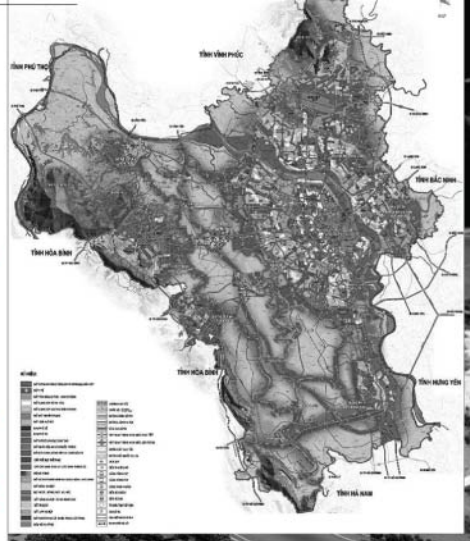
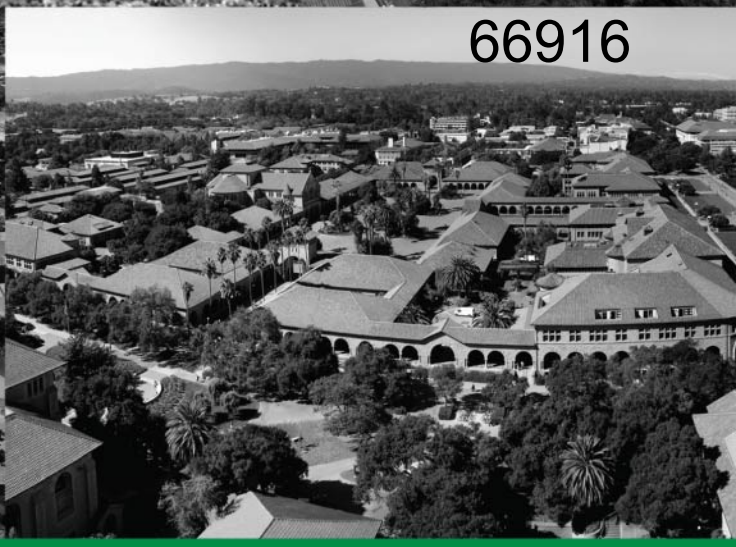
Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized





66916

ĐÁNH GIÁ ĐÔ THỊ HÓA Ở VIỆT NAM

BÁO CÁO HỖ TRỢ KỸ THUẬT

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

Đánh giá Đô thị hóa ở Việt Nam

Báo cáo Hỗ trợ Kỹ thuật

Tháng 11 năm 2011

Lời cám ơn

Báo cáo *Đánh giá Đô thị hóa ở Việt Nam* của Ngân hàng Thế giới do ông Dean Cira phụ trách thực hiện, với sự tham gia của một nhóm cán bộ chủ chốt bao gồm Arish Dastur, Henry Jewell, Austin Kilroy, Nancy Lozano, Phan Thị Phương Huyền và Hyoung Gun Wang. Nhóm nghiên cứu cũng nhận được hỗ trợ chiến lược của Stephen Karam và Somik Lall.

Songsu Choi, Shomik Raj Mehndiratta và Taimur Samad được mời tham gia phản biện báo cáo, và nhóm cũng nhận được nhiều ý kiến nhận xét và góp ý của James Anderson, Andre Bald, Luis Blancas, Christian Bodewig, Alexander V. Danilenko, Moustafa Baher El-Hefnawy, Thomas Farole, Demilour Reyes Ignacio, Steven Jaffee, Markus Kostner, Valerie Kozel, Mai Thị Thanh, Marilyn Tolosa Martinez, Daniel Mont, Nguyễn Thế Dũng, Nguyễn Nguyệt Nga, Phạm Thị Mộng Hoa, Phạm Minh Đức, Martin Rama, Trần Thị Vân Anh, Paul Vallely, Victor Vergara và Choong Yeol Ye. Báo cáo do Chris Rodrigo biên tập.

Nguyễn Thị Hương Giang và Vũ Minh Hiền đã xuất sắc hỗ trợ các công tác hậu cần cho nhóm tác giả.

Các cán bộ cấp cao của Ngân hàng Thế giới đã có những chỉ đạo giá trị trong suốt quá trình xây dựng báo cáo, và nhóm tác giả xin đặc biệt cám ơn sự hỗ trợ của Victoria Kwakwa, John Roome, Jennifer Sara, Vijay Jagannathan và Victor Vergara thuộc Khu vực Đông Á Thái Bình Dương, cũng như Zoubida Allaoua và Abha Joshi-Ghani thuộc Vụ Tài chính, Kinh tế và Phát triển Đô thị của Ngân hàng Thế giới.

Các tư vấn cá nhân và công ty tư vấn đã giúp chuẩn bị những báo cáo khái quát là nền tảng cho báo cáo chính gồm có Alain Bertaud, Etude Economique Conseil, Quang Minh Consulting, Mekong Economics, và Urban Solutions.

Ngân hàng Thế giới đặc biệt trân trọng cảm ơn các đối tác phát triển sau đây đã chia sẻ thông tin với nhóm tác giả: ADB, AFD, DFID, GIZ, JICA, KfW, UNDP và UN Habitat.

Đánh giá Đô thị Việt Nam cũng nhận được nhiều thông tin quý giá từ các cuộc thảo luận với Chính phủ Việt Nam. Nhóm Ngân hàng Thế giới đặc biệt gửi lời cám ơn tới Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Giao thông, Viện Kiến trúc Quy hoạch Đô thị và Nông thôn Việt Nam, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, cũng như chính quyền các tỉnh (và các sở ban ngành, các trường đại học và viện nghiên cứu) thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội và Đà Nẵng đã hỗ trợ và giúp nhóm hoàn thành báo cáo này.

Đánh giá Đô thị Việt Nam được đồng tài trợ bởi Liên minh Đô thị Cities Alliance.

Cities Alliance
Cities Without Slums

Miễn trừ trách nhiệm

Các quan điểm được trình bày trong ấn phẩm này là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm chính thức của Liên minh Đô thị Cities Alliance.

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

Miễn trừ trách nhiệm

Cuốn sách này là sản phẩm của các cán bộ Ngân hàng Thế giới. Các kết quả tìm hiểu, diễn giải và kết luận được trình bày ở đây không nhất thiết phản ánh các quan điểm chính thức của Ban Giám đốc Điều hành Ngân hàng Thế giới hoặc các quốc gia mà họ đại diện.

Mục lục

Tóm tắt	XV
Chương 1: Sự phát triển của hệ thống đô thị ở Việt Nam	1
Chương 2: Kết nối danh mục đầu tư đô thị ở Việt Nam	69
Chương 3: Mở rộng đô thị và phát triển không gian tại các đô thị Việt Nam	113
Chương 4: Tiếp cận các dịch vụ cơ bản	189
Chương 5: Các vấn đề chính sách và đề xuất cho các nghiên cứu tiếp theo	223

Bảng biểu, Hộp chú giải và Hình vẽ

BẢNG BIỂU

Bảng 1.1: Các chính sách của chính phủ nhằm kiểm soát và dẫn dắt sự phát triển đô thị ở Việt Nam 4
Bảng 1.2: Thay đổi cơ cấu kinh tế ở Việt Nam 7
Bảng 1.3: Tỷ lệ dân số đô thị và sức mạnh kinh tế, theo loại đô thị (2009) 11
Bảng 1.4: Thay đổi phân loại đô thị trong giai đoạn 1999-2009 12
Bảng 1.5: Phân bố đô thị, theo các nhóm và vùng miền 2009 15
Bảng 1.6: Quy mô đô thị bình quân năm 2009 và trong giai đoạn 1999-2009, theo vùng miền 16
Bảng 1.7: Quy mô đô thị bình quân năm 2009 và tăng trưởng đô thị (1999-2009), theo loại đô thị 17
Bảng 1.8: Quy mô đô thị bình quân năm 2009 và tăng trưởng đô thị (1999-2009), theo vùng miền và loại đô thị 17
Bảng 1.9: Thống kê dân số đô thị năm 2009 và thay đổi theo vùng miền (1999-2009) 22
Bảng1.10: Thống kê dân số đô thị năm 2009 và thay đổi theo loại đô thị (1999-2009) 23
Bảng 1.11: Cơ cấu việc làm, theo vùng miền và hoạt động kinh tế 26
Bảng 1.12: Cơ cấu việc làm, theo loại đô thị 27
Bảng 1.13: Cơ cấu việc làm, theo năm nhóm khoảng cách từ Hà Nội 28
Bảng 1.14: Cơ cấu việc làm, theo năm nhóm khoảng cách từ TP Hồ Chí Minh 29
Bảng 1.15: Tăng cường hiện đại hóa công nghệ trong sản xuất công nghiệp ở Việt Nam (1999-2009) 35
Bảng 1.16: Chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp theo vùng miền 38
Bảng 1.17: Chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp theo loại đô thị 39

Bảng 1.18:	Chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp theo khoảng cách từ Hà Nội	40
Bảng 1.19:	Chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp theo khoảng cách từ TP Hồ Chí Minh	41
Bảng 1.20:	Đặc điểm vùng miền của hoạt động sản xuất công nghiệp (2009)	44
Bảng 1.21:	Số lượng khu công nghiệp ở các tỉnh	49
Bảng 1.22:	Thu nhập bình quân (GDP theo đầu người, triệu đồng) theo vùng miền	50
Bảng 1.23:	Thu nhập bình quân (GDP theo đầu người, triệu đồng) theo loại đô thị	52
Bảng 1.24:	Trình độ học vấn, theo vùng miền và loại đô thị	53
Bảng 1.25:	Tỷ lệ nghèo theo vùng miền	53
Bảng 1.26:	Tỷ lệ nghèo theo loại đô thị	54
Bảng 1.27:	Phân bố nghèo (trên tổng số người nghèo toàn quốc) theo vùng miền	56
Bảng 1.28:	Phân bố nghèo (trên tổng số người nghèo toàn quốc) theo loại đô thị	56
Bảng 1.29:	Điều kiện nhà ở và cung cấp dịch vụ cơ bản, theo vùng miền	57
Bảng 1.30:	Điều kiện nhà ở và cung cấp dịch vụ cơ bản, theo loại đô thị	58
Bảng 2.1:	Tỷ trọng các loại hình vận tải, phân theo hàng hóa, 2008 (tấn/ngày)	73
Bảng 2.2:	Khối lượng hàng chuyên chở (tấn/ngày) theo khoảng cách chuyên chở, 2008	75
Bảng 2.3:	Dự báo tỷ trọng các loại hình vận tải, 2008-2030	78
Bảng 2.4:	Đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông, 1999-2007	79
Bảng 2.5:	Nâng cấp hệ thống đường bộ ở Việt Nam, 1999-2007	80
Bảng 2.6:	Các đặc điểm cụ thể trong các điểm dữ liệu khảo sát của Ngân hàng Thế giới – EEC	81
Bảng 2.7:	Cơ cấu mẫu của khảo sát vận tải đường bộ	83
Bảng 2.8:	Tuyến vận tải, phân theo loại đô thị và vùng miền	84
Bảng 2.9:	Những trở ngại chính đối với hoạt động vận tải đường bộ liên đô thị, phân theo loại đô thị, vùng miền và tuyến vận tải	87
Bảng 2.10:	Đặc điểm vận tải đường bộ, theo loại đô thị, vùng miền và tuyến vận tải	88
Bảng 2.11:	Cơ cấu giá và chi phí vận tải, theo loại đô thị, vùng miền và tuyến vận tải	92
Bảng 2.12:	Bảng hệ số tương quan của các chỉ số chính cho vận tải liên đô thị	93
Bảng 2.13:	Đơn giá vận tải (theo tấn-km) của từng loại hình vận tải tại các nước so sánh	95
Bảng 2.14:	Đặc điểm vận tải đường bộ, theo loại đô thị và khoảng cách vận chuyển	100
Bảng 2.15:	Cơ cấu giá và chi phí vận tải, theo loại đô thị và khoảng cách vận chuyển	101
Bảng 2.16:	Các yếu tố quyết định giá vận tải đường bộ cho các tuyến vận tải liên đô thị	103
Bảng 2.17:	Các chính sách vận tải của Hàn Quốc vào các giai đoạn khác nhau	107

của quá trình đô thị hóa
Bảng 3.1: Sự phát triển diện tích nhà ở tại Việt Nam 125
Bảng 3.2: Tỷ trọng các loại hình vận tải tại Hà Nội (2008) 134
Bảng 3.3: Dự báo GDP, sở hữu xe ô tô riêng, thành phần các phương tiện giao thông, năng lực của hệ thống đường bộ và tốc độ xe tại Đà Nẵng 145
Bảng 3.4: Các thông số sử dụng đất và đặc điểm giao thông tại TP Hồ Chí Minh, Seoul và Singapore 150
Bảng 3.5: Các mô hình sử dụng đất thực tế tại Hà Nội 152
Bảng 3.6: Cơ cấu thanh toán trên các thị trường nhà ở Việt Nam 159
Bảng 3.7: Bảng xếp hạng thế giới về cấp phép xây dựng và đăng ký bất động sản 160
Bảng 3.8: Những cải tiến gần đây trong hệ thống cấp chứng nhận quyền sử dụng đất ở Việt Nam 165
Bảng 3.9: Tỷ lệ người dân sở hữu "sổ đỏ"giấy chứng nhận quyền sử dụng đấtthực tế 165
Bảng 3.10: Thời gian cần thiết để phê duyệt quyền sử dụng đất ở 5 thành phố 167
Bảng 3.11: Các thay đổi về tình hình sử dụng đất ở 168
Bảng 3.12: Các thay đổi về sử dụng đất ở vùng ngoại ô 169
Bảng 3.13: Các khu công nghiệp ở 6 tỉnh thành 173
Bảng 3.14: Quy hoạch không gian manh mún 178
Bảng 4.1: Nguồn thu từ thuế và cấp phát ngân sách năm 2010 201
Bảng 4.2: Nguồn thu từ đất ở các tỉnh thành lớn 205
Bảng 4.3: Tỷ lệ chi phí tiền điện trên tổng chi tiêu tiền mặt của hộ gia đình 209
Bảng 4.4: Mức độ điện khí hóa ở Việt Nam so với một số nước khác 210

HỘP CHÚ GIẢI

Hộp 1.1: Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011-2020 7
Hộp 1.2: Các tiêu chí để phân loại đô thị 12
Hộp 1.3: Các mô hình đô thị hóa ở Hàn Quốc 19
Hộp 1.4: Phân cấp phân quyền ở Việt Nam 20
Hộp 1.5: Tầm quan trọng ngày càng tăng của thành phố Hồ Chí Minh trong vai trò cửa ngõ kinh tế của Việt Nam 32
Hộp 1.6: Kinh nghiệm của Hàn Quốc trong việc phát triển không gian cho các hoạt động sản xuất công nghiệp 33

Hộp 1.7:	Chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp theo quy mô đô thị (Ấn Độ, Trung Quốc, Bra-xin và Hoa Kỳ)	36
Hộp 1.8:	Chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp ở Ấn Độ, phân theo công nghệ sản xuất và khoảng cách từ 7 đô thị lớn nhất	47
Hộp 1.9:	Các khu kinh tế đặc biệt ở Việt Nam	47
Hộp 1.10:	Kinh nghiệm của Hàn Quốc từ quá trình đô thị hóa	62
Hộp 2.1:	Cơ sở hạ tầng giao thông, phân theo ngành	71
Hộp 2.2:	Cơ cấu chi phí vận tải, phân theo loại hình vận tải và khoảng cách vận chuyển (Ấn Độ)	76
Hộp 2.3:	Chi phí vận tải đường bộ liên đô thị ở Ấn Độ, năm 2010	94
Hộp 2.4:	Cải cách các quy định về vận tải đường bộ (các nước OECD, Mê-hi-cô và Hàn Quốc)	105
Hộp 3.1:	Cải tạo nâng cấp vùng phụ cận thành phố Hồ Chí Minh	124
Hộp 3.2:	Hệ thống Transmilenio (Xe Buýt nhanh) ở Bogotá, Cô-lôm-bia	142
Hộp 3.3:	Cơ chế giá đất 2 cấp ở Việt Nam	153
Hộp 3.4:	Nguồn dữ liệu về giá thị trường của bất động sản ở Việt Nam	156
Hộp 3.5:	Thách thức cho các khu đô thị mới	174
Hộp 3.6:	Kinh nghiệm về tập trung đất đai và quy hoạch lại đất đai	175
Hộp 3.7:	Các nỗ lực và giải pháp phân vùng của Phi-líp-pin	179
Hộp 4.1:	Việt Nam đã làm như thế nào để đạt tỷ lệ điện khí hóa cao	193
Hộp 4.2:	Số liệu từ các công ty cấp nước công ích	195
Hộp 4.3:	Phân cấp quản lý đầu tư công	201
Hộp 4.4:	Các thách thức với công tác quản lý trong ngành điện	207
Hộp 4.5:	Các bài học từ cải cách công ty cấp nước công ích ở Cam-pu-chia	216
Hộp 4.6:	Tóm tắt về giáo dục ở Việt Nam	216
Hộp 4.7:	Các Quỹ Phát triển Đô thị là một nguồn khác cung cấp tài chính cho các dịch vụ cơ bản	220

HÌNH VẼ

Hình 1.1:	Đô thị hóa và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam	6
Hình 1.2:	Khung phân tích: 5 chuyển đổi (hoặc chuyển biến)	8
Hình 1.3:	Thứ bậc hành chính đô thị và vùng miền ở Việt Nam	10

