽ có 44% tất cả hành trình đến 2025 sẽ do các phương tiện giao thông công cộng đảm nhiệm, trong khi hiện tại tỷ lệ này là chưa tới 2%. Các khảo sát hiện nay của nhiều tổ chức tư vấn cho thấy tỷ lệ khiêm tốn hơn là 22% trong năm 2025<sup>16</sup>. Nếu sử dụng tỷ lệ này, thì mức độ sử dụng hệ thống MRT hàng ngày được dự báo sẽ giảm từ 3,3 triệu xuống 2,3 triệu hành khách. Theo mô hình ban đầu, ước tính cho thấy mặc dù nguồn thu từ vé tàu và các khoản phí khác không thể đủ để bù lại tổng chi phí đầu tư, nó cũng vừa đủ để trang trải cho chi phí vận hành. Do đó, chính quyền thành phố phải sử dụng tiền thuế để đắp vào các khoản trả nợ ODA, cả gốc lẫn lãi, và nợ thương mại. Nếu đúng như vậy thì sẽ có khả năng áp dụng hình thức nhà nước – tư nhân cùng hợp tác (PPP) bằng cách cho phép khu vực tư nhân đầu thầu vận hành hệ thống MRT. Tuy nhiên, theo mô hình mức sử dụng được điều chỉnh, thì doanh thu sẽ không đủ để trang trải chi phí vận hành, nghĩa là chính quyền thành phố sẽ phải trợ giá cho hệ thống MRT trên cơ sở dài hạn. Mặc dù đây là thực tế phổ biến trên thế giới, Ủy ban Nhân dân TPHCM vẫn phải đối diện với thực tế này và tìm kiếm các nguồn thu khác để sử dụng làm trợ cấp cho hoạt động của hệ thống tàu điện ngầm.

### ***Tài trợ phát triển cơ sở hạ tầng vận tải – mô hình tham gia của khu vực tư nhân (PSPs)***

Về việc tài trợ cho những dự án qui mô lớn như đường bộ, xe lửa, cảng biển và sân bay, Chính phủ kỳ vọng tiền của khu vực tư nhân sẽ hỗ trợ thêm cho ngân sách nhà nước và vốn ODA. Thực tế, Chính phủ đã lên danh mục dự án BOT hay một số thỏa thuận tài trợ dự án tư nhân khác. So với các lĩnh vực hạ tầng khác như viễn thông và điện, lĩnh vực giao thông đến nay vẫn ít nhận được sự tham gia của khu vực tư nhân (PSP). Từ 2001 đến 2008, đầu tư cho giao thông từ các nguồn ngoài ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ và vốn vay chỉ định từ ngân hàng, chiếm chưa tới 12% tổng đầu tư vào lĩnh vực này.<sup>17</sup> Cũng có vài dự án giao thông tư nhân nhưng đều tập trung ở vùng phía Đông Nam bao quanh TPHCM và các tỉnh lân cận.

Dự án giao thông quan trọng nhất có sự tham gia của nước ngoài là đại lộ Nguyễn Văn Linh, gồm 10 làn xe, dài 17,8 km nối liền Quốc lộ 1 và khu Chế Xuất Tân Thuận ở phía Nam thành phố. Con đường do liên doanh giữa Công ty CT&D Đài Loan (sở hữu 70%) và Công ty Phát triển Công nghiệp Tân Thuận (IPC) là doanh nghiệp nhà nước thuộc UBND TPHCM cùng xây dựng, với tổng kinh phí 100 triệu đô-la. Mặc dù là đường thu phí, nhưng tổng số thu vẫn không đủ cho chi phí bảo trì. Thay vào đó, nhờ vào 400 ha đất do chính quyền thành phố cung cấp, các nhà đầu tư dự án đã và đang phát triển thành khu đô thị mới và thu lợi tức từ đó. Một dự án lớn khác là con đường dài 13,4 km, trị giá 340 triệu đô-la nối sân bay TSN với đường vành đai của thành phố. Dự án này vừa được Công ty Xây dựng và thiết kế GS của Hàn Quốc khởi công vào tháng 6/2008 dưới hình thức BT. Hình thức đền bù cho nhà đầu tư Hàn Quốc vẫn là giao đất để phát triển bất động sản.

Trong lĩnh vực phát triển cảng, cảng hàng rời Beria Serece (bulk cargo) ở Bà Rịa Vũng Tàu và cảng bốc dỡ công-ten-nơ VICT ở TPHCM là hai dự án duy nhất có đầu tư nước ngoài. Cảng BOT ở Thị Vải Cái Mép được kỳ vọng rất nhiều, rốt cục cũng không trở thành hiện thực. Sự thiếu cam kết từ phía nhà nước để xây dựng hệ thống đường kết nối và sự miễn cưỡng di dời về Thị Vải của Cảng Sài Gòn hiện nằm ở trung tâm TPHCM, có thể là nguyên nhân chính đằng sau sự thờ ơ của nhà đầu tư nước ngoài. Nhận thấy tầm quan trọng chiến lược của cảng này, Bộ Giao thông Vận tải buộc phải tự triển khai với vốn ODA tài trợ từ ADB.

Theo Bộ Giao thông, đa số các dự án giao thông BOT đều có qui mô nhỏ. Những con đường và cây cầu có thu phí thành công với sự tham gia thuận tụy của khu vực tư nhân là những dự án đóng vai trò như một phần của các tuyến giao thông huyết mạch thiết yếu hiện hữu. Điển hình là đường Trường Sơn đi vào sân bay TSN và đường Nguyễn Tất Thành đi vào Cảng Sài Gòn được đầu tư vào giữa thập niên 90; như Cầu Cỏ May trên quốc lộ 51 đi Vũng Tàu, và quốc lộ 13 ở tỉnh Bình Dương là tỉnh tăng

<sup>15</sup> Xem Jose Gomez-Ibanez và Nguyễn Xuân Thành, “Thành phố Hồ Chí Minh”, nghiên cứu tình huống của Trường Harvard Kennedy và Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright, 2008.

<sup>16</sup> MVA Asia phải bổ sung các thông số mô hình của họ để đáp ứng mục tiêu 44% tỉ trọng của phương tiện công cộng. Xem MVA, “Nghiên cứu Hệ thống tàu điện ngầm TPHCM, Nghiên cứu dự báo doanh thu và mức độ sử dụng trong Qui hoạch tổng thể TPHCM, báo cáo cuối cùng”, 01/2008.

<sup>17</sup> Bộ Giao thông theo tường thuật của Báo Sài Gòn Tiếp thị 27/06/2008.

trường nhanh nhất nước<sup>18</sup>. Những dự án cầu đường khác thì không thành công bằng, nhiều dự án này đã phải giao lại cho nhà nước, có một ngoại lệ là dự án BOT cầu Phú Mỹ. Cây cầu nối đường Nguyễn Văn Linh với quận 2 TPHCM, khu vực này sẽ trở thành một trong những tuyến giao thông quan trọng nhất kết nối Đồng bằng Sông Cửu Long với cảng Thị Vải Cái Mép tương lai, và cả các tỉnh phía Bắc. Tính khả thi về mặt kinh tế của cây cầu cùng với qui trình đấu thầu cạnh tranh và những thương thảo hợp đồng cẩn thận đảm bảo rằng nó sẽ nhận được nguồn tài trợ đầy đủ và sẽ vượt tiến độ bất kể biến động tài chính và kinh tế diễn ra trong nước năm 2008.

Các dự án BOT khác thì do các doanh nghiệp nhà nước thuộc Bộ Giao thông và Bộ Xây dựng thực hiện. Mặc dù được gọi là BOT, thực tế các doanh nghiệp nhà nước hầu như không bỏ vốn chủ sở hữu của mình và đa phần lớn vốn tài trợ đến từ ngân sách nhà nước, vốn vay chỉ định ngân hàng, phát hành trái phiếu với sự đảm bảo của nhà nước, hoặc kết hợp cả ba.

Nhìn vào kinh nghiệm trước đây của hình thức PSP (khu vực tư nhân tham gia) và tính bất khả thi của nhiều dự án đang được lên kế hoạch, thì sự đầu tư 100% vốn tư nhân cả trong lẫn ngoài nước, có thể không xảy ra. Những thỏa thuận lấy đất đổi hạ tầng có thể tiếp tục được Chính phủ sử dụng để đền bù cho các nhà đầu tư tư nhân; tuy nhiên, xét theo nhiều khía cạnh thì chiến lược này không ổn. Thứ nhất, bản chất không minh bạch của các dự án đổi đất lấy hạ tầng là nguồn đất màu mỡ cho tham nhũng, cho việc nâng giá chi phí đầu tư và sự thất thoát tài nguyên của nhà nước. Thứ hai, so với doanh nghiệp nhà nước và các cơ quan chính phủ, các nhà đầu tư tư nhân theo truyền thống vẫn cẩn trọng hơn nhiều trong việc đánh giá tính khả thi tài chính và kinh tế của một dự án. Do đó, họ sẵn sàng thực hiện các dự án không khả thi miễn là được đổi lấy đất đai có giá trị. Thứ ba, việc dựa vào đất như là hình thức trợ cấp sẽ ngày càng kém khả thi đối với Chính phủ vì hầu hết các khu đất có giá trị ở vùng đô thị và dọc bờ biển đã được giao cho nhà đầu tư và giá cả bong bóng của những khu đất này đang khiến thị trường nghi ngờ. Thay vào đó, Chính phủ có thể yêu cầu các doanh nghiệp nhà nước qui mô lớn hơn thực hiện những dự án dựa vào nguồn đi vay được Chính phủ đảm bảo và vốn ODA. Nhưng khi đó, tổng khối lượng tài chính cần cho các dự án được đề xuất sẽ đẩy Chính phủ và tình trạng nặng gánh nợ vay.

Nói tóm lại, chính sách dàn trải nguồn đồng vốn khan hiếm hiện nay của nhà nước cho nhiều tỉnh để phát triển các tiện ích giao thông giống nhau và việc lên kế hoạch cho những dự án nhiều triệu đô-la không cần thiết sẽ đẩy chi phí tài trợ lên cao trong khi không cải thiện được tình hình. Điều mà Việt Nam cần là một kế hoạch chiến lược quốc gia được điều phối tốt giúp xác định và đặt ưu tiên cho một số dự án qui mô lớn khả thi như đường cao tốc Bắc Nam nối Hà Nội và TPHCM, đi qua các tỉnh quan trọng ở vùng duyên hải, một tuyến đường sắt Bắc Nam tốc độ bình thường để vận chuyển hiệu quả cho cả hành khách lẫn hàng hóa, và nhiều nhất là hai sân bay quốc tế và cảng biển nước sâu, một để phục vụ cho khu vực Hà Nội và các vùng lân cận, một dành cho TPHCM và vùng lân cận. Chỉ nên thưởng cho các tỉnh các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng quan trọng nếu họ biết cách thu hút đầu tư tư nhân hiệu quả với số lượng đầy đủ để đảm bảo cung cấp cơ sở hạ tầng cần thiết. Làm như vậy sẽ gắn kết được quyền lợi của các tỉnh với quyền lợi của cả nước.

---

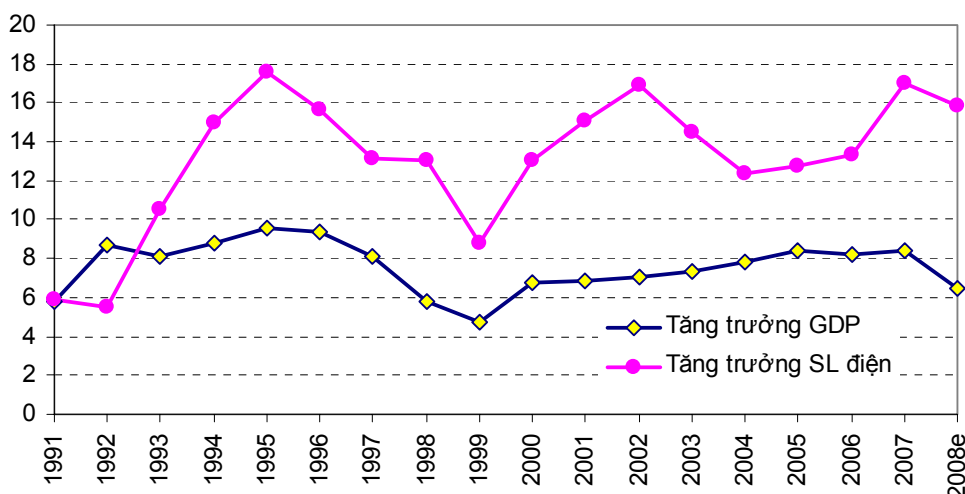
<sup>18</sup> Tất cả những dự án này đều rất thành công đối với nhà đầu tư đến mức báo giới đã dẫn đầu dư luận lên tiếng phản đối họ và cho rằng Chính phủ đã quá ưu ái khi cấp cho các nhà tài trợ những dự án này các điều khoản nhượng quyền dễ dãi. Các trạm thu phí ở đường Trường Sơn và đường Nguyễn Tất Thành cuối cùng được gỡ bỏ trước khi các điều khoản này hết hiệu lực.