Hình 1.4:	Phân bố đô thị theo cấp và quy mô	15
Hình 1.5:	Đặc điểm không gian của các thay đổi dân số đô thị trong giai đoạn 1999-2009	18
Hình 1.6:	Mở rộng ranh giới đô thị trong giai đoạn 1999-2009	24
Hình 1.7:	Mật độ dân số năm 2009 và những thay đổi về đất đai đô thị (1999-2009)	25
Hình 1.8:	Chỉ số vị trí, phân theo ngành	30
Hình 1.9:	Chỉ số vị trí, phân theo các tiểu ngành sản xuất công nghiệp	42
Hình 1.10:	Chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp (chỉ số vị trí) theo khoảng cách từ Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh	45
Hình 1.11:	Đặc điểm thu nhập bình quân năm 2009	51
Hình 1.12:	Những thay đổi về tỷ lệ nghèo trong giai đoạn 1999-2009	55
Hình 1.13:	Đặc điểm cung cấp dịch vụ công năm 2009	59
Hình 2.1:	Tỷ trọng các loại hình vận tải ở những nước khác (%, tấn)	74
Hình 2.2:	Phân bố các tuyến vận tải liên tỉnh, dự kiến cho năm 2008	77
Hình 2.3:	Vị trí các đô thị là điểm xuất phát trong khảo sát vận tải đường bộ	82
Hình 2.4:	Mạng lưới vận tải liên đô thị - nhìn từ một bối cảnh rộng hơn	85
Hình 2.5:	Các trở ngại chính với hoạt động vận tải liên đô thị	86
Hình 2.6:	Giá cước vận tải và tổng số km đi được hàng năm, phân theo loại đô thị, vùng miền và tuyến vận tải	90
Hình 2.7:	Đơn vị chi phí vận tải đường bộ trên tấn-km – so sánh với quốc tế	95
Hình 2.8:	Các yếu tố làm dừng xe trong thời gian vận chuyển, phân theo loại đô thị, vùng miền và tuyến vận tải	96
Hình 2.9:	Giá cước vận tải và tổng số km đi được hàng năm, phân theo loại đô thị và khoảng cách vận chuyển	99
Hình 2.10:	Đơn vị chi phí vận tải đường bộ theo tấn-km, phân theo số km đi được, khoảng cách vận chuyển một chiều, và kích cỡ xe	102
Hình 3.1:	Phân bố thu nhập hộ gia đình ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh	115
Hình 3.2:	Phân loại nhà ở và thu nhập của hộ gia đình ở thành phố Hồ Chí Minh	116
Hình 3.3:	Quá trình phân lô ở Đà Nẵng	117
Hình 3.4:	Quá trình đô thị hóa dọc đường Hoàng Văn Thái trong giai đoạn 2002-2010	118

Hình 3.5: Tính toán phân bổ giá nhà ở theo m2 ở Đà Nẵng 119
Hình 3.6: Ví dụ về kiểu nhà ống ở Hà Nội 120
Hình 3.7: Mật độ dân cư tương ứng tại các khu vực xây dựng ở Hà Nội 121
Hình 3.8: Số đơn vị nhà ở được xây mới hàng năm ở Hà Nội 122
Hình 3.9: Số lượng phương tiện đi lại có đăng ký ở Việt Nam giai đoạn 1997-2009 128
Hình 3.10: Tăng thu nhập dẫn đến tăng số lượng phương tiện đi lại 128
Hình 3.11: Số lượng và mức độ nghiêm trọng của tai nạn giao thông ở Việt Nam, giai đoạn 1992-2009 129
Hình 3.12: Diện tích đường cần sử dụng cho 50 người (lái xe ô tô, xe máy, xe buýt) 130
Hình 3.13: Bản đồ mật độ xây dựng của Hà Nội, 2009 131
Hình 3.14: Đồ thị mật độ dân số của Hà Nội và một số thành phố khác 132
Hình 3.15: So sánh mật độ đường sá của Hà Nội, Bangkok, New York và Seoul 133
Hình 3.16: Diện tích đường phố tính trên đầu người theo mức mật độ dân số ở một số vùng trên thế giới 134
Hình 3.17: Mối liên hệ giữa mật độ và diện tích đường phố ở vùng phụ cận một số thành phố 135
Hình 3.18: Khu vực 25 bến xe thuộc hệ thống trung chuyển hành khách khối lượng lớn quy hoạch cho Hà Nội 136
Hình 3.19: So sánh các hệ thống trung chuyển hành khách khối lượng lớn theo mô hình xuyên tâm (ở Singapore) và mô hình lưới mắt cáo (ở Seoul) 137
Hình 3.20: Các mô hình sử dụng đất thực tế ở Đà Nẵng 139
Hình 3.21: Mật độ dân số thực tế ở các khu vực dân sinh của Đà Nẵng 140
Hình 3.22: Đồ thị mật độ dân số ở Đà Nẵng 141
Hình 3.23: Ước tính phân bổ giá nhà ở Đà Nẵng 141
Hình 3.24: Quy hoạch các tuyến BRT ở Đà Nẵng 144
Hình 3.25: Mật độ dân số ở thành phố Hồ Chí Minh 146
Hình 3.26: Đặc điểm mật độ xây dựng ở thành phố Hồ Chí Minh 147
Hình 3.27: Quy hoạch Hệ thống trung chuyển hành khách ở thành phố Hồ Chí Minh 148
Hình 3.28: Hệ thống trung chuyển hành khách ở thành phố Hồ Chí Minh, so sánh với Seoul và Singapore 149

Hình 3.29: Các mô hình sử dụng đất thực tế ở Hà Nội 152
Hình 3.30: Giá tiền thuê căn hộ hàng tháng ở Việt Nam (2008-09) 155
Hình 3.31: Giá tiền thuê nhà ở hàng tháng theo quảng cáo ở Hà Nội (tháng 2/2011) 157
Hình 3.32: Giá tiền thuê nhà ở hàng tháng theo quảng cáo ở thành phố Hồ Chí Minh (tháng 2/2011) 157
Hình 3.33: Giá đất chưa xây dựng ở Hà Nội (2011) 158
Hình 3.34: Giá đất chưa xây dựng ở thành phố Hồ Chí Minh (2011) 158
Hình 3.35: Việt Nam sẽ tụt hạng nếu sử dụng các chỉ số thực tế chứ không phải các chỉ số giấy tờ 162
Hình 3.36: Tiếp cận đất đai và đảm bảo nhà ở cho người dân ở các tỉnh 163
Hình 3.37: Tiếp cận đất đai – một vấn đề gây trở ngại cho hoạt động kinh doanh 164
Hình 3.38: Tiếp cận đất đai so với các thông lệ không chính thức và trình độ của lực lượng lao động 170
Hình 3.39: Quy hoạch xây dựng tổng thể thủ đô Hà Nội đến năm 2030 172
Hình 4.1: Giảm khoảng cách trong điều kiện tiếp cận các dịch vụ cơ bản – Trường hợp của Hàn Quốc 191
Hình 4.2: Tiếp cận dịch vụ cấp điện ở Việt Nam trong 15 năm qua 192
Hình 4.3: Mức độ tiếp cận dịch vụ cấp điện ở nông thôn và đô thị và các vùng miền 193
Hình 4.4: Đô thị hóa và diện bao phủ của dịch vụ cấp nước 195
Hình 4.5: Hội tụ về điều kiện sống ở Cô-lôm-bia và Việt Nam 196
Hình 4.6: Tính đáng tin cậy của dịch vụ cấp nước, theo quy mô đô thị 197
Hình 4.7: Tiếp cận nước và vệ sinh ở các vùng đô thị và nông thôn (1999 và 2009) 198
Hình 4.8: Tiếp cận vệ sinh, theo loại đô thị 199
Hình 4.9: Bốn cấp chính quyền ở Việt Nam 200
Hình 4.10: Giá nước so với chi phí vận hành bảo dưỡng và chi phí đi vay, theo loại đô thị 211
Hình 4.11: Khả năng chi trả giá nước bình quân 213
Hình 4.12: Nước thất thoát, theo loại đô thị 214
Hình 4.13: Số nhân viên phụ trách/điểm đấu nối của các công ty cấp nước công ích, theo loại đô thị 215
Hình 4.14: Số vụ vỡ đường ống nước/năm, theo loại đô thị 215

Từ viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
AFD	Cơ quan Phát triển Pháp
CBD	Trung tâm kinh doanh thương mại
DFID	Cơ quan Phát triển Quốc tế (Vương quốc Anh)
DSI	Viện Chiến lược Phát triển
EZ	Khu kinh tế
FAR	Mật độ sàn xây dựng
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GIS	Hệ thống thông tin địa lý
GIZ	Tổ chức Hợp tác quốc tế Đức
TCTK	Tổng cục Thống kê
HCMC	Thành phố Hồ Chí Minh
HCCMP	Quy hoạch tổng thể xây dựng thủ đô Hà Nội
HTZ	Khu công nghệ cao
IBNET	Mạng lưới chuẩn quốc tế cho các công trình nước và vệ sinh
IC	Cụm công nghiệp
IZ	Khu công nghiệp và chế xuất
JICA	Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản
KfW	Ngân hàng Tái thiết Đức
LQ	Thương số địa điểm
GĐKQSDĐ	Giấy chứng nhận đăng ký sử dụng đất
BXD	Bộ Xây dựng

BTNMT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
BGTVT	Bộ Giao thông
BKHĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT)
MRD	Đồng bằng sông Cửu Long
NH-1	Quốc lộ số 1
O-D	Điểm xuất phát và Điểm đến
O&M	Vận hành và Bảo dưỡng
TSDS	Chiến lược Phát triển Ngành Giao thông
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
UFW	Nước thất thoát
VDR	Báo cáo Phát triển Việt Nam
VITRANSS-2	Nghiên cứu toàn diện về phát triển bền vững hệ thống giao thông vận tải ở Việt Nam
VND	Đồng (tiền Việt Nam)

Tóm tắt

Việt Nam sẽ chỉ có một cơ hội duy nhất để đô thị hóa đúng đắn. Nếu thất bại trong đô thị hóa, chúng ta cũng sẽ thất bại trong công nghiệp hóa và hiện đại hóa. – **Phó Thủ tướng Nguyễn Sinh Hùng, phát biểu tại Hội nghị Đô thị Toàn quốc, ngày 6-7/11/2009.**

Giới thiệu

Việt Nam đang bước vào giai đoạn quan trọng của quá trình đô thị hóa tương ứng với quá trình phát triển kinh tế hiện tại, chính phủ Việt Nam đã đặc biệt chú trọng vào việc phát triển hệ thống đô thị. Cam kết này đã được nêu rõ trong phát biểu nêu trên của Phó Thủ tướng Nguyễn Sinh Hùng. Cũng theo mục tiêu đó, Đánh giá Đô thị hóa được thực hiện để tìm hiểu các khía cạnh và phương diện chính của quá trình đô thị hóa tại Việt Nam, đồng thời xác định các xu hướng, cơ hội, thách thức và ưu tiên chính sách ưu tiên mà chính phủ cần giải quyết để thực hiện mục tiêu nói trên.

Đánh giá Đô thị hóa được thực hiện sau nhiều lần tham vấn với các bên liên quan, gồm các quan chức chính phủ trung ương và chính quyền địa phương, các nhóm tư nhân, tổ chức quốc tế và song phương hoạt động trong lĩnh vực hỗ trợ phát triển đô thị tại Việt Nam. Đánh giá này dựa trên một danh mục đầu tư phong phú của Ngân hàng Thế giới gồm các hoạt động cho vay đầu tư và cho vay chính sách cho chính phủ Việt Nam. Báo cáo Đánh giá đô thị hóa ở Việt Nam được xây dựng trên cơ sở các nghiên cứu chuyên sâu được đặc biệt đề xuất trong quá trình nghiên cứu báo cáo này. Ngân hàng Thế giới hiện đang tiến hành Đánh giá Đô thị hóa cho một số nước, và Việt Nam là một trong những nước đầu tiên được chọn để thực hiện đánh giá phân tích toàn diện này.

Chương 1 của báo cáo này sẽ phân tích quá trình phát triển của hệ thống đô thị tại Việt Nam theo 5 chuyển đổi: hành chính; dân số; kinh tế; không gian; và đời sống. Đương nhiên, những biến chuyển theo 5 phương diện này có liên quan với nhau, và là điểm xuất phát tốt cho một phân tích tổng quát. Sau đó, Đánh giá tập trung vào việc tìm hiểu chi tiết hơn một số lĩnh vực ưu tiên chủ chốt cho Việt Nam, dựa trên những phân tích và tham vấn mà trước đó nhóm tác giả đã tiến hành để chuẩn bị cho báo cáo này. Các lĩnh vực đó tương ứng với những chương sau đây: kết nối danh mục đầu tư đô thị ở Việt Nam (Chương 2); mở rộng đô thị và phát

triển không gian ở các đô thị Việt Nam (Chương 3); và các dịch vụ đô thị cơ bản (Chương 4). Những phân tích này được gọi là các chẩn đoán cơ sở. Hy vọng rằng nghiên cứu này sẽ cung cấp một cái nhìn đầy đủ hơn về các yếu tố căn bản trong quá trình đô thị hóa của Việt Nam, làm rõ những thách thức mà Việt Nam đang đối mặt và xác định những lĩnh vực cần phân tích thêm để giúp các nhà hoạch định chính sách giải quyết các thách thức này. Một số lĩnh vực cần quan tâm và nghiên cứu thêm được trình bày ở chương cuối cùng của báo cáo (Chương 5).

Các thông điệp chính của Báo cáo Đánh giá Đô thị hóa ở Việt Nam

Sự phát triển của hệ thống đô thị Việt Nam

Chương 1 tìm hiểu về sự phát triển của hệ thống đô thị Việt Nam. Phân tích này được thực hiện bằng cách xem xét 5 chuyển đổi diễn ra trong toàn bộ hệ thống đô thị. Năm chuyển đổi, hay chuyển biến, bao gồm những thay đổi về hành chính, không gian, kinh tế, dân số và phúc lợi, xảy ra trong toàn bộ hệ thống đô thị của Việt Nam. Sự chuyển đổi đầu tiên – chuyển đổi về hệ thống hành chính – liên quan đến những chính sách hay các thông lệ quản lý và thể chế tập trung vào đô thị hóa (và các vấn đề như phân cấp), có ảnh hưởng trọng yếu đến những chuyển đổi còn lại. Một trong những yếu tố của sự chuyển đổi về hệ thống hành chính, đó là hệ thống phân loại đô thị, một trong những trọng tâm chính được phân tích trong chương này. Sự chuyển đổi không gian nghĩa là đô thị hóa được xem xét từ khía cạnh không gian, và tập trung vào những thay đổi trong sử dụng đất khi đô thị hóa diễn ra. Sự chuyển đổi kinh tế đề cập đến tính chất và sự biến đổi trong các hoạt động kinh tế có vai trò dẫn dắt quá trình đô thị hóa, do đó, đây cũng thường là yếu tố thúc đẩy các chuyển đổi khác. Sự chuyển đổi về đặc điểm dân số đề cập đến những thay đổi kinh tế xã hội do những biến đổi về kinh tế và tổ chức không gian gây ra (và ngược lại) trong quá trình đô thị hóa ở Việt Nam. Sự chuyển đổi về phúc lợi – có tương quan mật thiết đến những thay đổi về kinh tế, không gian, hành chính và dân số – đề cập đến việc điều kiện sống của người dân Việt Nam có được cải thiện nhờ đô thị hóa hay không, nhất là đối với những người có hoàn cảnh khó khăn.

Tìm hiểu rõ những chuyển đổi này là điều quan trọng để phát triển các chính sách đúng đắn cho phép Việt Nam tối đa hóa các lợi ích từ quá trình chuyển đổi đô thị đang diễn ra.

Kể từ khi Đổi Mới vào năm 1986, dân số đô thị ở Việt Nam bắt đầu tăng nhanh. Đánh giá này cho thấy, Việt Nam đang ở những bước đầu tiên của đô thị hóa, và sẽ sớm chuyển sang giai đoạn trung gian với tốc độ đô thị hóa như hiện nay (hiện tại dân số đô thị chiếm 34% dân số toàn quốc, với tốc độ tăng trưởng 3,4% mỗi năm) và với sự chuyển đổi kinh tế ngày càng tăng, hướng tới sản xuất công nghiệp tạo ra nhiều việc làm và sản phẩm kinh tế hơn. Các đô thị lớn nhất nước, Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, cùng các vùng xung quanh và một số đô thị quy mô trung bình đã đạt tốc độ tăng trưởng dân số nhanh nhất nước trong 10 năm vừa qua. Trái lại, các đô thị nhỏ đạt tốc độ tăng trưởng dân số chậm nhất, thậm chí giảm dân số, trừ một vài trường hợp ngoại lệ.

Việt Nam đã phát triển hai hệ thống đô thị độc lập, có vai trò chi phối trong cả nước, và bao gồm một đô thị lõi cùng với các vùng ngoại vi: đó là hệ thống đô thị TP Hồ Chí Minh và hệ thống đô thị Hà Nội. Tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng của Việt Nam do hai hệ thống đô thị này dẫn dắt nhờ tốc độ tăng trưởng cao và sự tập trung hoạt động công nghiệp trong vùng nội đô cũng như các vùng lân cận. Việc nền kinh tế tăng trưởng dưới sự dẫn dắt của một hoặc một vài cực kinh tế là điều hoàn toàn thống nhất với kinh nghiệm của các nước phát triển nhanh khác trong những giai đoạn đầu tiên hoặc trung gian của quá trình đô thị hóa. **Mặc dù sự tăng trưởng tập trung ở hai hệ thống đô thị nòng cốt là Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, nhưng hai vùng đô thị này lại đi theo những con đường tăng trưởng kinh tế khác nhau, do các điều kiện địa lý kinh tế khác nhau.**

TP Hồ Chí Minh và vùng Đông Nam Bộ chiếm tới gần một nửa (45%) tổng sản lượng công nghiệp của cả nước. Tuy nhiên công nghiệp nặng và các ngành công nghiệp tăng trưởng nhanh (công nghệ cao) lại tập trung ở Hà Nội và vùng ĐB sông Hồng, nhiều hơn so với ở TP HCM và Đông Nam Bộ (55%, so với 39%). Công nghiệp hóa đang tiến triển nhanh ở Hà Nội và ĐB sông Hồng, do vị trí gần với các cơ sở công nghiệp lớn của miền Nam Trung Quốc. Trái lại, TP HCM và Đông Nam Bộ đã thể hiện một số dấu hiệu cho thấy sự bão hòa của các sản phẩm có giá trị gia tăng thấp. Mặc dù vậy, năng lực xử lý công-ten-nơ đang tăng nhanh tại cảng nước sâu gần TP HCM và đến năm 2015, sẽ tạo ra công suất lắp đặt lớn hơn tổng lượng hàng hóa hiện nay đang được trung chuyển qua Singapore. Lần đầu tiên trong lịch sử đất nước, cảng nước sâu này đã kết nối Việt Nam với Tây Âu và Bắc Mỹ thông qua các dịch vụ hàng hải trực tiếp. Những biến đổi về đặc điểm kinh tế và chiến lược này có ý nghĩa rất quan trọng với các nhà hoạch định chính sách.