# Điện

Việt Nam đã và đang trong giai đoạn đạt mức tăng trưởng sản lượng điện rất nhanh trong gần 15 năm. Từ tổng mức khiêm tốn 8,8 tỉ kWh năm 1990, sản lượng điện đã tăng lên 26,7 tỉ kWh trong năm 2000, và lên 66,8 tỉ kWh năm 2007. Tính bình quân, sản lượng điện tăng 14% giai đoạn 2001-2007 trong khi GDP tăng 7,7% (Hình 6).

Bất kể sự tăng trưởng ngoạn mục này, việc cung ứng điện vẫn hạn chế, không bắt kịp được với nhu cầu. Toàn bộ hệ thống có công suất lắp đặt là 13.512 megawatts (MW) với phụ tải đỉnh là 11.824 MW vào tháng 5/2008. Theo Tổng Công ty Điện lực Việt Nam (EVN), vào giờ cao điểm, công suất thiếu hụt là 1.500 đến 2.000 MW. Kết quả là EVN buộc phải cắt điện liên tục. Đề cập đến biên bản ghi nhớ nội bộ của Cơ quan Điều tiết Điện lực, báo Tuổi Trẻ tường thuật rằng tính trên cả nước đã có 3000 vụ cúp điện do hệ thống quá tải trong 7 tháng đầu năm 2008, nghĩa là bình quân một ngày có 14 vụ cúp điện<sup>19</sup>. Tình trạng này ngày càng trở nên nghiêm trọng hơn khi tốc độ tiêu dùng điện gia tăng nhanh chóng lên 14-15% một năm, và dự kiến sẽ tiếp tục tăng cho đến năm 2015. Dự báo mức tăng trưởng cao này phần nào cho thấy tiêu dùng điện bình quân đầu người của Việt Nam chỉ là 785 kW, chưa tới 2/3 mức tiêu dùng của Trung Quốc và 2/5 của Thái Lan.

Hình 6. Tốc độ tăng trưởng sản lượng điện và GDP (% năm)



Ghi chú: Tốc độ tăng trưởng sản lượng điện và GDP 2008 là số dự báo do EVN và Chính phủ đưa ra.

Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam và EV

Mọi hoạt động đầu tư ngành điện đều do EVN điều phối, đây là doanh nghiệp nhà nước có cơ cấu tổ chức theo chiều dọc, kiểm soát hoạt động sản xuất, truyền tải, và phân phối điện. Trước sự chỉ trích ngày càng tăng về năng lực yếu kém thiếu khả năng cung cấp nguồn điện đáng tin cậy, EVN đưa ra lý do chính là thiếu tài chính để lắp đặt thêm công suất mới<sup>20</sup>. Tuy nhiên, EVN cũng rất quyết tâm mở rộng hoạt động sang các lĩnh vực viễn thông, dịch vụ tài chính, và phát triển bất động sản dựa vào tư cách “tập đoàn kinh tế” do Chính phủ ban hành. Công ty viễn thông EVN (EVN Telecom) đã được thành lập làm chi nhánh với sở hữu 100% của tập đoàn, và hiện đang phát triển nhanh chóng để trở thành doanh nghiệp chính trong thị trường viễn thông nội địa.<sup>21</sup> Năm 2005, EVN trở thành nhà đầu tư chiến lược trong Ngân hàng Thương mại Cổ phần An Bình (ABB), kiểm soát 30% vốn của ngân hàng

<sup>19</sup> Báo Tuổi Trẻ, “Không có lý do gì để thưởng cho EVN”, 20/10/2008.

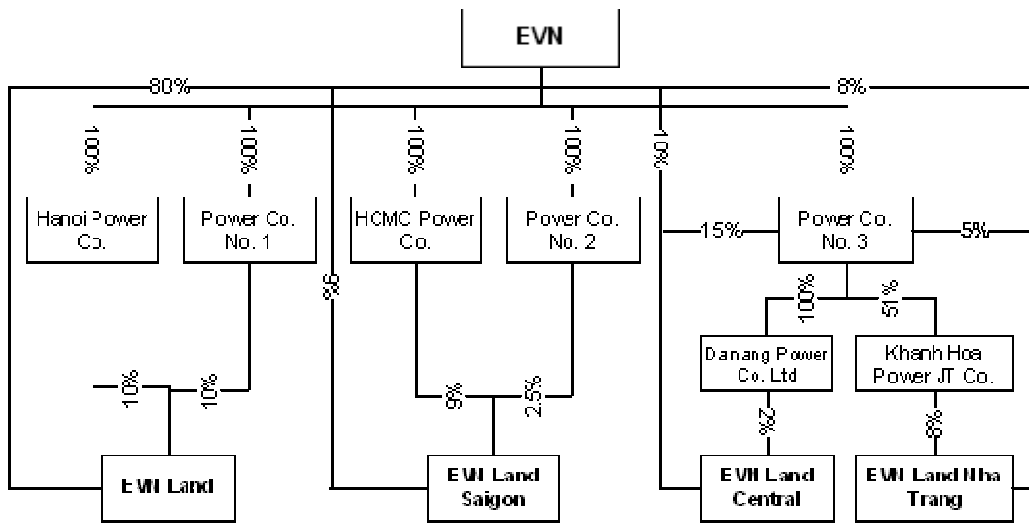
<sup>20</sup> Tháng 8/2008, EVN “trả lại” cho Chính phủ 13 dự án điện với tổng công suất 13.800 MW mà tập đoàn này lẽ ra phải triển khai, với lý do EVN không đảm bảo được tài chính để thực hiện.