Mặc dù phát triển kinh tế tập trung ở hai vùng đô thị lõi là TP HCM và Hà Nội và điều này hoàn toàn có thể dự đoán được, nhưng những cải thiện về phúc lợi xảy ra ở diện rộng hơn. **Nhìn chung, dường như có sự hội tụ mạnh mẽ về phúc lợi ở tất cả các tỉnh; xu hướng ổn định trong cải thiện phúc lợi chủ yếu xuất phát từ cam kết mạnh mẽ và lâu dài của chính phủ đối với mục tiêu phát triển xã hội toàn diện. Từ phương diện kinh tế, điều này càng được củng cố bởi sự tăng trưởng mạnh của các đô thị lõi và tạo ra sự lan tỏa tích cực tới các vùng miền núi.** Nhưng những cải thiện này cần được diễn giải một cách thận trọng. Vẫn còn những chênh lệch trong khả năng tiếp cận dịch vụ và chất lượng dịch vụ; hơn nữa, tình trạng nghèo dai dẳng vẫn tồn tại ở một số vùng. Việt Nam, cũng giống như nhiều nước khác, đang chuyển dần từ những bước đô thị hóa đầu tiên sang giai đoạn giữa của đô thị hóa và chuyển từ mức thu nhập thấp lên thu nhập trung bình: do đó, không những phải xem xét vấn đề khả năng tiếp cận dịch vụ mà còn phải giải quyết vấn đề chất lượng và tính đáng tin cậy của các dịch vụ cơ bản.

Kết nối danh mục đầu tư đô thị ở Việt Nam

Chương 2 nghiên cứu khả năng kết nối của danh mục đầu tư đô thị. Bắt nguồn từ khái niệm rộng hơn về sự tích tụ kinh tế và lý thuyết địa lý kinh tế, chương này trước hết tập trung vào các cơ sở hạ tầng có tính kết nối vì có liên quan đến hoạt động vận tải ở hệ thống đô thị Việt Nam.

Chương này bắt đầu bằng cách xem xét tỷ trọng của các loại hình vận tải trong cả nước. Qua đây, có thể thấy rằng hai loại hình vận tải có vai trò chi phối ở Việt Nam là vận tải đường sông (48%) và đường bộ (45%). Phần lớn hàng hóa công nghiệp (88%) được chuyên chở bằng đường bộ, trái lại phần lớn nguyên vật liệu thô, như vật liệu xây dựng (73%) và than (79%) được chuyên chở bằng đường sông.

Vận tải đường sắt có vai trò tương đối mờ nhạt (chiếm tỷ trọng 1,9%) và vận tải đường biển chỉ đóng vai trò chính với các khoảng cách chuyên chở dài (hơn 1000 km, đặc biệt là từ 1400km đến 1600km) và tỷ trọng trong tất cả các loại hình vận tải chỉ đạt 4,4%. Sự chi phối của các chuyến vận tải khoảng cách ngắn, dưới 20 km, khá rõ nét: 87% số chuyến vận tải được thực hiện trong phạm vi 200 km, trong đó 98% số chuyến vận tải đường sông được thực hiện trong phạm vi 200km và 73% số chuyến vận tải đường bộ được thực hiện trong phạm vi 100km. Điều này có thể giải thích bằng một thực tế là 60% số chuyến vận tải ở các trung tâm kinh tế là vận tải nội vùng.

Vận tải liên đô thị khẳng định lại vai trò chi phối của hai hệ thống đô thị TP Hồ Chí Minh và Hà Nội. Tuy nhiên, hai vùng này đang hạn chế ưu thế cạnh tranh của chính mình do những trở ngại trong ngành hậu cần và chi phí vận tải quá cao. Nâng cấp hiện trạng đường giao thông và cơ sở hạ tầng là những ưu tiên với TP Hồ Chí Minh, Hà Nội và các vùng kinh tế xung quanh. Rõ ràng là các vùng đô thị này cũng cần đầu tư cho cơ sở hạ tầng hậu cần có khả năng kết nối không gian để duy trì các động lực tăng trưởng kinh tế. Nhưng nếu chỉ cải tạo cơ sở hạ tầng thì chưa đủ. Như đã trình bày chi tiết trong Chương 2, các cải cách để giảm bớt các khoản chi không chính thức và tham nhũng trong ngành là điều cần thiết để giảm chi phí, nhất là ở vùng Đông Nam Bộ, và đồng thời phải tiếp tục cải cách ngành vận tải đường bộ để nâng cao hiệu quả. Chi phí vận tải ở hai vùng đô thị TP Hồ Chí Minh và Hà Nội có thể giảm tương ứng 57% và 67% nếu đơn giá chi phí vận tải ở đây giảm xuống bằng mức của các đô thị loại 1.

Mở rộng đô thị và phát triển không gian ở các đô thị Việt Nam

Chương 3 nghiên cứu các quá trình mở rộng đô thị và phát triển không gian ở các đô thị Việt Nam. Chương này bắt đầu bằng việc nghiên cứu lĩnh vực nhà ở, sau đó là hình thái đô thị và khả năng di chuyển ở các thành phố Hà Nội, Hồ Chí Minh và Đà Nẵng. Mặc dù Việt Nam đã đạt kết quả tốt về một số vấn đề, nhưng vẫn còn một vài yếu tố quan trọng cần giải quyết nhằm đảm bảo rằng các thành tựu đó có thể được duy trì lâu dài khi các đô thị chuyển sang giai đoạn phát triển tiếp theo, với mức độ đô thị hóa cao hơn và những thách thức mới. Sau đó, chương 3 tìm hiểu về các thị trường nhà đất và quy trình quy hoạch đô thị. Các thị trường đất đai và quy hoạch đô thị là những yếu tố thiết yếu để giúp các nền kinh tế đô thị hoạt động một cách hiệu quả và công bằng, và chương 3 sẽ đưa ra một số gợi ý sơ bộ để củng cố những cách tiếp cận đang phổ biến ở Việt Nam.

Nhìn chung, các đô thị Việt Nam đã đảm bảo được nguồn cung nhà ở đa dạng để đáp ứng các nhu cầu của nhiều phân khúc thị trường. Có vẻ như phần lớn nhu cầu nhà ở tại Việt Nam, đặc biệt là với các nhóm thu nhập thấp, đã và sẽ được đáp ứng theo mô hình sau đây:

1) Các nhà thầu nhỏ xây nhà theo kiểu truyền thống tại các thị xã, thị trấn và thành phố nơi còn đất, hoặc ở ngay vùng ngoại vi thị xã và thành phố;

2) Chính phủ hỗ trợ phát triển khu dân cư bằng cách mở rộng mạng lưới đường sá để kết nối các làng xã, thôn bản gần thành phố;

3) Các cá nhân tự nâng cấp và bảo dưỡng nhà ở (kể cả tăng mật độ sàn xây dựng bằng cách tăng chiều cao nhà), còn chính phủ nâng cấp cơ sở hạ tầng và dịch vụ.

Là một nước có thu nhập thấp hơn nhiều nước khác và đang đô thị hóa với tốc độ nhanh, nhưng Việt Nam có rất ít các khu nhà ổ chuột. Chương 3 đã trình bày một số nguyên nhân dẫn đến điều này. Đây là một kết quả đặc biệt đáng kinh ngạc khi so sánh với các thành phố ở những nước có thu nhập cao hơn Việt Nam, như Ấn Độ, Phi-líp-pin, In-đô-nê-xia hay Bra-xin, và nhiều nước khác.

Các đô thị Việt Nam vẫn đảm bảo được khả năng di chuyển khá tốt cho dân cư, chủ yếu nhờ các đặc điểm sau:

1) Việc phổ cập sử dụng xe máy làm phương tiện giao thông chính ;

2) Các vùng lân cận đô thị có đặc điểm tiêu biểu là mô hình sử dụng đất hỗn hợp (dẫn đến việc nhiều người sống ở gần nơi làm việc và hàng ngày chỉ cần đi một khoảng cách ngắn từ nhà đến nơi làm việc và ngược lại).

3) Sự hiện diện phổ biến của các hộ bán hàng tại nhà (sống ở tầng trên và bán hàng ở tầng dưới, hoặc sống ở mặt sau nhà và bán hàng ở mặt tiền).

Bức tranh trên đang thay đổi nhanh chóng do mức độ sử dụng xe ô tô tại các đô thị đang gia tăng. Cơ sở hạ tầng hậu cần tại các đô thị lớn nhất như Hà Nội và TP HCM không đủ năng lực để duy trì việc sử dụng xe ô tô làm phương tiện giao thông chính; trên thực tế, việc tăng mức độ sử dụng xe ô tô sẽ dẫn đến tình trạng tắc nghẽn giao thông nghiêm trọng. Hiện nay, tỷ lệ người dân sở hữu xe ô tô riêng ngày càng tăng, do đó để đảm bảo ích lợi của các hệ thống giao thông được quy hoạch cho 10-15 năm tới, Việt Nam cần phải kìm hãm tốc độ chuyển từ sử dụng xe máy sang xe ô tô.

Mặc dù hầu hết các đô thị chính đều đã quy hoạch các hệ thống giao thông công cộng, nhưng thói quen sử dụng xe máy làm phương tiện giao thông cá nhân gần như đã trở thành

phổ biến ở tất cả mọi người, và sẽ gây bất lợi cho các kế hoạch phát triển hệ thống giao thông công cộng đô thị. Đây là lý do tại sao các phương án giao thông công cộng cần được thiết kế thành một cấu phần của một hệ thống mà khi kết hợp với xe máy, sẽ trở thành đối thủ cạnh tranh với xe ô tô, về phương diện chi phí cũng như tiện nghi. Ngoài ra, các hệ thống trung chuyển hành khách ở đô thị cũng phải chú ý đến các mô hình sử dụng đất đang thay đổi và biến chuyển theo thị trường tại các đô thị. Diện mạo của các đô thị lớn như Hà Nội và TP HCM đang thay đổi theo hướng càng ngày càng có nhiều trung tâm phát triển, điều này có thể dẫn đến yêu cầu thiết kế các giải pháp giao thông công cộng thành một mạng lưới trung chuyển hành khách khối lượng lớn giống như một lưới mắt cáo, trong đó tổng chiều dài lớn hơn các tuyến xuyên tâm, và/hoặc phải bao gồm cả đầu tư cho các tuyến đường nhánh.

Các thị trường đất đai ở Việt Nam phản ánh một số vấn đề sâu hơn quản lý đất đai và quản trị. Ví dụ như, sự khác biệt lớn giữa "giá đất do nhà nước quy định" với "giá thị trường" (thường cao gấp 10 lần so với giá quy định) – đây là nguyên nhân gây ra những bóp méo và trở ngại lớn trên thị trường đất đai. Hệ thống hai mức giá này có thể đem đến những giá trị và lợi ích lớn cho các doanh nghiệp xây dựng phát triển bất động sản (thường là các doanh nghiệp nhà nước), nhà đầu tư và đầu cơ. Ngoài ra, các quyết định phân bổ đất, các giao dịch liên doanh, thuế phí, nhượng quyền và cấp phép cho các doanh nghiệp xây dựng phát triển bất động sản và các nhà đầu tư thường dựa trên giá trị đất đã bị giảm giá một cách giả tạo; điều này có nghĩa là, chính phủ đang gây thiệt hại cho lợi ích của người dân bằng cách hạ thấp giá trị của một trong những tài sản quý giá nhất thuộc sở hữu của người dân. Hơn nữa, vì diện tích đất có tranh chấp và không thể chuyển nhượng ngày càng tăng, nên gây ra một trở ngại mới cho nguồn cung đất, và tiếp tục làm cho giá nhà đất trên thị trường tăng cao – nghĩa là tiếp tục bóp méo thị trường. Giá đất bị hạ thấp một cách giả tạo cũng khuyến khích việc bán đất, góp phần thúc đẩy sự mở rộng tràn lan không kiểm soát của đô thị, làm tăng sự thiếu hiệu quả của cơ sở hạ tầng và các chi phí đầu tư cơ bản có liên quan.

Một đánh giá sơ bộ về giá bất động sản ở Hà Nội và TP HCM cho thấy, giá nhà đất ở hai thành phố này cao hơn so với các thành phố tương đương ở châu Á. Tại Hà Nội và TP HCM, ở vùng ven đô, đất trống chưa xây dựng có giá khoảng 500 USD/m2 hoặc hơn, nhưng càng vào gần trung tâm thành phố, giá đất trống chưa xây dựng ở Hà Nội càng tăng, và cao hơn ở TP HCM: có thể lên tới 7000 hoặc 8000 USD/m2 tại Hà Nội, trong khi ở TP HCM chỉ khoảng 4000 USD/m2. Một điều đáng chú ý là đất trống chưa xây dựng có giá cao gấp khoảng 1000 lần giá thuê nhà hàng tháng tại chính địa điểm đó. Nói cách khác, chi phí bỏ ra để mua đất chưa xây dựng tương đương với chi phí thuê nhà trong khoảng 80 năm. Sự chênh lệch này lớn một cách bất thường, và cho thấy giá đất chưa xây dựng phản ánh mạnh mẽ kỳ vọng cho rằng giá trị cho thuê hoặc bán lại của đất sẽ tăng trong tương lai, để bù lại chi phí đầu tư ban đầu – và có lẽ một nguyên nhân khác của tình trạng này là sự thiếu vắng các giải pháp khác để tích trữ của cải. Đồng thời, bao cấp của nhà nước cho phân khúc thị trường cho thuê có lẽ cũng làm giảm giá thuê bình quân. Những con số này cho thấy, có lẽ chỉ khoảng 5% dân số Hà Nội có đủ tiền để mua bất động sản với mức giá đã bị thổi phồng.

Các quy định cho thị trường đất đai và bất động sản có vẻ như đang được cải thiện nhưng vẫn cần tiếp tục cải tiến hơn nữa. Số liệu Khảo sát Doanh nghiệp từ hai cuộc khảo sát lớn với các doanh nghiệp Việt Nam trong năm 2005 và 2009 cho thấy, các doanh nghiệp đánh giá tốt hơn nhiều về khả năng tiếp cận của họ với quỹ đất. Vấn đề tiếp cận quỹ đất ở đồng bằng sông Hồng vẫn khó khăn hơn so với các vùng khác, nhưng nhìn chung, điều kiện tiếp cận đất đai đã có nhiều tiến triển ở tất cả các vùng miền. Đây là một "trở ngại nghiêm trọng" đối với hoạt động kinh doanh của nhiều doanh nghiệp trong năm 2005; năm 2009, số doanh nghiệp đánh giá đây là "trở ngại nghiêm trọng" đã giảm, tuy nhiên một bộ phận lớn doanh nghiệp vẫn cho rằng đây là một "trở ngại lớn". Mặc dù vậy, có thể chắc chắn rằng tình hình đang có xu hướng chuyển biến tốt.

Hệ thống quy hoạch đô thị ở Việt Nam có hai lĩnh vực cơ bản cần tăng cường. Thứ nhất, cách tiếp cận quy hoạch tổng thể hiện nay của Việt Nam không dựa trên kiểm chứng thực tế – và có thể cần cải tiến nhiều để thể hiện chính xác hơn những khía cạnh và vị trí có nhu cầu, cũng như phản ánh rõ hơn các lực thị trường. Thứ hai, giống như nhiều nước khác, hệ thống quy hoạch có tính manh mún và chỉ dựa trên từng vùng mà không lồng ghép và phối hợp đầy đủ giữa các vùng chức năng hoặc không gian. Đây là hai vấn đề quan trọng cần giải quyết – nhất là vì tính hiệu quả của hình thái đô thị và các lợi ích từ sự tích tụ kinh tế dài hạn sẽ phụ thuộc đáng kể vào mức độ giải quyết các điểm thiếu hiệu quả trong hệ thống quy hoạch đô thị.

Có những dấu hiệu cho thấy các tỉnh hiện đang hướng tới cách tiếp cận rủi ro và tốn kém hơn với tên gọi "đô thị mới", và hướng tới các dự án bất động sản cao cấp và mang tính quy ước, thay vì dựa trên một chiến lược đô thị tổng hợp với các nhân tố chính là nhu cầu thị trường và các chi phí và lợi ích lâu dài. Bán đất thường là một trong những nguồn thu lớn nhất của các tỉnh và việc mở rộng ranh giới hành chính và đất đai đô thị có thể giúp một thành phố được nâng loại đô thị trong hệ thống phân loại của nhà nước – do đó, các tỉnh hoàn toàn có động cơ để bán đất và mở rộng đô thị ra bên ngoài (kể cả khi không có nhu cầu rõ ràng). Đây có thể là một nguyên nhân quan trọng để giải thích hiện tượng các đô thị Việt Nam được mở rộng ra bên ngoài với tốc độ nhanh như vậy.

Các dịch vụ đô thị cơ bản

Chương 4 cung cấp một cái nhìn khái quát về tình hình tiếp cận các dịch vụ cơ bản ở Việt Nam, và xem xét các vấn đề chất lượng dịch vụ. Đồng thời, chương này cũng tìm hiểu các khía cạnh cung cấp dịch vụ cơ bản ở Việt Nam.

Việt Nam đã đạt tỷ lệ 96% dân số có điện, một thành tựu rất đáng nể đối với một nước đang phát triển; tuy nhiên, điều kiện tiếp cận với các dịch vụ cơ bản khác như nước và vệ sinh vẫn ở mức thấp. Mặc dù đã nỗ lực trong suốt 10 năm qua để tăng cường điều kiện tiếp cận dịch vụ cấp nước tại các vùng đô thị nhưng Việt Nam vẫn chưa đạt mục tiêu phổ cập dịch vụ này. Số liệu của 65 công ty cấp nước công ích cho thấy, trong năm 2002, chỉ có 12% số hộ gia đình trong vùng phục vụ của các công ty có khả năng đấu nối với hệ thống cấp nước. Đến năm 2007,

tỷ lệ này đã tăng lên trên 70%. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều việc phải làm nếu muốn mở rộng dịch vụ cấp nước để bao phủ toàn quốc. Điều kiện tiếp cận dịch vụ vệ sinh có những cải thiện lớn trong những năm qua. Từ mức xấp xỉ 17% vào năm 1999, đến năm 2009, hơn 67% hộ gia đình thành thị đã có nhà vệ sinh. Ở nông thôn, tuy đã có sự cải thiện đáng kể từ một tỷ lệ rất thấp là 13% nhưng hiện tại, mới chỉ có 48% hộ gia đình nông thôn có nhà vệ sinh; đây là khoảng cách chênh lệch rất lớn so với các vùng đô thị. Khi Việt Nam đã tiến lên các mức thu nhập cao hơn và phổ cập tiếp cận với các dịch vụ khác như đã thực hiện với dịch vụ cấp điện, mục tiêu tiếp theo là tập trung vào nâng cao chất lượng dịch vụ.