<sup>21</sup> Cũng cần biết rằng EVN Telecom đã và đang đóng vai trò rất tích cực trong việc thúc đẩy sự cạnh tranh trong thị trường viễn thông nội địa. Có khả năng ngành viễn thông sẽ hưởng lợi rất nhiều từ cơ sở hạ tầng điện lực của EVN. Tuy vậy, ý kiến của tác giả vẫn là EVN Telecom sẽ được điều hành tốt hơn như một công ty độc lập thay vì như một chi nhánh của EVN.

này<sup>22</sup>. Chỉ trong quý 4 năm 2007, EVN đã thiết lập 4 công ty bất động sản với tên gọi lần lượt là EVN – Land, EVN – Land Central, EVN – Land Nha Trang và EVN – Land Saigon. Hình 7 cho thấy cơ cấu sở hữu dạng kim tự tháp của EVN và các chi nhánh của tập đoàn trong 4 công ty này. Gần đây nhất tháng 9/2008, Công ty tài chính EVN do EVN và ngân hàng An Bình nắm quyền kiểm soát đã khai trương hoạt động.

Do đó, mô hình tập đoàn kinh tế mà EVN đang theo đuổi với nhiều hoạt động mới không liên quan đã khiến tập đoàn không thể tập trung vào nhiệm vụ chính là cung cấp điện một cách hiệu quả và có lợi với chi phí hợp lý. Năm 2007 lẽ ra phải bổ sung thêm 700 MW công suất mới cho hệ thống nhưng chỉ được 64 MW khi nhà máy thủy điện ở miền Trung được hòa vào mạng lưới điện. Và hầu hết 18 dự án phát điện gần đây do EVN triển khai đã trễ tiến độ.<sup>23</sup> Hơn nữa, mô hình tập đoàn kinh tế, vận dụng cơ cấu tích hợp theo chiều dọc của hoạt động sản xuất điện là không phù hợp với lộ trình phát triển thị trường điện từng được đưa ra trong Luật ngành Điện 2004.

Hình 7. Cơ cấu sở hữu của EVN trong lĩnh vực bất động sản



Ghi chú: Số phần trăm cho thấy mức độ sở hữu vốn cổ phần của công ty mẹ trong chi nhánh của mình.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ điều lệ công ty của các công ty điện lực trực thuộc EVN và của các công ty địa ốc EVN.

Luật ngành điện thiết lập khuôn khổ pháp lý cho việc cải tổ toàn diện ngành điện với trọng tâm là phát triển thị trường năng lượng cạnh tranh trong 3 giai đoạn. Giai đoạn 1 dự kiến kéo dài từ 2009 đến 2014, nhằm tạo sự cạnh tranh trong hoạt động sản xuất điện bằng cách cho phép các nhà máy điện bán cho công ty mua bán điện duy nhất. Công ty này sau đó sẽ bán điện lại cho các nhà phân phối và khách hàng công nghiệp lớn. Trong giai đoạn hai, mô hình công ty mua bán điện sẽ được thay thế bằng thị trường cạnh tranh bán sỉ, theo đó các công ty phân phối và khách hàng mua qui mô lớn sẽ cạnh tranh để mua sỉ từ các nhà máy điện. Thị trường cạnh tranh bán sỉ dự kiến sẽ được phát triển giữa năm 2015 và 2022. Trong giai đoạn 3 bắt đầu năm 2003, các nhà máy điện sẽ cạnh tranh để bán điện trực tiếp cho người dùng cuối hoặc gián tiếp thông qua các nhà phân phối.

Lộ trình thị trường điện được Chính phủ đánh giá như là yếu tố then chốt để thu hút đầu tư tư nhân trong và ngoài nước trong sản xuất điện. Năm 2007, EVN đề xuất thành lập Công ty Mua bán Điện, đóng vai trò như đơn vị thu mua duy nhất. Căn cứ vào một số nhà máy phát điện BOT và nhà máy điện cổ phần hóa, EVN nhận định đã có đủ các nhà sản xuất điện độc lập (IPP) để áp dụng mô hình công ty mua bán điện này.

<sup>22</sup> Bộ trưởng Bộ Công Thương báo cáo trong phiên họp lần ba Quốc hội khóa XII rằng “EVN đầu tư vào ngân hàng An Bình chỉ nhằm vay vốn từ ngân hàng này khi bị các ngân hàng khác từ chối không cho vay vốn”.

<sup>23</sup> Bản tin VCI, “Chậm tiến độ công trình nguồn điện: Nguy cơ thiếu điện luôn rình rập”, 29/09/2007, <http://www.kinhte24h.com/index.php?page=news&id=17795>

Về cơ bản, việc tạo ra công ty mua bán điện đòi hỏi nó phải độc lập với tập đoàn điện lực theo cơ cấu ngành dọc. Bản thân công ty điện quốc gia cũng phải được chia nhỏ sao cho các hoạt động sản xuất, truyền tải và phân phối là tách biệt nhau. Và để tránh hoạt động trùng lặp, các chức năng điều tiết và truyền tải vốn mang đặc trưng độc quyền tự nhiên, cần được giao cho công ty mua bán điện này. Đây chính là điều mà Trung Quốc đã làm vào năm 2002 với việc phân tách Công ty Điện lực Quốc gia (SPC) và thành lập các nhà phát điện và phân phối dưới sự kiểm soát của Ủy ban Giám sát và Quản lý Tài sản thuộc Hội đồng Nhà nước. EVN đã sử dụng một tình huống ở Ba Lan để hỗ trợ cho đề xuất của mình, đó là công ty mua bán điện Polskie Sieci Elektroenergetyczne được thiết lập từ một công ty tiện ích đã sáp nhập sau khi phân tách và tư nhân hóa các nhà máy phát điện và phân phối điện.