Việt Nam có tỷ lệ đăng ký học tiểu học cao (gần 90%), ở cả thành thị cũng như nông thôn. Kết quả này có thể nhờ chính sách phổ cập giáo dục tiểu học của chính phủ. Tỷ lệ đăng ký học trung học cơ sở đạt gần 80%, nhưng giảm xuống chỉ còn khoảng 56% với bậc trung học phổ thông, đó cũng là lúc sự phân kỳ về trình độ học vấn giữa nông thôn và thành thị xuất hiện rõ nét hơn. Tuy nhiên, cần ghi nhớ rằng, các số liệu bình quân toàn quốc đã che đi sự khác biệt giữa người nghèo và người giàu, sự khác biệt liên quan đến các nhóm dân tộc thiểu số, và giữa các vùng miền. Nói chung, tỉnh nào càng có tính thành thị hơn (tỷ lệ dân thành thị trên tổng dân số cao hơn) thì trình độ học vấn càng cao. Tỷ lệ học sinh hoàn thành bậc học ở nông thôn chỉ bằng 2/3 so với thành thị. Trọng tâm cần chú ý là rút ngắn khoảng cách về trình độ học vấn giữa các nhóm dân số, tăng cường giáo dục đại học và cải thiện chất lượng giáo dục.

Các tỉnh và cơ quan ban ngành thuộc tỉnh huy động tài chính từ nhiều nguồn khác nhau: cấp phát hạn mức từ ngân sách trung ương, thu thuế, bán đất, vay ngắn hạn, quỹ đầu tư phát triển địa phương, đôi khi có cả kênh trợ cấp chéo từ các công ty con làm ăn có lãi thuộc các công ty dịch vụ công ích của tỉnh. Cần nghiên cứu kỹ hơn những ưu điểm và rủi ro của từng cách tiếp cận nói trên, khi xem xét các phương án thay thế. Với các tỉnh nghèo, công thức cấp phát hạn mức là nền tảng để tạo ra khả năng tiếp cận với các dịch vụ cơ bản, do đó cần được duy trì. Nhưng mặt khác, Việt Nam vẫn còn nhiều cơ hội để tăng cường và thúc đẩy khả năng của các tỉnh trong việc kích thích và huy động các nguồn tài chính bền vững khác. Một số giải pháp để đạt được mục tiêu phổ cập tiếp cận các dịch vụ đô thị gồm có: (i) tăng cường bù đắp chi phí để thúc đẩy cải tiến dịch vụ; (ii) tăng cường hiệu quả và chất lượng cung cấp dịch vụ để đáp ứng nhu cầu và giảm chi phí; và (iii) giảm sự lệ thuộc vào đầu tư công, tìm kiếm các nguồn vốn khác có tính bền vững, bao gồm nguồn vốn tư nhân (nếu có lợi), để cải thiện điều kiện tiếp cận và chất lượng dịch vụ.

Các vấn đề chính sách và đề xuất cho các phân tích tiếp theo

Mục đích của Đánh giá Đô thị hóa không phải là nêu ra những ưu tiên chính sách cụ thể, mà là nhấn mạnh những lĩnh vực chính sách phù hợp và các lựa chọn xuất hiện từ kết quả phân tích chi tiết. Những nội dung này được tóm tắt ở Chương 5. Chương 5 cũng gợi ý một số lĩnh vực mà Ngân hàng Thế giới có thể tiếp tục các hoạt động phân tích và tư vấn và hợp tác với Chính phủ cũng như các đối tác phát triển khác để tìm hiểu thêm về các giải pháp chính sách và các thách thức trong những lĩnh vực chủ chốt.

Do đó, trong chương cuối cùng của Báo cáo Đánh giá Đô thị hóa ở Việt Nam sẽ nêu khái quát một khung chương trình hoạt động phân tích và tư vấn mà Ngân hàng Thế giới có thể cung cấp. Một số nghiên cứu phân tích sẽ là những nghiên cứu mới hoàn toàn, một số khác đã được ghi vào kế hoạch hoạt động hoặc có thể kết hợp vào các dự án vay của Ngân hàng Thế giới. Để tiếp tục thúc đẩy đối thoại chính sách, cần phải phát triển các cơ hội để có kênh đối thoại với chính phủ, ví dụ như Diễn đàn Đô thị hiện đang được chính phủ Việt Nam triển khai lại. Một điều quan trọng nữa là phải tăng cường phối hợp với các đối tác phát triển khác đang cùng hợp tác với chính phủ Việt Nam về những vấn đề này.

1

Sự phát triển của hệ thống đô thị ở Việt Nam

1.1 Đô thị hóa tại hệ thống các đô thị Việt Nam

Việt Nam sẽ chỉ có một cơ hội duy nhất để đô thị hóa đi đúng hướng. Nếu thất bại trong đô thị hóa, chúng ta cũng sẽ thất bại trong công nghiệp hóa và hiện đại hóa. – Phó Thủ tướng Nguyễn Sinh Hùng, phát biểu tại Hội nghị Đô thị Toàn quốc, ngày 6-7/11/2009.

1.1.1 Bối cảnh kinh tế xã hội cho đô thị hóa

Trước giải phóng, sản xuất công nghiệp của Việt Nam đã được thiết lập ở ba vùng thuộc địa độc lập Bắc, Trung, Nam, chủ yếu tập trung tại Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh (Sài Gòn) và Huế (kinh đô cũ). Hiện nay, trong khi Huế ở khu vực miền Trung vẫn giữ là một địa danh lịch sử và văn hóa quan trọng, đồng thời là thủ phủ của một tỉnh, thì hai thành phố - Hà Nội ở miền Bắc và thành phố Hồ Chí Minh ở miền Nam – mới là điểm tựa chủ yếu của nền kinh tế đô thị Việt Nam. Địa lý kinh tế Việt Nam đã phát triển trong hơn nửa thế kỷ qua, và có thể dài hơn, bắt nguồn từ một thực tế là lãnh thổ Việt Nam có hình dạng thuôn dài tự nhiên, do đó cần thiết có nhiều hơn một cực kinh tế chính.

Đáng nói là, hai cực kinh tế chính của Việt Nam đã phát triển theo hai xu hướng hơi khác nhau, một phần là do những đặc điểm kế thừa từ hai hệ thống quản lý nhà nước và kinh tế xã hội khác nhau kéo dài hơn 20 năm. Trong khi miền Nam Việt Nam đi theo các chính sách thị trường tự do, miền Bắc Việt Nam lại đi theo mô hình xã hội chủ nghĩa. Tiếp đó, trong 11 năm sau khi thống nhất đất nước, Việt Nam đã phát triển mô hình xã hội chủ nghĩa trên toàn quốc, trong đó tập trung nhiều vào các khu vực nông thôn và xây dựng nền kinh tế kế hoạch hóa, các hoạt động sản xuất công nghiệp được phân bố tập trung tại một số trung tâm được lựa chọn. Chỉ sau khi áp dụng chính sách Đổi Mới sâu rộng từ năm 1986, chính phủ Việt Nam mới bắt đầu triển khai cơ chế thị trường tự do, khuyến khích các sáng kiến của khu vực tư nhân, tuy nhà nước vẫn giữ vai trò xây dựng và thực thi quy hoạch chiến lược.

Với khởi đầu từ chính sách Đổi Mới, Việt Nam đã nhanh chóng tiến bước vào con đường tự do hóa kinh tế; mặt khác, chính phủ cũng thực hiện nhiều chính sách khác nhau để khuyến khích phân bố tăng trưởng kinh tế và phát triển đô thị đồng đều hơn. Ví dụ như, chính phủ đã ban hành Quyết định số 10 (năm 1998) về Chiến lược Phát triển và Xây dựng Hệ thống Đô thị đến năm 2020, với định hướng phát triển các đô thị vừa và nhỏ, đồng thời kiềm chế sự tăng trưởng của các đô thị lớn. Sau đó, chính phủ lại chấp nhận khả năng tăng trưởng của các siêu đô thị với dân số trên 10 triệu người (Quyết định số 445 năm 2009). Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội giai đoạn 2011 – 2020 thừa nhận một cách không chính thức rằng, đô thị hóa là điều cần thiết để thúc đẩy thực hiện các mục tiêu công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước – như thể hiện qua lời tuyên bố mạnh mẽ và chắc chắn ở đầu chương này. Bảng 1.1 liệt kê một loạt các chính sách mà chính phủ đã ban hành nhằm kiểm soát và chỉ đạo quá trình phát triển đô thị tại Việt Nam.

Tương tự, Trung Quốc cũng đã đảo ngược định hướng của chính sách đô thị, từ chỗ tập trung phát triển các đô thị nhỏ sang phát triển các đô thị và thành phố lớn nhưng vẫn khuyến khích

sự phát triển cân bằng để các chính sách đô thị của quốc gia không gây bất lợi cho các đô thị lớn; tuy nhiên, chính phủ Trung Quốc luôn đánh giá cao sự đóng góp to lớn của các đô thị lớn đối với sự phát triển kinh tế của đất nước. Kế hoạch 5 năm lần thứ 11 cho giai đoạn 2006 – 2010 nhấn mạnh nhiều hơn đến mục tiêu phát triển các vùng đô thị trong cả nước, và thúc đẩy quá trình đô thị hóa thông qua "phát triển cân bằng" các thành phố và thị trấn. Sự thay đổi này phần nào phản ánh mong muốn cân bằng tăng trưởng của chính phủ Trung Quốc, hướng tới tiêu dùng trong nước hơn là xuất khẩu, và quan điểm cho rằng các đô thị lớn có thể góp phần to lớn vào sự phát triển kinh tế của đất nước.

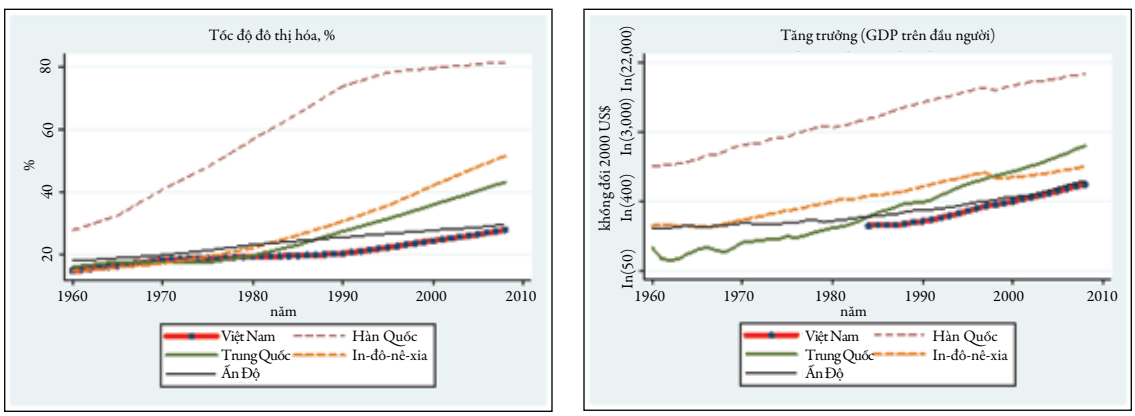
Bảng 1.1 Các chính sách kiểm soát và chỉ đạo phát triển đô thị của chính phủ Việt Nam

Các chính sách phát triển đô thị	Hệ quả
Trung ương kiểm soát những thay đổi về ranh giới hành chính	Kể từ năm 1954 đến nay, mọi thay đổi về ranh giới hành chính đều do chính phủ trung ương phê duyệt. Đây luôn luôn được coi là một công cụ hiệu quả để kiểm soát quy mô đô thị và sự lấn chiếm đô thị vào các vùng đất sản xuất nông nghiệp. Tuy nhiên, sau khi có các chính sách Đổi Mới vào cuối những năm 1980, đô thị hóa tăng tốc ngày càng nhanh và đất nông nghiệp bị chuyển hóa cho các mục đích phát triển đô thị ngày càng tăng, làm gia tăng mâu thuẫn ở các vùng ven đô.
Kiểm soát sự dịch chuyển dân số và sự chuyển đổi các đặc điểm nhân khẩu học	Sự chuyển đổi các đặc điểm nhân khẩu học ở Việt Nam chủ yếu chịu ảnh hưởng của hệ thống quản lý hộ khẩu ở thành thị (một phiên bản của hệ thống hukou tại Trung Quốc). Hệ thống này được đánh giá là khá hiệu quả để thực hiện mục tiêu đề ra cho giai đoạn từ 1954 đến 1990. Từ sau năm 1990, chính sách này đã được nới lỏng – điều này thể hiện qua sự chuyển đổi nhân khẩu học ở Việt Nam kể từ năm 1990 đến nay. Cụ thể, dân số thành thị đã tăng từ 19,5% năm 1990 lên khoảng 30% năm 2009. Tuy nhiên, hệ thống quản lý hộ khẩu cũng dẫn đến việc dân số thành thị trên thực tế có thể cao hơn sổ sách, do thiếu kiểm soát một lượng lớn người di cư từ nông thôn ra thành phố.
Sự chuyển đổi trong cung cấp dịch vụ và phúc lợi ở đô thị	Từ năm 1954 đến đầu những năm 1990, mức phí đồng đều áp dụng với các dịch vụ đô thị đã làm giảm đáng kể động cơ cung cấp dịch vụ và ảnh hưởng xấu đến chất lượng dịch vụ. Kể từ những năm 1990 và 2000, nhiều cải cách trong cung cấp dịch vụ đã được tiến hành nhằm thu hồi chi phí thông qua phí dịch vụ và chuyển hướng sang áp dụng các thông lệ thương mại. Nhìn chung, những cải cách này đã có tác động tích cực, làm tăng khả năng tiếp cận đối với các dịch vụ cơ bản tại tất cả các cấp đô thị. Tuy vậy, chất lượng dịch vụ vẫn còn là vấn đề.
Tài chính đô thị và sự chuyển đổi kinh tế	Từ năm 1954 đến nay, tài chính cho đầu tư xây dựng đô thị chủ yếu do nhà nước kiểm soát thông qua cơ chế tái phân phối nguồn thu theo đầu người. Điều này tạo ra tác động tích cực đến sự bình đẳng giữa các vùng miền và các vùng đô thị. Nhưng nhiều đô thị Việt Nam vẫn đang phải xoay xở một cách khó khăn nhằm tìm kiếm vốn đầu tư cho các cơ sở hạ tầng thiết yếu có thể giúp thành phố duy trì khả năng cạnh tranh và theo kịp nhu cầu. Việc chính quyền thành phố và khu vực tư nhân tiếp nhận

Các chính sách phát triển đô thị	Hệ quả
	các dự án xây dựng đô thị là một xu hướng ngày càng gia tăng, mặc dù ở nhiều nơi, các doanh nghiệp nhà nước lớn vẫn đóng vai trò chi phối. Bán đất đã trở thành một phần quan trọng trong nguồn thu "tự có" của các đô thị nhằm đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Càng ngày người ta càng tranh cãi nhiều hơn về sự cần thiết phải có các quy định mới cho các đô thị lớn (ví dụ như Luật Thủ đô).
Các thị trường nhà đất và sự chuyển đổi tổ chức không gian	Các thị trường nhà đất gần như bị bỏ qua trong giai đoạn từ 1954 đến những năm 1990. Luật Đất đai năm 1993 là một bước tiến giúp giải phóng đất đai ra thị trường nhà đất. Quá trình chuyển đổi sử dụng đất nông nghiệp thành đất đô thị được đẩy nhanh, dù còn nhiều lộn xộn do các quyền sử dụng đất chưa được pháp luật công nhận đầy đủ và có quá nhiều giao dịch đất đai không chính thức. Luật Đất đai sửa đổi năm 2003 tiếp tục cấp quyền sử dụng đất như việc góp vốn cho hoạt động kinh doanh, và chủ sở hữu được đền bù khi nhà nước thu hồi đất cho các dự án phát triển. Khung giá đất (thường thấp hơn giá thị trường khoảng 30 – 70%) được quy định nhằm mục đích thúc đẩy sự phát triển kinh tế. Điều này tạo thành công là thu hút đầu tư bất động sản; tuy nhiên đó cũng là nguyên nhân dẫn đến tình trạng đầu cơ đất đai, tạo mâu thuẫn về đất đai, và làm cho giá đất tăng khi đến tay người sử dụng trực tiếp, nghĩa là nhà nước và doanh nghiệp phát triển bất động sản được lợi từ những thua thiệt của người sở hữu đất ban đầu, đồng thời còn tạo ra một hệ thống giá đất kép không chính thức.
Chuyển hướng sang các chính sách phát triển đô thị vì người nghèo	Nghị định 72 (năm 2001) và nghị định 42 (năm 2009) của chính phủ yêu cầu phân loại các thành phố và thị xã/thị trấn để phân biệt rõ vai trò của các đô thị. Hệ thống phân loại nói trên có tác động đến các chức năng quản lý hành chính, thu thuế và phân bổ ngân sách nhà nước. Một hệ quả không mong muốn của hệ thống này là xu hướng các đô thị khai thác những lỗ hổng trong hệ thống phân loại để nâng hạng đô thị. Những động thái này chủ yếu mang tính hành chính và không phải lúc nào cũng dựa trên kết quả hoạt động kinh tế thực sự của thành phố. Quyết định số 10 (năm 1998) của chính phủ nhằm ban hành Chiến lược Phát triển và Hệ thống Đô thị đến năm 2020 đã kêu gọi phát triển các đô thị vừa và nhỏ, và kiềm chế sự tăng trưởng của các thành phố lớn. Tuy nhiên, năm 2009, Quyết định số 445 của chính phủ nhằm cập nhật nội dung của Quyết định năm 1998 và mở rộng tầm nhìn đến năm 2050 lại chấp nhận khả năng phát triển của các siêu đô thị trên 10 triệu dân. Quan điểm hiện nay là phát triển một hệ thống đô thị, mà trong đó mỗi một đô thị đều có vai trò trong nền kinh tế đô thị của cả nước. Tuy nhiên, những quyết định nói trên không có tính bắt buộc và chỉ được coi như những tuyên bố định hướng chiến lược. Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội giai đoạn 2011 – 2020 thừa nhận đô thị hóa là điều cần thiết để thúc đẩy các mục tiêu công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước.

Hình 1.1 mô tả sự đồng hành rõ rệt của đô thị hóa và tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam. Đô thị hóa ở Việt Nam nhìn chung tương tự như Trung Quốc, Ấn Độ, và In-đô-nê-xia cho đến cuối những năm 1970, sau đó chậm lại, trong khi Trung Quốc và In-đô-nê-xia tiếp tục thúc đẩy đô thị hóa và tăng trưởng kinh tế. Gần đây, do các cải cách Đổi Mới và các chính sách công nghiệp hóa theo định hướng xuất khẩu, đô thị hóa ở Việt Nam bắt đầu tăng tốc. Đồng thời, Việt Nam cũng đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, tính theo GDP trên đầu người. Quá trình này trùng khớp với sự chuyển đổi cơ cấu nhanh chóng từ nền kinh tế dựa vào nông nghiệp sang một nền kinh tế chú trọng hơn đến công nghiệp và hoạt động theo định hướng xuất khẩu (Bảng 1.2). Tất cả những điều này cho thấy, đô thị hóa, một chỉ số phản ánh sự chuyển đổi kinh tế, có liên quan đến tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam, cũng như bất kỳ nơi nào khác trên thế giới.

Hình 1.1 Đô thị hóa và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam



Nguồn: Các chỉ số Phát triển Thế giới, Ngân hàng Thế giới

Xét đến tốc độ đô thị hóa tăng nhanh ở Việt Nam trong thời gian gần đây, Liên Hợp Quốc đã dự báo rằng đến năm 2040, dân số đô thị tại Việt Nam sẽ vượt quá dân số nông thôn (Liên Hợp Quốc, 2008). Nhận thức rõ tầm quan trọng của những chuyển đổi đô thị và kinh tế sẽ xảy ra trên diện rộng tại Việt Nam, chính phủ đã đưa ra một Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội mới cho giai đoạn 2011-2020 với mục tiêu tiếp tục thúc đẩy công nghiệp hóa và hiện đại hóa, song song với phát triển nhanh và bền vững. Chiến lược này cũng thúc đẩy sự bình đẳng giữa các nhóm dân cư trong cả nước, hướng tới một tương lai trong đó công nghiệp đóng vai trò chủ yếu và phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Nói tóm lại, trọng tâm của chiến lược là tập trung vào công nghiệp hóa, hiện đại hóa, kết hợp với phát triển xã hội toàn diện.

Bảng 1.2 Sự thay đổi trong cơ cấu knh tế ở Việt Nam

Ngành và giá trị đóng góp, tính bằng % GDP (theo giá USD không đổi năm 2000)	1985 (A)	1990	2000	2008 (B)	Thay đổi (B-A) 1985-2008
Nông nghiệp	37,2	33,6	24,5	18,5	-18,7
Công nghiệp	26,2	26,1	36,7	43,2	16,9
(riêng ngành sản xuất chế tạo)	15,9	13,9	18,6	25,2	9,3
Dịch vụ	37,0	40,3	38,7	38,3	1,3
Tổng cộng	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

Nguồn: Các chỉ số Phát triển Thế giới, Ngân hàng Thế giới

Hộp 1.1 Chiến lược Phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011-2020

Chiến lược Phát triển KTXH mới tiếp tục thúc đẩy công nghiệp hóa và hiện đại hóa, tăng trưởng nhanh và bền vững; tiến bộ xã hội bình đẳng; đồng thời hướng tới một tương lai theo định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó công nghiệp đóng vai trò chủ yếu. Chiến lược cũng hướng tới sự phát triển, đổi mới sáng tạo, tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế. Các ưu tiên chính gồm có:

Cải tiến quản lý nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa; đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô; huy động nguồn lực một cách hiệu quả

Phát triển và hiện đại hóa công nghiệp, đồng thời cải thiện chất lượng và khả năng cạnh tranh để tạo nền tảng xây dựng một quốc gia công nghiệp

Phát triển toàn diện và hiện đại hóa nông nghiệp, đồng thời tăng cường tính hiệu quả và bền vững của ngành nông nghiệp

Phát triển mạnh các ngành dịch vụ, nhất là các dịch vụ giá trị cao, có tiềm năng phát triển khả năng cạnh tranh

Nhanh chóng phát triển cơ sở hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông

Phát triển các vùng miền một cách hài hòa và bền vững, xây dựng các vùng đô thị và nông thôn mới

Phát triển toàn diện các lĩnh vực văn hóa xã hội một cách hài hòa với phát triển kinh tế

Phát triển mạnh các dịch vụ y tế và cải thiện chất lượng dịch vụ chăm sóc sức khỏe

Cải thiện chất lượng nguồn nhân lực một cách toàn diện; nhanh chóng nâng cao hoạt động giáo dục và đào tạo kỹ thuật

Nhanh chóng phát triển năng lực khoa học công nghệ như một yếu tố chủ chốt để phát triển công nghiệp - nông nghiệp nhanh và bền vững

Bảo vệ và cải thiện chất lượng môi trường, chủ động giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu một cách hiệu quả

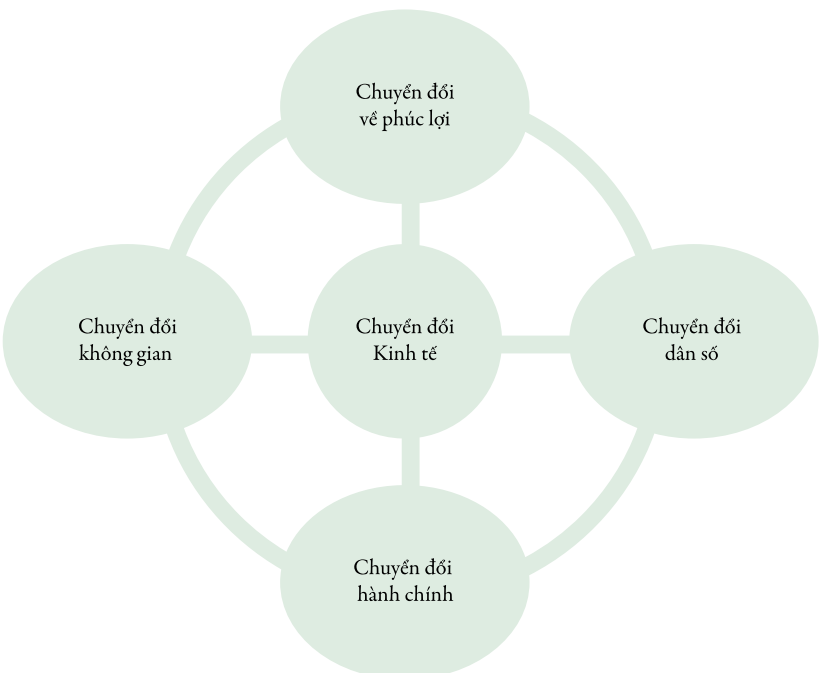
Duy trì mạnh mẽ độc lập chủ quyền, sự thống nhất toàn vẹn lãnh thổ, an ninh chính trị và trật tự xã hội; mở rộng các quan hệ ngoại giao, tích cực hội nhập và cải thiện vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế.

1.1.2 Đô thị hóa tại Việt Nam là 5 yếu tố chuyển đổi

Chương này sẽ xem xét hệ thống đô thị của Việt Nam một cách tổng quát, thay vì chỉ tập trung vào một vài thành phố hoặc những ví dụ nhỏ nhặt. Đây là một phân tích định lượng sử dụng nhiều số liệu, được hỗ trợ bằng việc đối chiếu, so sánh với các quốc gia tương đồng như Trung Quốc, Ấn Độ và Hàn Quốc tại các thời điểm khác nhau của quá trình đô thị hóa và phát triển kinh tế xã hội, đồng thời đúc kết những bài học kinh nghiệm thực tế của các quốc gia này.

Đô thị hóa bao gồm những chuyển đổi về chức năng và không gian cần thiết để tăng trưởng và phát triển dài hạn. Tốc độ và hình thức đô thị hóa luôn có sự liên hệ mật thiết với tính lưu động của các thị trường sản xuất và mức độcung cấp các dịch vụ cơ bản. Vì đô thị hóa có sự khác nhau tùy theo mức độ phát triển kinh tế ở các nước nên những thay đổi của đô thị hay chuyển đổi cơ cấu kinh tế xã hội ở các nước cũng khác nhau. Khi xây dựng nền tảng thể chế để thúc đẩy thị trường sản xuất có tính linh hoạt và các dịch vụ xã hội tiến bộ, một số nước có thể đạt kết quả sớm hơn và đô thị hóa nhanh hơn do đem lại các điều kiện thuận lợi được doanh nghiệp và lực lượng lao động đánh giá cao. Vì vậy, điều quan trọng là phải hiểu rõ các hình thái chuyển đổi cơ cấu và chức năng cụ thể trong quá trình đô thị hóa của các quốc gia. Chương này sẽ xem xét đô thị hóa theo 5 đặc điểm chuyển đổi. Thông qua đánh giá 5 phương diện chuyển đổi này, ta có thể hiểu rõ hơn mức độ cũng như hình thái đô thị hóa, chức năng của các đô thị, và bối cảnh kinh tế xã hội trong danh mục các hoạt động đầu tư cho đô thị.

Hình 1.2 Khung phân tích: 5 chuyển đổi (hoặc chuyển biến)



Năm chuyển đổi, hay chuyển biến (xem Hình 1.2), gồm có những thay đổi về quản lý hành chính, không gian, kinh tế, dân số và phúc lợi, xảy ra trong toàn bộ hệ thống đô thị của Việt Nam. Sự chuyển đổi đầu tiên – chuyển đổi "hành chính" – liên quan đến những chính sách, thể chế và thực tiễn quản lý của Trung ương với đô thị hóa (như vấn đề liên quan chính sách phân cấp), chuyển đổi này có ảnh hưởng rõ rệt đến bốn chuyển đổi còn lại. Một trong những yếu tố của sự chuyển đổi hành chính là việc phân loại đô thị, một trong những trọng tâm chính được phân tích trong chương này. Sự chuyển đổi "không gian" nghĩa là đô thị hóa được xem xét từ khía cạnh không gian, và tập trung vào những thay đổi trong sử dụng đất khi đô thị hóa diễn ra. Sự thay đổi "kinh tế" đề cập đến tính chất và sự biến đổi trong các hoạt động kinh tế có vai trò dẫn dắt quá trình đô thị hóa, do đó, đây cũng thường là yếu tố thúc đẩy các chuyển đổi khác. Điểm cốt lõi trong chương này là những bằng chứng định lượng vững chắc cho thấy sự chuyển đổi kinh tế kéo theo những chuyển đổi khác như thế nào (và ngược lại). Sự chuyển đổi "dân số" đề cập đến những thay đổi kinh tế xã hội do những biến đổi về kinh tế và tổ chức không gian gây ra (và ngược lại) trong quá trình đô thị hóa ở Việt Nam. Sự chuyển đổi "phúc lợi" – có tương quan mật thiết đến những thay đổi về kinh tế, không gian, hành chính và dân số – đề cập đến tiến trình đô thị hóa ở Việt Nam có cải thiện điều kiện sống cho người dân hay không, nhất là đối với những người ít được ưu tiên.

1.1.3 Các định nghĩa thống kê được sử dụng cho mục đích phân tích và những hạn chế

Chủ yếu các phân tích trong chương này dựa trên việc so sánh đối chiếu các số liệu tổng điều tra của năm 1999 và 2009. Một số tỉnh/thành được tái phân loại trong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2007, do vậy, phải điều chỉnh các nhóm tỉnh/thành năm 1999 cho tương ứng với phân nhóm trong tổng điều tra năm 2009. Để đảm bảo tính tương thích trong các số liệu hỗn hợp (dữ liệu bảng), chương này sẽ sử dụng các định nghĩa thống nhất về địa lý và ranh giới hành chính cho giai đoạn 1999 đến 2009 (chi tiết xem trong Phụ lục 1A ở cuối chương).

Sự phân chia giữa nông thôn với đô thị được thể hiện rõ ràng và có tính hệ thống trong tổng điều tra dân số, nhưng thông tin về các khu vực cụ thể ở cấp xã/huyện không được rõ ràng như vậy. Với những trường hợp này, tác giả đã sử dụng các thước đo thay thế (proxy) và các bộ số liệu chưa được tổng hợp do các cơ quan khác nhau của chính phủ thu thập vào các thời điểm khác nhau.

Ngoài dân số và diện tích đất, ở cấp huyện không thu thập được số liệu nào khác. Do đó, phần lớn số liệu của loại đô thị và khoảng cách phân theo năm nhóm, nhất là trong các phân tích về sự thay đổi kinh tế, dân số và phúc lợi, đều được xây dựng từ số liệu cấp tỉnh cùng với các hệ số quy đổi theo tỷ trọng.[1] Cần lưu ý điểm này và tiếp nhận các kết quả phân tích trong chương này. Mặc dù vậy, các kết quả phân tích ở đây hoàn toàn nhất quán với các nghiên cứu khác và

[1] Ví dụ như, tổng số việc làm tại thành phố Huế được tính bằng cách lấy tổng số lao động có việc làm tại tỉnh Thừa Thiên Huế nhân với tỷ lệ dân số thành phố Huế/tổng dân số cả tỉnh. Sau đó, các số liệu cấp thành phố như vậy sẽ được tổng hợp lại cho từng phân nhóm đô thị.

tương đồng với các nghiên cứu thí điểm nhằm mục đích so sánh đối chiếu giữa các quốc gia do Sáng kiến Đánh giá Đô thị hóa của Ngân hàng Thế giới tiến hành.

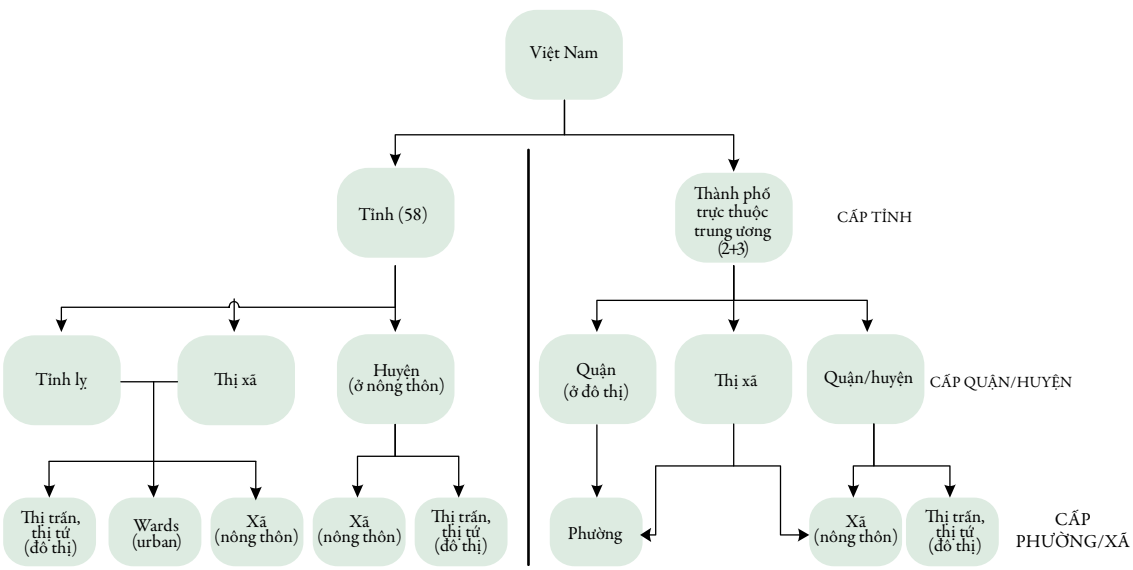
1.2 Đô thị hóa là sự chuyển đổi về hành chính và không gian: diện tích đô thị mở rộng nhanh chóng

1.2.1 Hệ thống phân loại đô thị

Hệ thống phân loại đô thị của Việt Nam, ban hành năm 2001 và cập nhật năm 2009 theo Nghị định 42/2009/NĐ-CP, là một phần quan trọng trong các chính sách và công tác quản lý đô thị ở Việt Nam. Hệ thống này chia các trung tâm đô thị thành 6 cấp dựa theo mức độ của hoạt động kinh tế, phát triển không gian đô thị, dân số, mật độ dân số, và điều kiện cơ sở hạ tầng. Các đặc điểm chính của hệ thống phân loại vùng miền và phân loại đô thị được mô tả trong Hình 1.3 và Bảng 1.3.

Hà Nội và Hồ Chí Minh là hai đô thị đặc biệt của cả nước. Theo các tiêu chí phân loại, hai thành phố này vượt xa các đô thị loại I trong hệ thống thứ bậc đô thị Việt Nam, do đó, được xác định là đô thị loại đặc biệt do những đóng góp đặc biệt quan trọng và không thể thay thế đối với nền kinh tế và chính trị trong nước. Năm 2009, theo hệ thống phân loại đô thị, Việt Nam có 2 đô thị đặc biệt, 5 đô thị loại I, 12 đô thị loại II, 40 đô thị loại III, 47 đô thị loại IV thuộc tỉnh (thị xã), và 625 đô thị loại V là các thị trấn, thị tứ.[2]

Hình 1.3 Thứ bậc hành chính vùng miền và đô thị tại Việt Nam



Nguồn: Urban Solutions (2011)

[2] Đây là danh sách theo hệ thống phân loại chính thức năm 2009. Năm 2010 đã có một số thay đổi, nhưng để tương thích với các bộ số liệu khác trong báo cáo này, tác giả vẫn sử dụng danh sách của năm 2009.