Ngược lại, trong đề xuất của mình EVN sẽ sở hữu 51% công ty mua bán điện và vẫn giữ nguyên cơ cấu tổ chức.<sup>24</sup> Điều này có khả năng tạo ra mâu thuẫn lợi ích vì công ty mua bán điện sẽ chịu áp lực phải ưu tiên cho các nhà sản xuất của EVN và của những cổ đông khác. Kết quả là không chỉ các IPP hiện hữu sẽ bị phân biệt đối xử, mà các nhà đầu tư tiềm năng cũng sẽ nản lòng.

Đề xuất công ty mua bán điện cuối cùng không được nhà nước chấp thuận. Nhưng chừng nào EVN vẫn tiếp tục tổ thái độ không muốn phân tách cơ cấu và vẫn theo đuổi những cơ hội đầu tư để củng cố hơn nữa cơ cấu tập đoàn của mình, thì lộ trình thị trường điện sẽ có khả năng bị trì hoãn.

Một vấn đề quan trọng khác là nhu cầu thiết lập hỗn hợp nguồn điện hiệu quả. Qua nhiều năm, EVN đã và đang đầu tư quá nhiều vào nhà máy thủy điện, loại hình này hiện chiếm 38% công suất hệ thống và 34% sản lượng.<sup>25</sup> Do các nhà máy thủy điện hiện hữu có công suất chứa nước hạn chế, nên việc cung cấp điện phụ thuộc vào những biến động theo mùa. Trong mùa mưa các nhà máy thủy điện có thể chạy hết công suất, nhưng trong mùa khô, khi mà nhu cầu tiêu dùng điện thường cao hơn, luồng nước chảy vào các hồ chứa chỉ bằng một phần nhỏ trong mùa mưa, do đó không thể nào duy trì đủ sản lượng thủy điện. Trong mùa khô 2008 (từ tháng Giêng đến tháng 5), sản lượng thủy điện chỉ đạt 7,1 tỉ kWh, khoảng chừng 22% của phụ tải nền.

Vấn đề tính chất mùa vụ trong sản xuất điện phải được giải quyết bằng cách lắp đặt nhiều nhà máy nhiệt điện. Tuy nhiên, trong giai đoạn 1996-2006, chỉ có 8.000 MW công suất mới là được hiện thực hóa trong khi qui hoạch tổng thể phát triển năng lượng 5 (qui hoạch tổng thể V) dự báo yêu cầu công suất tăng thêm sẽ là 15.261 MW giai đoạn 1996-2010.<sup>26, 27</sup> Trong bản qui hoạch mới nhất (qui hoạch VI), Chính phủ phê duyệt 47.638 MW cho giai đoạn 2007 đến 2015.<sup>28</sup> Và thủy điện sẽ chiếm 32% tổng công suất mới (bảng 6). Trong tất cả các nhà máy thủy điện dự kiến, thì chỉ có Sơn La với công suất 2.400 MW là có hồ chứa nước đủ lớn để khắc phục xu hướng sản xuất theo mùa. Tất cả nhà máy còn lại đều có công suất dưới 600 MW, đa số ở khoảng 350 MW.

<sup>24</sup> Trong đề xuất của mình, EVN muốn tạo ra công ty mua bán điện vì lợi nhuận. EVN sẽ sở hữu 51% công ty này. Các cổ đông khác gồm PVN, Vinacomin, Tổng công ty Sông Đà, Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (VNPT), Công ty Lắp đặt Máy Việt Nam (LILAMA), Công ty xi-măng Việt Nam (Vinacement), và Tổng Công ty Thép Việt Nam (Vinasteel), tất cả đều là những nhà đầu tư hoặc nhà thầu trong lĩnh vực sản xuất điện.

<sup>25</sup> Thủy điện bao gồm các nhà máy ở Hòa Bình phía bắc, Yali ở miền Trung và Trị An ở miền Nam chiếm 38% tổng công suất phát điện. Nhiệt điện đốt than hoặc dầu chủ yếu tập trung ở phía Nam chiếm 49%. Còn nhiệt điện than tập trung ở phía bắc, chiếm 13% còn lại.

<sup>26</sup> VietnamNet, "10 năm phát triển, tổng công suất điện chỉ tăng 8.000 MW, 17/10/2007, <http://vietnamnet.vn/kinhte/2007/07/719075/>.

<sup>27</sup> Các nhà máy nhiệt điện được lên kế hoạch trong giai đoạn giữa 2002-2006 là các nhà máy chạy than ở phía bắc như Ưông Bí, Hải Phòng, Quảng Ninh, Mông Dương, Nà Dương, Cao Ngạn, và Cẩm Phả, các nhà máy chạy khí ở phía Nam như Cà Mau, và Nhơn Trạch tất cả đều chậm tiến độ, chỉ có một số hòa lưới điện vào cuối 2007 và đầu 2008.

<sup>28</sup> Quyết định phê duyệt qui hoạch tổng thể phát triển ngành điện quốc gia 2006-2015 của Thủ tướng Chính phủ, 110/2007/QĐ-TTg, 18/07/2007.



**Bảng 6. Kế hoạch đầu tư ngành điện ở Việt Nam từ 2007 đến 2015**

	Thủy điện	Than	Khí	Tổng số
Công suất mới (MW)	15.389	25.890	6.404	47.683
Share (%)	32,3%	54,3%	13,4%	100,0%
Theo vùng miền:				
Bắc	5.911	11.090	0	17.001
Trung	6.479	2.400	104	8.983
Nam	954	12.400	6.300	19.654

*Nguồn: Quyết định phê duyệt qui hoạch tổng thể phát triển ngành điện quốc gia 2006-2015 của Thủ tướng Chính phủ, 110/2007/QĐ-TTg, 18/07/2007.*

Việc quá phụ thuộc vào thủy điện và đầu tư không đủ cho nhiệt điện cho thấy bản chất chi phí thấp của thủy điện so với các nguồn sản xuất khác (Bảng 7). Giá điện do EVN cung cấp được nhà nước cố định ở mức 5-6 xen/kWh. Có hai vấn đề ở đây. Thứ nhất, Chính phủ đang tính giá điện thấp nếu so với chi phí sản xuất nhiệt điện. Nói cách khác, EVN sẽ tốn kém chi phí hơn để bổ sung, phân phối một kWh điện từ nhà máy nhiệt điện nhiều hơn mức được phép thu về. Thứ hai, các nhà máy thủy điện cũ của EVN có thể sản xuất điện với chi phí rất thấp khi có thể. Điều này khiến EVN có động cơ không chỉ đầu tư mạnh vào thủy điện mà còn ưu tiên mua điện từ các nhà máy thủy điện mỗi khi có đủ cung. Hiện nay, EVN vẫn có thể có lợi nhuận bằng cách kết hợp giữa nguồn năng lượng mới tốn kém với nguồn năng lượng cũ hơn. Tuy nhiên, lợi thế này đang dần mất đi khi nhu cầu về điện tăng nhanh.