Bảng 1.3 Tỷ lệ dân số đô thị và sức mạnh kinh tế của các đô thị đặc biệt, các đô thị loại 1, 2, 3 và 4 tại Việt Nam, năm 2009

Mô tả	% /cả nước Dân số		Dân số % / cả đô thị nước		GDP % /cả nước Triệu đồng	
Cả nước	85.846.897	100,0%	25.436.896	100,0%	1.860.296.198	100,0%
Các đô thị đặc biệt	13.614.773	15,9%	8.612.920	33,9%	567.505.959	30,5%
Các đô thị loại 1	5.286.453	6,2%	3.106.983	12,2%	128.554.679	6,9%
Các đô thị loại 2	3.538.283	4,1%	2.812.254	11,1%	96.993.428	5,2%
Các đô thị loại 3 (B)	5.354.288	6,2%	3.986.014	15,7%	105.498.464	5,7%
Các đô thị loại 4 (C)	3.522.553	4,1%	1.739.495	6,8%	55.980.660	3,0%
% Dân số tại các đô thị đặc biệt, đô thị loại 1, 2, 3 và 4/tổng dân số cả nước						36,5%
% Dân số đô thị tại các đô thị đặc biệt, đô thị loại 1, 2, 3 và 4/tổng dân số đô thị của cả nước						79,6%
% GDP của các đô thị đặc biệt, đô thị loại 1, 2, 3 và 4/tổng GDP của cả nước						51,3%

Chú thích:
1. Số liệu cho các vùng đô thị dưới cấp tỉnh là số liệu ước tính, vì chỉ có số liệu cấp tỉnh.
2. Không tính thị trấn Hòa Bình thuộc huyện Tương Dương, tỉnh Nghệ An, vì đô thị loại 3 này không có số liệu dân số.
3. Không tính các đô thị loại 4 dưới cấp huyện, cụ thể là: thị trấn Cam Đường hiện thuộc tỉnh Lào Cai; Bình Định thuộc huyện An Nhơn, tỉnh Bình Định; Bồng Sơn thuộc huyện Hoài Nhơn, tỉnh Bình Định; Phú Phong thuộc huyện Tây Sơn, tỉnh Bình Định; Liên Nghĩa thuộc huyện Đức Trọng, tỉnh Lâm Đồng; Hát Lót thuộc huyện Mai Sơn, tỉnh Lâm Đồng.
4. Các thành phố và vùng đô thị thuộc từng phân nhóm dựa trên hệ thống phân loại đô thị năm 2009.

Nguồn: Niên giám thống kê các tỉnh của Tổng cục Thống kê (TCTK).

Hệ thống hành chính của các vùng đô thị và hệ thống phân loại đô thị là cơ chế khuyến khích các thành phố và thị xã phấn đấu để được nâng loại đô thị. Trong những năm gần đây, việc phấn đấu để nâng loại đô thị đã trở thành một mối bận tâm lớn của các chính quyền địa phương, vì các đô thị thuộc loại cao hơn sẽ được quan tâm và phân bổ ngân sách nhiều hơn. Coulhart, Quang & Sharpe (2006) mô tả cách thức mà hệ thống phân loại đô thị thúc đẩy sự phát triển và tạo ra các cơ chế khuyến khích một cách sai lầm như sau:

> *"Loại V là cấp độ thấp nhất trong hệ thống phân loại đô thị và là ranh giới giữa đô thị với nông thôn. Hiện nay, phấn đấu để được nâng loại đô thị là một mối bận tâm lớn đối với các chính quyền địa phương, vì đô thị thuộc phân nhóm cao hơn sẽ được phân bổ ngân sách nhiều hơn. Hệ thống phân loại đô thị là một cơ chế thúc đẩy các thành phố nỗ lực để được nâng loại. Các thành phố thường đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng để đáp ứng tiêu chí của loại đô thị cao hơn, thay vì đầu tư để trực tiếp đáp ứng nhu cầu trước mắt của người dân. Ví dụ như, một*

thành phố hoặc thị xã có thể đầu tư mở rộng đường sá, mặc dù nhu cầu giao thông khá hạn chế, thay vì đầu tư mở rộng hệ thống cấp nước tập trung là lĩnh vực mà người dân có nhu cầu rõ rệt."

Bảng 1.4 cho thấy phân loại đô thị có thể thay đổi, khi các thành phố, thị xã được chính phủ phân loại lại. Ví dụ như, Cần Thơ được nâng lên đô thị loại 1 vào năm 2004, và năm 2010, Bạc Liêu được nâng từ đô thị loại 4 lên loại 3.

Trong mỗi đơn vị hành chính có thể tồn tại cùng một lúc các vùng đô thị và phi đô thị. Như vậy, tại các quận (hoặc thị xã), thậm chí các tỉnh lỵ và/hoặc thành phố, vẫn có thể có các xã (nông thôn), và ngược lại. Chẳng hạn, huyện Cần Giờ (nông thôn) thuộc thành phố Hồ Chí Minh vừa có các xã (nông thôn) vừa có phường Cần Thạch (đô thị).

Bảng 1.4 Thay đổi trong phân loại đô thị từ 1999 đến 2009

	1999	2009	Thay đổi
Đô thị đặc biệt	--	2	2
Loại 1	2	5	3
Loại 2	8	12	4
Loại 3	12	40	28
Loại 4	64	47	-17
Loại 5	518	625	107
Tổng cộng	604	731	127

Chú thích:
1. Dựa trên các định nghĩa về hệ thống phân loại đô thị năm 2009.
2. Danh sách sửa đổi năm 2010 có 2 đô thị đặc biệt, 10 đô thị loại I (4 đô thị trực thuộc trung ương, 6 quận), 12 đô thị loại II (quận), 47 đô thị loại III (quận), 50 đô thị loại IV (31 quận, 19 phường), và 634 đô thị loại V.

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Hộp 1.2 Các tiêu chí để phân loại đô thị

Nghị định 42/2009/NĐ-CP quy định 6 nhóm tiêu chí để phân biệt giữa nông thôn với đô thị, các tiêu chí này được cụ thể hóa trong Thông tư 34/2009/TT-BXD. Những tiêu chí quan trọng nhất gồm có:

Chức năng đô thị: là trung tâm tổng hợp hoặc trung tâm chuyên ngành, cấp quốc gia, cấp vùng liên tỉnh, cấp tỉnh, cấp huyện hoặc là một trung tâm của vùng trong tỉnh; có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc một vùng lãnh thổ nhất định.

Quy mô dân số toàn đô thị đạt 4 nghìn người trở lên.

Mật độ dân số phù hợp với quy mô, tính chất và đặc điểm của từng loại đô thị và được tính trong phạm vi nội thành, nội thị, riêng đối với thị trấn thì căn cứ theo các khu phố xây dựng tập trung. Điều này có nghĩa là mỗi loại đô thị yêu cầu chỉ số về mật độ dân số khác nhau và mật độ này tính cho phần diện tích nội thị thuộc ranh giới của toàn bộ đô thị (gồm cả đất nông thôn và đô thị).

Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp tính trong phạm vi ranh giới nội thành, nội thị, hoặc khu vực xây dựng tập trung phải đạt tối thiểu 65% so với tổng số lao động.

Hệ thống công trình hạ tầng đô thị gồm hạ tầng xã hội và hạ tầng kỹ thuật:

Với nội thành, nội thị: các công trình hạ tầng đô thị phải được xây dựng đồng bộ và hoàn chỉnh ở mức độ quy định cho từng loại đô thị.

Với ngoại ô và các vùng ngoại vi, mạng lưới hạ tầng phải được xây dựng đồng bộ, đáp ứng các yêu cầu bảo vệ môi trường và phát triển đô thị bền vững.

Kiến trúc, cảnh quan đô thị: việc xây dựng và phát triển đô thị phải tuân thủ Quy chế Quản lý Kiến trúc Đô thị đã phê duyệt. Một trung tâm đô thị phải có các khu đô thị hiện đại, các tuyến phố văn minh và khu vực công cộng, đảm bảo cuộc sống tinh thần cho người dân; và phải có tổ hợp kiến trúc hoặc công trình điển hình, phù hợp với môi trường và cảnh quan tự nhiên.

Bảng 1.2.1 Các tiêu chí cho đô thị từ loại 1 đến loại 5

Tiêu chí	Loại đô thị									
	Loại 1		Loại 2		Loại 3		Loại 4		Loại 5	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009
Dân số	> 1 triệu	Thành phố trực thuộc trung ương >1 triệu dân Trực thuộc tỉnh: trên 500.000 dân	350.000 đến 1 triệu dân	Trên 300.000 dân Đô thị loại 2 là thành phố trực thuộc trung ương phải có số dân từ 800.000 trở lên	100.000 đến 350.000 dân	Trên 150.000 dân	30.000 đến 100.000 dân	Trên 50.000 dân	4.000 đến 30.000 dân	Trên 4.000 dân
Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp	Trên 90%	Trên 85% đối với các trung tâm đô thị	Trên 90%	Trên 80% đối với các trung tâm đô thị	Trên 80%	Trên 70% đối với các trung tâm đô thị	Trên 70%	Trên 70% đối với các trung tâm đô thị	Trên 60%	Trên 65% đối với các trung tâm đô thị
Mật độ dân số	15.000 người/ km^2	Thành phố trực thuộc trung	12.000 người/ km^2	8.000 người/ km^2 hoặc 10.000	10.000 người/ km^2	6.000 người/ km^2	8.000 người/ km^2	4.000 người/ km^2	6.000 người/ km^2	2.000 người/ km^2

Tiêu chí	Loại đô thị									
	Loại 1		Loại 2		Loại 3		Loại 4		Loại 5	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009
		ương: 12.000 người/ km² Trực thuộc tỉnh: 10.000 người/ km²		người/ km² nếu là thành phố trực thuộc trung ương						
Hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội(*)	Có hệ thống toàn diện đồng bộ	Có hệ thống toàn diện, đồng bộ Các cơ sở công nghiệp mới phải sử dụng công nghệ sạch, các cơ sở cũ phải trang bị các thiết bị giảm thiểu tác động	Có hệ thống toàn diện, đồng bộ	Các trung tâm đô thị có cơ sở hạ tầng đã được xây dựng một phần và tiến tới hoàn toàn đồng bộ Các cơ sở công nghiệp mới phải sử dụng công nghệ sạch, các cơ sở cũ phải trang bị các thiết bị giảm thiểu tác động	Hệ thống được xây dựng tương đối đầy đủ	Có các hệ thống hạ tầng đơn lẻ, dần dần tiến tới đồng bộ Các cơ sở công nghiệp mới phải sử dụng công nghệ sạch, các cơ sở cũ phải trang bị các thiết bị giảm thiểu tác động	Hệ thống được xây dựng tương đối đầy đủ	Có các hệ thống hạ tầng đơn lẻ, dần dần tiến tới đồng bộ Các cơ sở công nghiệp mới phải sử dụng công nghệ sạch, các cơ sở cũ phải trang bị các thiết bị giảm thiểu tác động	Hệ thống cơ sở hạ tầng đã có nhưng còn nhiều hạn chế	Như quy định năm 2009 với đô thị loại 4

(*) Bao gồm cả cơ sở hạ tầng xã hội, như trường học, bệnh viện, đồn công an và trạm cứu hỏa, v.v., và cơ sở hạ tầng kỹ thuật như hệ thống điện, và các dịch vụ công ích khác.

Nguồn: Nghị định 42/NĐ–CP

1.2.2 Phân bố đô thị

Sự phân bố đô thị cho các loại đô thị và vùng miền được tóm tắt trong Bảng 1.5, và cụ thể hóa trong các Bảng từ 1.6 đến 1.8. Theo phân loại này, Việt Nam có hai hệ thống đô thị song song: (i) Hà Nội và các vùng lân cận (miền núi và trung du Bắc Bộ, Đồng bằng sông Hồng và một phần Bắc Trung Bộ/Duyên hải miền Trung), và (ii) thành phố Hồ Chí Minh và các vùng lân cận (Tây Nguyên, Đông Nam Bộ, Đồng bằng sông Cửu Long và một phần Bắc Trung Bộ/ Duyên hải miền Trung). Xem minh họa trong Hình 1.4.

Bảng 1.5 Phân bố đô thị trong bảng phân loại đô thị và vùng miền năm 2009

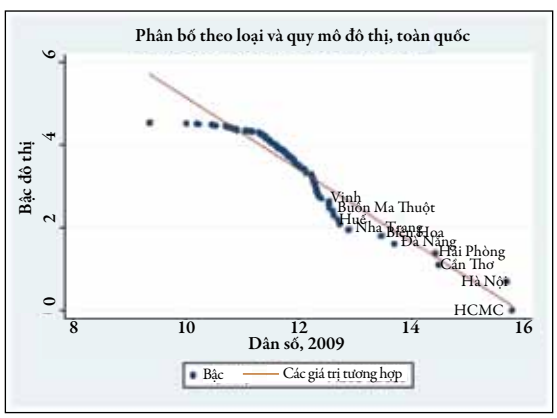
Vùng/miền↓ Loại đô thị →	Đặc biệt	Loại 1	Loại 2	Loại 3	Loại 4	Tổng
Miền núi và trung du Bắc Bộ	·	·	2	7	10	19
ĐB Sông Hồng	1	1	2	11	3	18
Bắc Trung Bộ/Duyên hải miền Trung	·	3	3	9	6	21
Tây Nguyên	·	·	2	2	4	8
Đông Nam Bộ	1	·	2	3	3	9
ĐB Sông Cửu Long	·	1	1	9	8	19
Tổng cộng	2	5	12	41	34	94

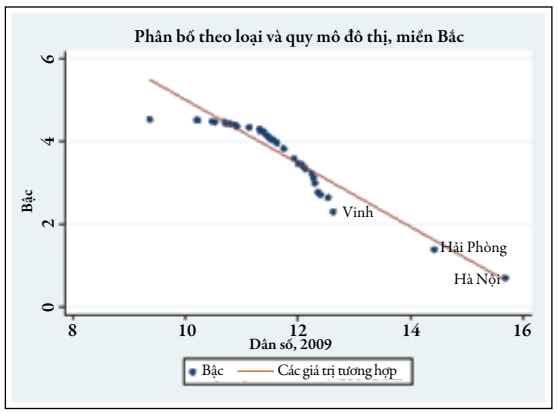
Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

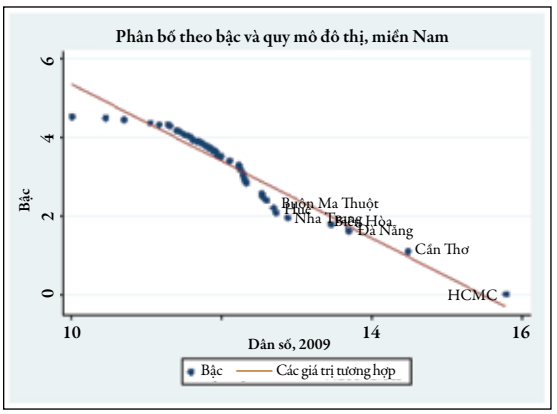
Quy mô đô thị trung bình vào năm 2009 và tốc độ tăng trưởng đô thị từ năm 1999 đến 2009 cho thấy một kiểu kết cấu điển hình, đó là đô thị lõi được bao quanh bởi các vùng ngoại vi. Ở hai vùng đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long, quy mô đô thị trung bình lớn hơn nhiều, vì có các thành phố lớn như Hà Nội hay TP. Hồ Chí Minh. Mỗi một vùng đồng bằng chiếm khoảng 1/3 dân số cả nước (xấp xỉ 10 triệu dân).

Tốc độ tăng trưởng đô thị cũng cao hơn khá nhiều tại các đô thị đặc biệt và vùng lân cận. Đáng chú ý là vùng Miền núi và trung du Bắc Bộ có tốc độ tăng trưởng dân số mạnh, dù nhỏ nhất về quy mô đô thị. Trái lại, các đô thị thuộc các vùng miền khác như Bắc Trung Bộ/duyên hải miền Trung, Tây Nguyên và ĐB sông Cửu Long có tốc độ tăng trưởng dân số nhỏ hơn trong cùng thời kỳ. Có thể thấy xu hướng này rõ hơn trong Bảng 1.8 tổng hợp quy mô đô thị trung bình và tốc độ tăng trưởng đô thị. Các đô thị loại 4 với quy mô nhỏ và phân bố tại vùng đồi núi hoặc duyên hải miền Trung và Tây Nguyên không tăng mà giảm dân số đô thị trong vòng 10 năm trở lại đây.

Hình 1.4 Phân bố đô thị Việt Nam theo quy mô và sự tách biệt giữa miền Bắc với miền Nam







Chú thích: Miền Bắc nằm trên vĩ tuyến 17, miền Nam nằm dưới vĩ tuyến 17.
Nguồn: tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của Tổng cục Thống kê

Theo quan điểm chiến lược, Đà Nẵng được lựa chọn trở thành cực tăng trưởng kinh tế trọng yếu tại miền Trung. Trên thực tế, tốc độ tăng trưởng của Đà Nẵng (2,6%/năm) tuy cao hơn so với các đô thị cùng loại (1,2% đối với các đô thị loại 1, hoặc 1,1% đối với vùng Bắc Trung Bộ/duyên hải miền Trung), nhưng chưa đủ mạnh để dẫn dắt sự tăng trưởng của toàn vùng. Tình trạng giảm dân số tại các đô thị loại 4 ở miền Trung cũng như dân số nông thôn ở Đà Nẵng (-1,9%) cho thấy, sự tăng trưởng đô thị ở Đà Nẵng chủ yếu bắt nguồn từ quá trình đô thị hóa tại chỗ (di cư trong khoảng cách ngắn, trong cùng một ranh giới hành chính hoặc chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ nông thôn sang đô thị). Như vậy, khó có khả năng để Đà Nẵng tăng trưởng mạnh và nắm giữ vai trò then chốt trong hệ thống đô thị quốc gia, như Hà Nội hay TP. Hồ Chí Minh. Trên thực tế, những đô thị như Cần Thơ hay Hải Phòng có thể là những ứng viên tốt hơn cho vai trò động lực thúc đẩy tăng trưởng, sau Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

Bảng 1.6 Quy mô đô thị trung bình năm 2009 và tốc độ tăng trưởng từ năm 1999 đến 2009, chia theo vùng miền

Vùng/miền	Miền núi và trung du Bắc Bộ	ĐB Sông Hồng	Bắc Trung Bộ/ duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	ĐB Sông Cửu Long	Tổng cộng
Quy mô đô thị trung bình, năm 2009	85.497	583.865	186.125	160.576	1.002.202	241.999	329.203
Số lượng đô thị	19	18	21	8	9	19	94
Tổng dân số đô thị	1.624.450	10.509.567	3.908.632	1.284.609	9.019.816	4.597.981	30.945,055
Tăng trưởng dân số đô thị hàng năm trong thời kỳ 1999 - 2009, %	3,7%	2,6%	1,1%	1,4%	3,3%	1,2%	2,4%

Bảng 1.7 Quy mô đô thị trung bình năm 2009 và tốc độ tăng trưởng đô thị từ năm 1999 đến 2009, theo loại đô thị

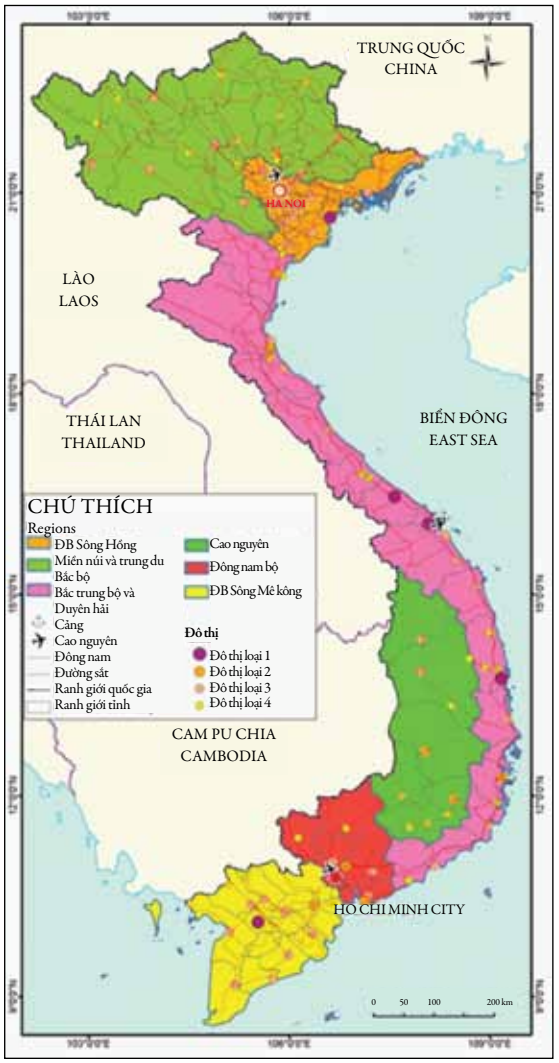
Loại đô thị	Đặc biệt	Loại 1	Loại 2	Loại 3	Loại 4	Tổng
Quy mô đô thị trung bình, năm 2009	6.807,387	1.057.291	294.857	134.743	87.679	329.203
Số lượng đô thị	2	5	12	41	34	94
Tổng dân số đô thị	13.614.773	5.286.453	3.538.283	5.524.460	2.981.086	30.945.055
Tăng trưởng dân số đô thị hàng năm trong thời kỳ 1999 - 2009, %	3,0%	1,2%	2,8%	2,6%	1,1%	2,4%

Bảng 1.8 Quy mô đô thị trung bình năm 2009 và tăng trưởng đô thị trong thời kỳ 1999 – 2009, theo vùng miền và loại đô thị

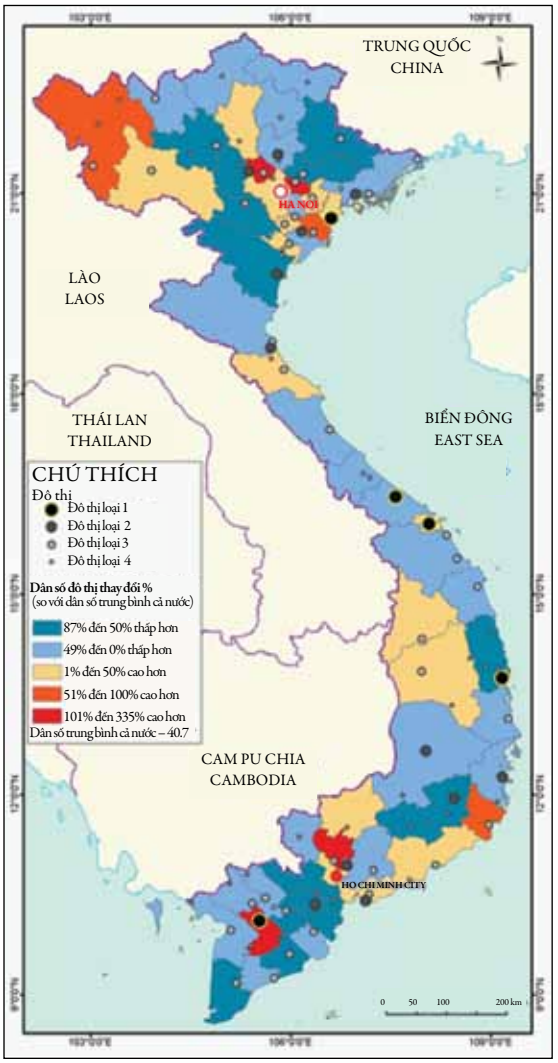
		Đô thị đặc biệt	Đô thị loại 1	Đô thị loại 2	Đô thị loại 3	Đô thị loại 4
Miền núi và trung du Bắc Bộ	Quy mô đô thị trung bình			231.178	76.639	62.562
	Tăng trưởng đô thị			3,1%	3,7%	4,1%
ĐB Sông Hồng	Quy mô đô thị trung bình	6.451.909	1.837.173	231.008	141.198	68.430
	Tăng trưởng đô thị	2,4%	0,9%	1,7%	5,3%	1,9%
Bắc Trung Bộ/ Duyên hải miền Trung	Quy mô đô thị trung bình		501,182	301.230	121.197	68.438
	Tăng trưởng đô thị		2,0%	2,3%	0,2%	-2,7%
Tây Nguyên	Quy mô đô thị trung bình			265.711	175.867	100.364
	Tăng trưởng đô thị			2,7%	2,2%	-0,9%
Đông Nam Bộ	Quy mô đô thị trung bình	7.162.864		498.716	149.425	137.082
	Tăng trưởng đô thị	3,5%		3,9%	1,3%	0,8%
ĐB Sông Cửu Long	Quy mô đô thị trung bình		1.945.735	181.367	171.559	115.856
	Tăng trưởng đô thị		0,7%	1,4%	1,5%	1,6%

Hình 1.5 Các vùng không gian có những thay đổi về dân số đô thị từ năm 1999 đến 2009

Các vùng và vị trí các loại đô thị khác nhau



Dân số đô thị thay đổi giữa năm 1999 và 2009



Nguồn: Urban Solutions (2011)

Có thể dự đoán rằng dân số đô thị chủ yếu tập trung tại các thành phố lớn. Như Bảng 1.3.1 trong Hộp 1.3 cho thấy, khi đô thị hóa tại Hàn Quốc tăng từ 37% năm 1960 lên 96% vào năm 2005, tỷ lệ dân cư sinh sống ở các thành phố và đô thị trên 1 triệu dân cũng tăng từ 39% lên 51%. Tỷ lệ dân cư sống tại vùng thủ đô (Seoul và các vùng ngoại ô) tăng từ 21% lên 48%. Đồng thời, các cụm đô thị cũng nhanh chóng xuất hiện xung quanh hai tâm điểm (đô thị lõi) là Seoul và vùng đô thị Busan (xem Hình 1.3.1 trong Hộp 1.3). Sự tập trung dân cư và các hoạt động kinh tế tại các cụm đô thị lõi là một kết quả cân bằng, xuất phát từ thực tế là tất cả các bên tham gia thị trường đều muốn có những địa điểm tốt nhất để tăng tối đa lợi nhuận kinh tế đồng thời giảm

tối đa các chi phí kinh tế trong hoạt động của họ. Do vậy, cần định hướng các chính sách công để tạo ra một sân chơi bình đẳng cho các thị trường yếu tố sản xuất linh hoạt, để những lợi ích từ quá trình tích tụ và phát triển đô thị được chia sẻ giữa các bên tham gia thị trường, thay vì chia sẻ bất hợp lý chủ yếu vào tay những kẻ trục lợi.

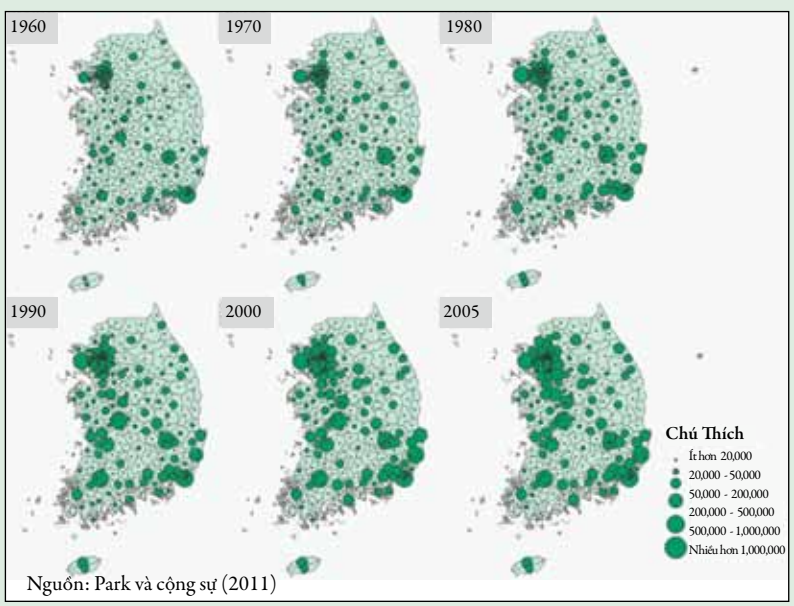
Hộp 1.3 Các mô hình đô thị hóa ở Hàn Quốc

Bảng 1.3.1 Tiến trình đô thị hóa và phân bố quy mô đô thị ở Hàn Quốc

Nhóm/loại		1960	1970	1980	1990	2000	2005
Tỷ lệ dân số đô thị		36,8%	50,2%	69,7%	82,6%	93,9%	95,7%
% dân số trong vùng thủ đô		20,8%	28,2%	35,5%	42,8%	46,2%	48,1%
Loại đô thị theo quy mô dân số	Trên 1 triệu dân	39,2%	5,8%	54,4%	57,6%	51,4%	51,5%
	500.000 – 1 triệu dân	7,2%	4,1%	5,3%	8,5%	15,6%	15,3%
	200,000-500,000 dân	10,3%	7,5%	12,8%	12,4%	17,0%	18,9%
	50,000-200,000 dân	20,0%	20,4%	14,0%	11,3%	11,0%	9,9%
	20,000-50,000 dân	19,6%	13,5%	9,3%	6,4%	2,5%	2,2%
	Dưới 20.000 dân	3,5%	80,0%	4,2%	3,8%	2,5%	2,3%

Chú thích: Tổng số dân sinh sống tại các thành phố và đô thị, theo các quận hành chính
Nguồn: Park và cộng sự (2011)

Hình 1.3.1: Các vùng không gian tập trung dân cư đô thị tại Hàn Quốc



Nguồn: Park và cộng sự (2011)

Hộp 1.4 Phân cấp, phân quyền ở Việt Nam

Kể từ những năm 1990 trở về sau, các đô thị ngày càng trở thành yếu tố quan trọng hơn trong tổ chức xã hội Việt Nam. Các tỉnh đóng vai trò chủ chốt trong quá trình phát triển này và quyền tự chủ, cũng như vai trò và nguồn lực của các tỉnh so với chính phủ trung ương ngày càng được mở rộng. Ở Việt Nam, trọng tâm phân cấp phân quyền là từng bước chuyển giao quyền lực và thẩm quyền cho chính quyền cấp tỉnh, mà trong đa số trường hợp, chính là đại diện cho một cấp chính quyền mà các thành phố thuộc hệ thống đô thị Việt Nam tồn tại trong phạm vi đó.

Từ quan điểm luật pháp, chính quyền địa phương chính là hiện thân của Nhà nước tại cấp địa phương. Ngân sách của các tỉnh chính là những bộ phận của ngân sách nhà nước, và trên nguyên tắc, ngân sách này chỉ phục vụ mục đích thực thi tại địa phương các kế hoạch được xác định ở cấp quốc gia.

Dưới đây là ba lĩnh vực phân cấp được coi là quan trọng đối với quá trình đô thị hóa tại Việt Nam.

Thẩm quyền lập, thẩm định và phê duyệt quy hoạch (bao gồm Kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội và Quy hoạch Xây dựng tổng thể). Luật Quy hoạch Đô thị năm 2009 quy định các đơn vị cấp tỉnh có thẩm quyền lập quy hoạch xây dựng tổng thể chung cho các thành phố lớn ngoại trừ Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, quy hoạch hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật của các thành phố trực thuộc Trung ương, và các quy hoạch chức năng và quy hoạch xây dựng chi tiết của các khu vực gồm hai quận/huyện trở lên.

Thẩm quyền hoạt động tài chính (bao gồm thu ngân sách tỉnh, chi tiêu và quyết định đầu tư). Thẩm quyền tài chính bị giới hạn ở khả năng quyết định thu và chi ngân sách của các tỉnh. Chi ngân sách chủ yếu tập trung vào đầu tư và các hoạt động thường xuyên. Thu ngân sách chủ yếu từ thuế, lệ phí, phí, các khoản cho vay và cấp phát từ chính phủ trung ương. Về thuế suất, không một đơn vị hành chính nào có thẩm quyền quy định thuế suất cho các sắc thuế được xác định trong Luật thuế. Vì vậy, thẩm quyền thu ngân sách bị giới hạn ở chỗ các tỉnh không có quyền tự do quyết định mức phí, lệ phí, cấp phát từ chính phủ, và các khoản vay.

Thẩm quyền quản lý đất đai: thẩm quyền quản lý đất đai của các tỉnh và huyện bị giới hạn ở việc (i) xem xét và phê duyệt quy hoạch sử dụng đất, (ii) cấp đất và cho thuê đất; chuyển đổi sử dụng đất và (iii) giá đất. Năm 2003, Luật Đất đai mới được ban hành, thay thế Luật Đất đai 1993 và thay đổi một số điểm liên quan đến thẩm quyền quản lý đất đai của Ủy ban Nhân dân (UBND) cấp tỉnh và huyện:

- Điểm sửa đổi đầu tiên là bổ sung các quy định về giá đất, theo đó chính phủ có thẩm quyền định giá đất cho các vùng miền, và dựa trên cơ sở đó, chính quyền tỉnh có thể quy định giá đất trong tỉnh và công bố rộng rãi vào ngày 1 tháng 1 hàng năm.
- Về quy hoạch sử dụng đất, Luật sửa đổi đã bổ sung một quy định yêu cầu Quy hoạch sử dụng đất do UBND tỉnh lập phải được gửi đến Hội đồng Nhân dân trước, sau đó trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.
- Về cấp đất, Luật sửa đổi quy định, UBND tỉnh có quyền cấp và cho các tổ chức thuê đất, UBND huyện có quyền cấp và cho các cá nhân thuê đất; UBND xã/phường có quyền cho thuê đất cho các mục đích sử dụng công cộng.
- Về chuyển đổi sử dụng đất, UBND tỉnh có quyền quyết định chuyển đổi sử dụng đất của các tổ chức, hộ gia đình cá nhân tại các khu vực nội đô, UBND huyện có quyền quyết định chuyển đổi sử dụng đất cho các hộ gia đình cá nhân tại các khu vực đô thị khác.

1.2.3 Chuyển đổi không gian

Các đặc điểm mật độ dân số đô thị thường tuân theo xu hướng phân bố quy mô đô thị (xem sự phân tách thành thị-nông thôn được thể hiện trong Bảng 1.9 và 1.10). Các cụm đô thị lớn ở Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Hồng và các thành phố lớn thường có mật độ dân số cao hơn, trong khi các vùng miền khác có mật độ dân số khá thấp. Khi tìm hiểu kỹ hơn, mật độ dân số nông thôn khá thấp khi phân loại theo vùng miền hoặc loại đô thị, nhưng mật độ đô thị lại rất cao đối với các đô thị đặc biệt. Ví dụ như, ở miền Đông Nam Bộ đông đúc và hai thành phố lớn nhất nước, cũng là hai đô thị đặc biệt của cả nước, mật độ dân số đô thị cao gấp khoảng 10 lần so với các khu vực nông thôn.

Có những khác biệt đáng kể trong đặc điểm mật độ dân số tại khu vực thành thị và nông thôn, dù ở trong cùng một thành phố. Nhìn chung, đối với các vùng miền trong cả nước, tổng mật độ dân số đô thị liên tục gia tăng trong mười năm qua, cùng với mật độ dân số ở các khu vực ngoại ô thành phố, nhưng mật độ dân số đô thị tại các vùng miền đều đang giảm, ngoại trừ Bắc Trung Bộ, duyên hải miền Trung và Đông Nam Bộ.

Khi phân tách các thay đổi về mật độ đô thị thành những thay đổi ở khu vực đô thị và khu vực nông thôn trong phạm vi ranh giới của cùng một thành phố, và so sánh với những thay đổi về quy mô quỹ đất, có thể thấy rằng, mật độ dân số đô thị tại các thành phố giảm, chủ yếu là do chuyển đổi quá nhiều đất nông thôn thành đất đô thị (mà thực chất là vượt xa yêu cầu tăng trưởng dân số của thành phố). Đáng chú ý hơn, miền Tây Nam Bộ là nơi duy nhất có sự gia tăng rõ ràng về mật độ dân số đô thị, chủ yếu là do tỷ lệ mở rộng đất đô thị ở đây thấp nhất trong tất cả các vùng miền.