**Bảng 7. Tổng chi phí phát điện tính bằng xen/kWh**

	Cố định	Nhiên liệu	Quản lý hành chính	Tổng
Thủy điện	3,5	--	0,2	3,7
Than lớn	2,0	4,2	0,8	7,0
Than Trung Quốc	1,2	4,3	1,0	6,5
Chu trình hỗn hợp khí	1,2	6,7	0,4	8,3
Tuộc bin khí	2,6	9,0	0,7	12,3
Diesel	1,6	30,0	1,0	32,6

*Nguồn: David Dapice, Điện lực Việt Nam, Nghiên cứu tình huống, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright, 7/2008.*

Do đó các nhà đầu tư không mặn mà với các nhà máy chu trình khí hỗn hợp hoặc chạy than vì biết rằng họ sẽ không thể bán điện cho EVN quanh năm. Trường hợp nhà máy điện khí Cà Mau I do Petro Vietnam (PVN) xây dựng minh họa rõ sự miễn cưỡng của EVN khi mua điện từ các IPP trong mùa khô. Khi nhà máy hòa lưới điện năm 2008, tranh chấp nổ ra giữa PVN và EVN. PVN cáo buộc EVN đã không mua hết số điện do nhà máy Cà Mau I sản xuất trong khi cả nước đang bị thiếu điện nghiêm trọng. PVN báo cáo rằng nhà máy 720 MW của họ chỉ có thể chạy hết công suất 4 giờ một ngày và tính bình quân chỉ đạt 50% công suất ngoài giờ cao điểm trong tháng 5/2008. Ngược lại, EVN nói rằng phải tốn 7-8 xen để mua một kWh điện từ nhà máy Cà Mau I, trong khi nhập khẩu từ Trung Quốc chỉ tốn 4,5 xen/kWh.<sup>29</sup>

Trong khi phần lớn hộ gia đình và doanh nghiệp ở Việt Nam không còn chọn lựa nào khác đành chịu bị cúp điện luân phiên vì thiếu điện, số còn lại thì dựa vào máy phát điện nhỏ chạy diesel với chi phí hơn 30 xen/kWh. Tóm lại, hiện trạng cúp điện chính là cái giá của việc EVN quá phụ thuộc vào thủy điện,

<sup>29</sup> VietnamNet, "EVN đặt quyền lợi của mình lên trên tất cả", 12/05/2008, <http://www.vietnamnet.vn/kinhte/2008/05/782708/>.

nguồn điện tương đối rẻ nhưng không ổn định. Hiện Việt Nam đang có kế hoạch phát triển năng lượng hạt nhân. Tuy nhiên, vì các dự án năng lượng hạt nhân có chi phí lớn và thời gian xây dựng kéo dài, nên việc cung cấp điện ổn định trong ngắn và trung hạn đòi hỏi phải kết hợp hiệu quả giữa nhiệt điện và thủy điện.

Nếu EVN có thể hợp đồng để cung cấp đủ điện, thì trước mắt phải tăng giá điện lên mức vừa đủ. Bảng 7 cho thấy ít nhất cần tăng thêm 50%. Thay vì đơn thuần tăng giá điện tất cả lên bằng chi phí biên của nguồn điện mới, có thể cân nhắc một số chiến lược chuyển tiếp giúp EVN có được lộ trình khả thi về mặt chính trị để cung cấp điện đầy đủ và ổn định. Để đạt được mục tiêu này, tháng 3 năm 2009 Chính phủ quyết định tăng giá điện bán lẻ bình quân trong năm lên 948,5 Đồng/kWh (hay 5,4 xen), tăng tương đương 8,92% từ mức giá 2008. Mặc dù mức tăng giá này thấp hơn yêu cầu tăng 16% của EVN, nhưng do được ban hành trong thời điểm kinh tế khó khăn, nó cho thấy quyết tâm của Chính phủ nhằm đưa ngành điện vào hướng đi bền vững về mặt tài chính. Chính phủ cũng đang tích cực lên kế hoạch từng bước áp dụng mức giá thị trường cho ngành điện trong giai đoạn 2010 - 2012.<sup>30</sup>

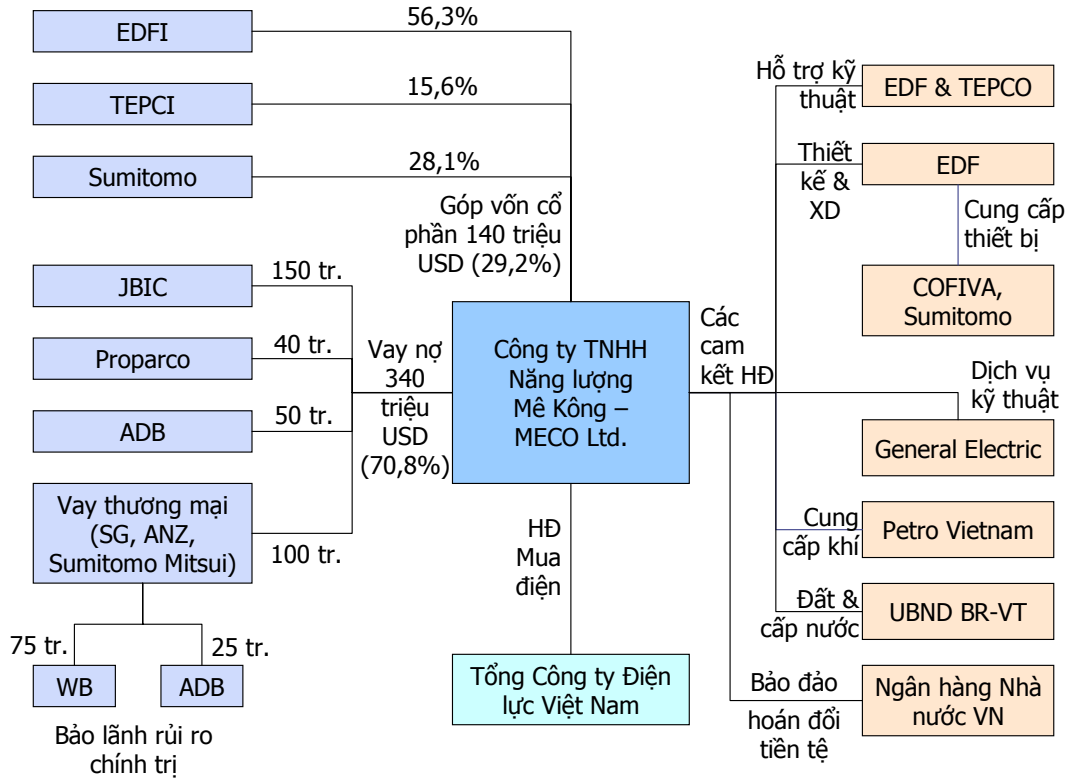
Nếu giá điện được nâng lên mức phản ánh được chi phí thực của sản xuất và phân phối, và thị trường cạnh tranh được đưa vào ít nhất là ở khâu sản xuất, thì khu vực tư nhân sẽ có cơ hội thực sự để tham gia sản xuất điện, từ đó có thể đạt được hỗn hợp nguồn điện hiệu quả. Và thực tế là đã có những dấu hiệu tiên bộ trong lĩnh vực này. Hiện tại, chỉ có ba dự án sản xuất điện nước ngoài đang hoạt động. Nhà máy nhiệt điện chạy dầu Hiệp Phước công suất 375 MW được cấp phép dưới hình thức dự án BOO cho công ty CT&D Đà Loan, công ty này hợp đồng bán điện trực tiếp cho khu chế xuất và khu đô thị do mình sở hữu và một phần cho EVN. Còn lại là 2 dự án điện khí BOT Phú Mỹ 2.2 (do Electricite de France, Tokyo Electric Power và Sumitomo đồng triển khai) và Phú Mỹ 3 (do BP, Nissho Iwail và SemboCorp Industries đồng triển khai). Cả hai nhà máy đều có công suất 715 MW và bán điện cho EVN theo thỏa thuận mua điện được Chính phủ đảm bảo trong 20 năm (PPA). Phú Mỹ 2.2 là dự án điện tư nhân đầu tiên thông qua qui trình đấu thầu cạnh tranh. Mặc dù qui trình đấu thầu và những đàm phán sau đó kéo dài, đây là một thành công vượt bậc với sự tham gia của 6 nhà thầu và kết quả là giá điện hợp đồng ở mức 4,04 xen/kWh theo thời giá 2004. Vấn đề tài chính cũng được thỏa thuận với các ngân hàng thương mại quốc tế và được Ngân hàng Thế giới và ADB đảm bảo rủi ro chính trị (Hình 8). Quan trọng hơn, qui trình đấu thầu là do Chính phủ và EVN cung cấp với bộ hồ sơ BOT chuẩn gồm cả hợp đồng mua bán điện PPA để sử dụng cho các dự án trong tương lai.

Ngoài EVN, những năm gần đây cũng có một số doanh nghiệp nhà nước đầu tư vào các dự án điện độc lập qui mô lớn theo sự khuyến khích của Chính phủ. Petro Vietnam (PVN) và Tổng Công ty than và Khoáng sản Việt Nam (Vinacomin) cũng đang trở thành những doanh nghiệp lớn trong lĩnh vực sản xuất điện chạy khí và than. Không như các dự án BOT nước ngoài, các nhà IPP nội địa thường chỉ ký PPA ngắn hạn với EVN mà không có đảm bảo của nhà nước và không có phí công suất cố định hàng năm dưới dạng thỏa thuận nhận hoặc trả (take-or-pay). Tuy nhiên, theo như kinh nghiệm của nhà máy Cà Mau I, cách làm này khiến cho các nhà tài trợ dự án dễ gặp rủi ro không bán được điện hết công suất.

Các dự án BOT nước ngoài và IPP trong nước chiếm 62% tổng công suất nhiệt điện mới theo qui hoạch từ 2007 đến 2015. Để thực hiện được kế hoạch này, EVN cần hợp đồng với các IPP nhiệt điện và trả một khoản phí công suất cố định hàng năm để trang trải chi phí đầu tư và chi phí nhiên liệu, sau đó chuyển các chi phí này vào ngành. Do tính chất bất trắc của lộ trình phát triển thị trường điện, đa số các dự án BOT nước ngoài sẽ yêu cầu Chính phủ đảm bảo cho các hợp đồng mua bán điện của họ. Vì chi phí khí đốt, than và dầu lửa trong tương lai có thể rất cao, việc trả thêm cho công suất phụ tải nền ít được sử dụng và việc kết hợp với thủy điện chi phí thấp có thể là giải pháp ít tổn kém nhất. Nếu so với tổn thất do cúp điện và chi phí chạy máy phát điện diesel dự phòng hơn 30 xen/kWh, thì nhiều doanh nghiệp sẽ chọn cách này. Tuy nhiên, cần tách rời các khách hàng lớn với khách hàng cư dân, và điều này cũng có nghĩa là phải đầu tư nhiều hơn vào khâu phân phối.

<sup>30</sup> Cơ cấu giá điện hiện tại được áp dụng từ tháng 1/2007 với lộ trình sẽ tăng thêm vào năm 2008. Tuy nhiên, kế hoạch bị chệch hướng do Chính phủ quyết định giữ nguyên giá điện năm 2008 trước thực trạng lạm phát gia tăng.

Hình 8. Cơ cấu dự án Phú Mỹ 2.2



Nguồn: Tác giả phỏng vấn dựa trên tài liệu thẩm định Dự án Điện Phú Mỹ 2, giai đoạn 2, tháng 8/2002.

Chính phủ cũng cần cho phép ngành điện hợp đồng trực tiếp với các nhà sản xuất IPP trên cơ sở không ràng buộc, như nhà máy Hiệp Phước. Vì nguồn cung này ổn định và có chất lượng cao, nhiều nhà máy và khu đô thị mới sẽ sẵn sàng trả nhiều hơn mức phí hiện hữu của EVN. Việc đơn giản cho phép các tổ chức công nghiệp và đô thị mới được chọn lựa mua điện giữa EVN và IPP sẽ không gây thiệt hại gì, đồng thời cũng khuyến khích có thêm đầu tư vào IPP nhiệt điện.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Nhà máy Hiệp Phước muốn mở rộng quy mô lên 700MW và xây dựng một trạm phát theo chu trình hỗn hợp ở phía Nam TPHCM. EVN sẽ phản đối kế hoạch này vì nó sẽ làm giảm thể độc quyền và đôi khi cũng sử dụng đường dây phân phối và truyền tải quá tải của tập đoàn, làm phức tạp thêm khâu quản lý mạng lưới.

Tóm lại, Việt Nam cần xem xét lại một cách cơ bản chiến lược phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và trong ngành điện và giao thông nói riêng. Thực tế mức đầu tư rất cao trong 12 năm qua đã không chuyên hóa được cơ sở hạ tầng vật chất của đất nước thành lợi thế cạnh tranh. Do đó, cần đặc biệt chú trọng vào vấn đề hiệu quả trong phối hợp đầu tư, chọn lựa và quản lý dự án.

Trong lĩnh vực giao thông, nhiều dự án qui mô lớn về đường sắt, cảng biển và sân bay đang được lên kế hoạch nhưng hầu như không cân nhắc đến sự xuất hiện và phát triển nhanh chóng cụm ngành công nghiệp. Cần chấm dứt những dự án định hướng sai này để dành vốn đầu tư cho các dự án thiết yếu ở những khu vực đang tăng trưởng nhanh nhất, nhưng đang gặp vấn nạn tắc nghẽn giao thông. Sự tham gia của khu vực tư nhân trong phát triển giao thông sẽ giúp xác định và thực hiện những dự án quan trọng nhất, nhưng tiềm năng của khu vực này chỉ có thể hiện thực hóa khi nguồn lợi của nhà đầu tư tư nhân xuất phát từ ngân lưu của riêng dự án chứ không phải từ các khoản trợ cấp của Chính phủ dưới hình thức đổi đất.

Trong lĩnh vực điện, mô thức đầu tư phụ thuộc nhiều vào thủy điện cần phải thay đổi. Nếu thủy điện tiếp tục là nguồn sản xuất lớn nhất và duy nhất, thì thời gian không hoạt động kéo dài sẽ là bất yếu đối với các nhà máy nhiệt điện, vì tỉ lệ sản lượng điện trong các mùa khô và mùa mưa là rất khác nhau. Việt Nam phải xác định hỗn hợp thủy điện và nhiệt điện phù hợp, có khả năng cung cấp ổn định đáp ứng nhu cầu của đất nước. Cần tăng giá điện lên mức phù hợp cho phép EVN hay công ty mua bán điện độc lập trong tương lai có thể hợp đồng thêm công suất phát điện mới thông qua qui trình đấu thầu cạnh tranh.

Cuối cùng, lộ trình tự do hóa ngành năng lượng được hoạch định trong Luật ngành Điện năm 2004 cần được thực thi nếu Việt Nam muốn thu hút thành công khối lượng đầu tư, thúc đẩy mức độ cạnh tranh và sự tham gia của khu vực tư nhân, nhằm đáp ứng được nhu cầu năng lượng dài hạn và qua đó là nhu cầu phát triển của đất nước.

## Danh mục tài liệu tham khảo

- Asian Development Bank, *Connecting East Asia – A new Framework for Infrastructure*, 2005
- Danny Leipziger, *Lessons from East Asia*, University of Michigan Press, 1994
- David Dapice and Nguyen Xuan Thanh, Long Thanh or Tan Son Nhat Airport: *Build New or Expand*, Fulbright Economics Teaching Program Case Study, 2007
- David Dapice, *Vietnam Electricity*, Case Study, Fulbright Economics Teaching Program, July 2008
- General Statistics Office, Vietnam Statistical Yearbook, various years
- Ho Chi Minh City People's Committee, *Ho Chi Minh City Transport Masterplan*, 2004
- Japanese External Trade Organization, *2007 Survey of Japanese-Affiliated Firms in ASEAN and India*
- Jose Gomez-Ibanez and Nguyen Xuan Thanh, Ho Chi Minh City, Harvard Kennedy School and Fulbright Economics Teaching Program Case study, 2008
- Laurel Graefe and Galina Alexeenko, *Building a Better World: Infrastructure's Role in Economic Growth*, EconSouth, Vol 10, No 2, 2008
- MVA Asia, Ho Chi Minh City Metro Rail System Study, *Ho Chi Minh City Master Plan Ridership and Revenue Forecast Study*, Final Report, January 2008
- Nguyen Xuan Thanh, Da Nang: *policy options for investment and economic development*, Research Paper, Central Institute for Economic Management and Asia Foundation, 2002
- Vietnam Donor Consultative Group, *Vietnam Development Report*, various years
- World Bank, *Doing Business 2008*
- World Bank, *Infrastructure Strategies in East Asia: The Untold Story*, 1997
- World Bank, *The Growth Report*, World Bank Growth Commission, 2007
- World Bank, *Vietnam's Infrastructure Challenge*, 2006
- World Bank, World Development Indicators
- World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2008-2009*
- Long Le-Hoai, Young Dai Lee, and Jun Yong Lee, "Delay and Cost Overruns in Vietnam Large Construction Projects: A Comparison with Other Selected Countries", *KSCE Journal of Civil Engineering* (2008) 12(6):367-377.



Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc  
25 - 29 Phan Bội Châu,  
Hà Nội - Việt Nam  
Tel: (84 4) 3942 1495  
Fax: (84 4) 3942 2267  
E-mail: [registry.vn@undp.org](mailto:registry.vn@undp.org)

[www.undp.org.vn](http://www.undp.org.vn)