Những khác biệt về sự thay đổi mật độ dân số đô thị giữa các vùng miền trong thời kỳ 1999 – 2009 lớn hơn so với những khác biệt giữa các loại đô thị (Bảng 1.9 so với Bảng 1.10). Điều này cho thấy, sự thay đổi không gian đô thị được quyết định bởi những tài nguyên sẵn có và đặc trưng cho khu vực, không phải bởi cấp loại đô thị (hay vị trí của đô thị trong hệ thống phân bố quy mô đô thị trong bối cảnh phi không gian). Ví dụ như, đồng bằng sông Hồng (Hà Nội) và Đông Nam Bộ (TP Hồ Chí Minh) có những xu hướng trái ngược nhau về mật độ dân số đô thị (tỷ lệ tăng mật độ dân số đô thị hàng năm tại đồng bằng sông Hồng là 1,9%, so với 2,6% tại Đông Nam Bộ), mặc dù tỷ lệ tăng trưởng dân số đô thị tương tự nhau (4,4% so với 3,7%). Sự khác biệt chính bắt nguồn từ mật độ chuyển đổi sử dụng đất nông thôn thành đất đô thị (8,4% tại đồng bằng sông Hồng so với 0,9% tại Đông Nam Bộ). Sự khác biệt này có thể được giải thích bằng nhiều yếu tố. Việc mở rộng ranh giới thủ đô Hà Nội trong thời gian gần đây có thể là một nguyên nhân. Quan trọng hơn, như phần sau sẽ trình bày chi tiết, chính là sự chuyển đổi kinh tế nhanh chóng ở Hà Nội và vùng đồng bằng sông Hồng với xu hướng tiến tới các ngành sản xuất công nghiệp, và điều này đã góp phần làm tăng nhu cầu đối với đất đô thị

Bảng 1.9 Số liệu thống kê dân số đô thị năm 2009 và những thay đổi theo vùng miền trong thời kỳ 1999 – 2009

Vùng/miền	Miền núi và trung du Bắc Bộ	Đồng bằng sông Hồng	Bắc Trung Bộ/ Duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	ĐB sông Cửu Long	Tổng cộng
Tổng mật độ dân số đô thị, 2009, người/ha	10,3	19,2	18,5	5,7	33,6	12,1	21,3
Mật độ đô thị (a)	28,5	70,4	33,0	16,7	96,6	27,2	62,5
Mật độ nông thôn (b)	5,0	11,7	10,8	2,3	9,1	5,7	9,2
(a/b), %	572,3%	599,7%	306,8%	716,7%	1059,1%	474,1%	679,3%
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm trong thời kỳ 1999 - 2009							
Tổng mật độ dân số đô thị	3,1%	1,1%	2,0%	1,6%	3,5%	1,4%	2,1%
Tăng trưởng mật độ đô thị	-1,6%	-1,9%	0,9%	-2,4%	2,6%	-2,9%	-0,4%
Tăng trưởng mật độ nông thôn	3,4%	0,3%	-0,3%	0,5%	3,8%	0,1%	1,4%
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm trong thời kỳ 1999 - 2009							
Tổng dân số đô thị	3,7%	2,6%	1,1%	1,4%	3,3%	1,2%	2,4%
Tăng trưởng đô thị	3,4%	4,4%	3,3%	2,5%	3,7%	5,4%	4,1%
Tăng trưởng nông thôn	3,1%	1,2%	-3,6%	0,0%	3,2%	-1,8%	0,8%
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm trong thời kỳ 1999 - 2009							
Tổng diện tích đất đô thị	-0,3%	1,2%	-1,8%	-1,5%	-0,8%	-0,1%	-0,3%
Tăng trưởng đô thị	3,2%	8,4%	2,4%	3,4%	0,9%	9,8%	5,6%
Tăng trưởng nông thôn	-1,0%	0,2%	-3,4%	-1,9%	-1,2%	-1,4%	-1,2%

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

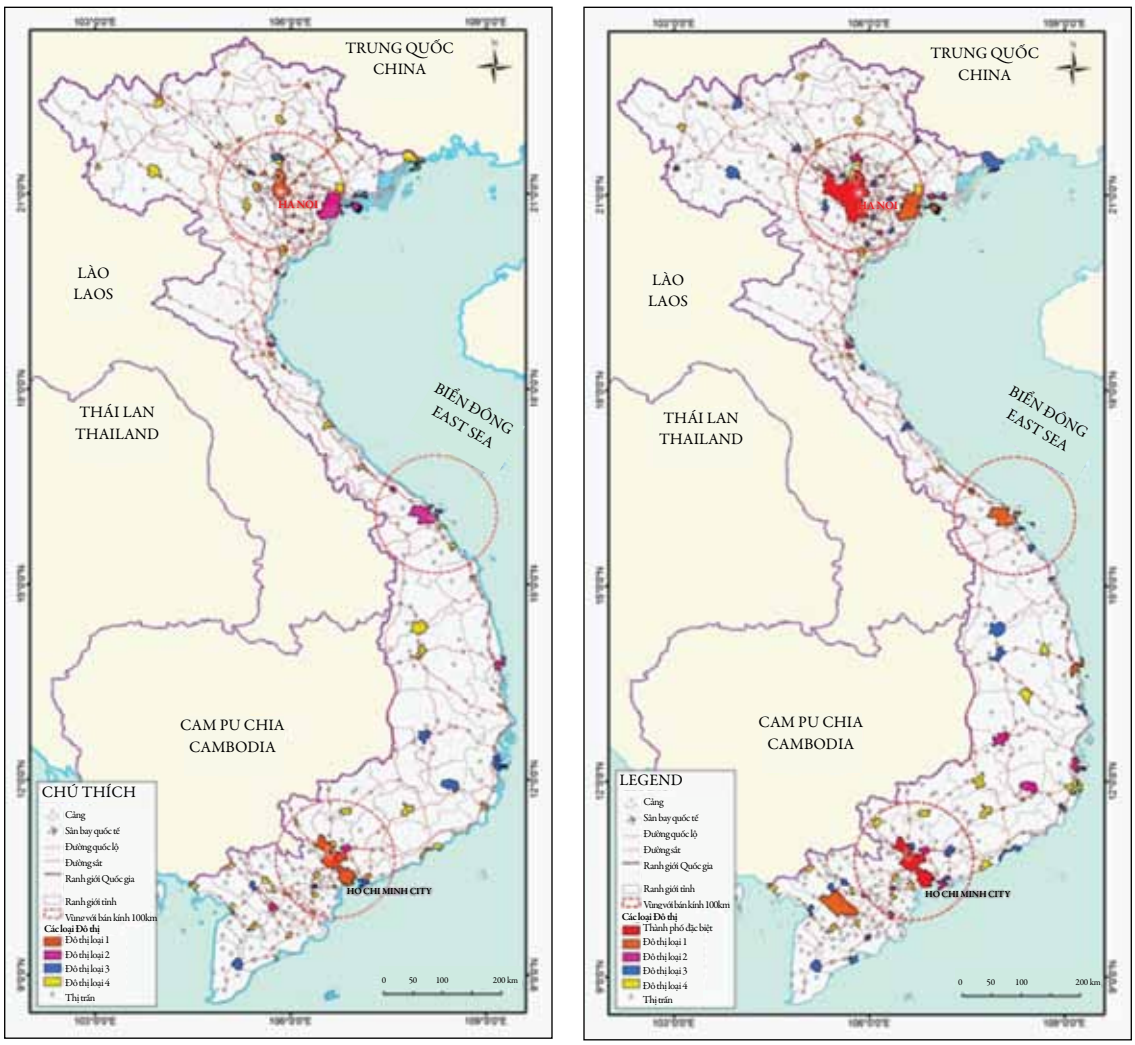
Bảng 1.10 Số liệu thống kê dân số đô thị năm 2009 và những thay đổi theo loại đô thị trong thời kỳ 1999 – 2009

Loại đô thị	Đô thị đặc biệt	Loại 1	Loại 2	Loại 3	Loại 4	Tổng cộng
Tổng mật độ dân số đô thị, 2009, người/ha	27,9	12,2	26,8	16,4	9,2	21,3
Mật độ đô thị (a)	101,0	28,4	44,3	33,2	22,5	62,5
Mật độ nông thôn (b)	10,2	7,7	12,3	7,4	6,9	9,2
(a/b), %	992,3%	370,2%	360,9%	447,7%	324,3%	679,3%
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm trong thời kỳ 1999 - 2009						
Tổng mật độ dân số đô thị	2,8%	1,1%	1,9%	2,1%	1,0%	2,1%
Tăng trưởng mật độ đô thị	0,7%	-1,7%	1,7%	-2,2%	-2,2%	-0,4%
Tăng trưởng mật độ nông thôn	2,7%	-1,2%	1,7%	1,1%	0,7%	1,4%
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm trong thời kỳ 1999 - 2009						
Tổng dân số đô thị	3,0%	1,2%	2,8%	2,6%	1,1%	2,4%
Tăng trưởng đô thị	3,9%	5,4%	2,6%	4,9%	2,7%	4,1%
Tăng trưởng nông thôn	2,6%	-2,4%	3,7%	-1,8%	-0,4%	0,8%
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm trong thời kỳ 1999 - 2009						
Tổng diện tích đất đô thị	0,4%	0,0%	1,2%	-0,1%	-1,5%	-0,3%
Tăng trưởng đô thị	3,9%	8,3%	0,7%	9,8%	2,2%	5,6%
Tăng trưởng nông thôn	0,0%	-1,0%	1,8%	-2,2%	-2,2%	-1,2%

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Hình 1.6 Sự mở rộng ranh giới đô thị trong thời kỳ 1999 – 2009

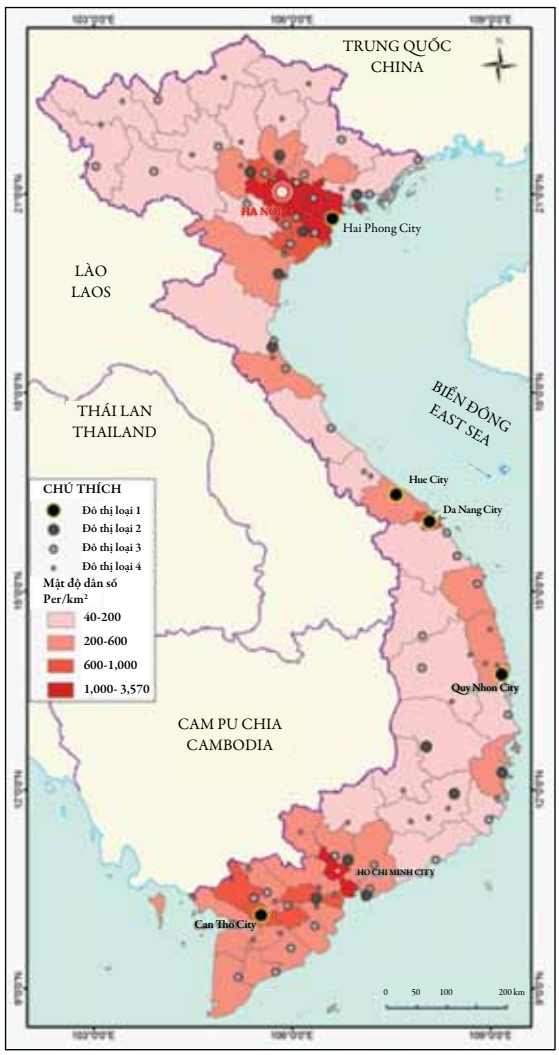
Ranh giới đô thị năm 1999 **Ranh giới đô thị năm 2009**



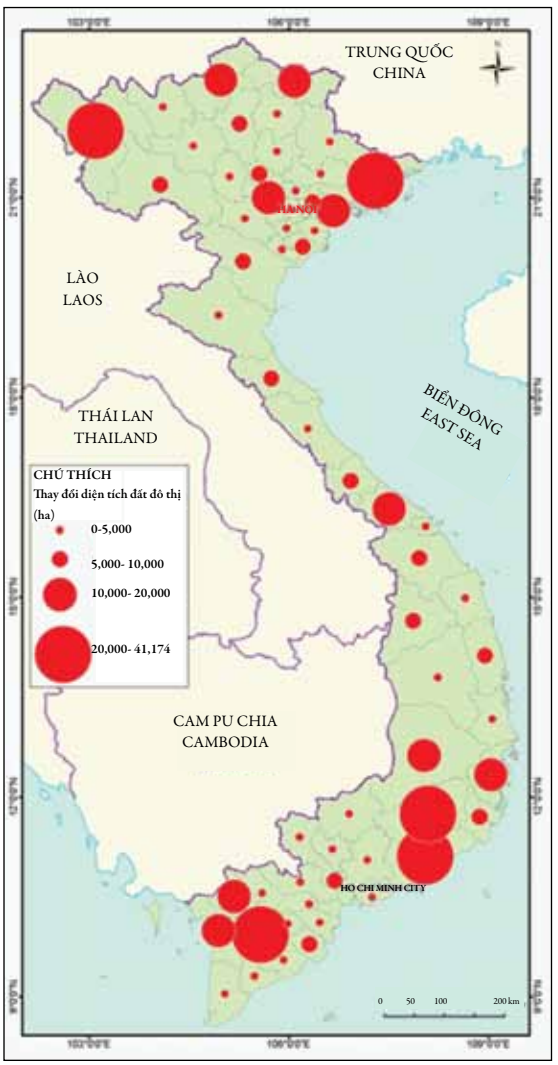
Nguồn: Urban Solutions (2011)

Hình 1.7 Mật độ dân số năm 2009 và các thay đổi về diện tích đất đô thị trong thời kỳ 1999 - 2009

Mật độ dân số năm 2009
thời



Thay đổi diện tích đất đô thị (ha) trong kỳ 1999 - 2009



Nguồn: Urban Solutions (2011)

1.3 Đô thị hóa trên phương diện chuyển đổi kinh tế: lỗ hổng trong chuyên môn hóa các hoạt động kinh tế

1.3.1 Sự chuyển đổi kinh tế theo vùng miền (tham khảo Bảng 1.11)

Hơn một nửa lực lượng lao động trong cả nước làm việc trong các ngành nông - lâm - ngư nghiệp (54%, tính đến năm 2009). Tỷ lệ lao động làm nông nghiệp cao như vậy hoàn toàn nhất quán với thực tế tổng tỷ lệ dân số đô thị ở mức khá thấp, khoảng 30%. Tuy nhiên, sản xuất nông nghiệp cho mục đích thương mại đặc biệt thành công trong những thập kỷ gần đây, nhất là trồng và sản xuất cà phê, cao su và gạo để xuất khẩu. Chẳng hạn như, trong khoảng 20 năm vừa qua, Việt Nam đã trở thành một trong những nước xuất khẩu cà phê nhiều nhất thế giới, với hoạt động trồng cà phê tập trung chủ yếu ở các tỉnh Tây Nam Bộ.

Vùng miền núi và trung du Bắc Bộ và Tây Nguyên đặc biệt chuyên môn hóa về các hoạt động nông nghiệp; trên thực tế, việc làm nông nghiệp lần lượt chiếm tới 76% và 74% tổng số việc làm ở hai vùng này. Đáng chú ý là tỷ lệ việc làm tại đây đã tăng mạnh trong hơn 10 năm qua, trong đó Tây Nguyên tăng 37% và Miền núi và trung du Bắc Bộ tăng 22%. Trái lại, tỷ lệ việc làm nông nghiệp lại giảm tại vùng đồng bằng Sông Hồng trong 10 năm trở lại đây.

Bảng 1.11 Cơ cấu việc làm theo vùng miền và hoạt động kinh tế

Vùng/miền	Miền núi và trung du Bắc Bộ	Đồng bằng sông Hồng	Bắc Trung Bộ/ Duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	Đồng bằng sông Cửu Long	Tổng cộng
Tỷ lệ việc làm, % / tổng số ở từng vùng/miền, năm 2009							
Nông, lâm, ngư nghiệp	76,2	48,8	6,9	74,1	19,4	58,2	54,0
Các ngành công nghiệp và xây dựng	9,3	24,8	16,2	7,6	40,2	15,2	20,3
Khai thác mỏ	0,6	1,1	0,8	0,2	0,3	0,2	0,6
Sản xuất công nghiệp	4,8	16,0	8,9	4,1	32,6	10,2	13,7
Xây dựng	3,5	7,1	6,0	2,9	6,5	4,5	5,5
Thương mại/ dịch vụ	14,5	26,4	22,9	18,3	40,4	26,6	25,8
Tăng trưởng việc làm, % thay đổi trong thời kỳ 1999 - 2009							
Nông, lâm, ngư nghiệp	22,1	-14,8	4,1	36,5	4,5	3,1	4,2
Các ngành công nghiệp và xây dựng	161,0	155,1	107,4	106,6	117,1	106,5	125,0
Khai thác mỏ	136,9	27,9	76,9	323,4	79,9	117,2	60,5
Sản xuất công nghiệp	151,1	155,5	72,0	72,9	119,0	79,0	110,7
Xây dựng	297,7	216,6	205,7	170,1	114,3	209,0	190,7
Thương mại/ dịch vụ	70,4	97,7	68,6	89,4	84,1	69,5	79,7

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Sự tăng trưởng kinh tế chung phần lớn bắt nguồn từ tăng trưởng các hoạt động công nghiệp (trong đó đáng chú ý nhất là ngành sản xuất công nghiệp và xây dựng). Tính đến năm 2009, ngành sản xuất công nghiệp đã chiếm 14% tổng số việc làm trong toàn quốc, ngành xây dựng chiếm 6%. Như vậy trong thời kỳ 1999-2009, hai ngành này đã lần lượt tăng số lượng việc làm lên gấp đôi và gấp ba. Ngành sản xuất công nghiệp tập trung nhiều ở Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng, nơi có hai thành phố lớn nhất nước là TP Hồ Chí Minh và Hà Nội. Mặc dù ngành sản xuất công nghiệp vẫn tiếp tục phát triển tại vùng Đông Nam Bộ và TP Hồ Chí Minh, nhưng tốc độ tăng trưởng của ngành tại vùng Đồng bằng sông Hồng và Miền núi và trung du Bắc Bộ còn nhanh hơn. Các ngành phụ trợ khác cũng ở trong bối cảnh tương tự, ví dụ như ngành xây dựng. Tốc độ phát triển công nghiệp nhanh chóng ở miền bắc có thể bắt nguồn từ yếu tố địa lý kinh tế, cụ thể là khoảng cách gần với các trung tâm công nghiệp lớn mạnh của Trung Quốc.

1.3.2 Sự chuyển đổi kinh tế, theo loại đô thị (tham khảo Bảng 1.12)

Bảng 1.12 Cơ cấu việc làm, chia theo loại đô thị

Loại đô thị	Đặc biệt	Loại 1	Loại 2	Loại 3	Loại 4	Tổng cộng
Tỷ lệ việc làm, % / ngành trong từng loại đô thị, năm 2009						
Nông, lâm, ngư nghiệp	17,2	41,4	54,7	57,0	61,7	54,0
Các ngành công nghiệp và xây dựng	35,5	23,6	21,4	19,3	15,5	20,3
Khai thác mỏ	0,2	0,3	1,6	1,1	0,7	0,6
Sản xuất công nghiệp	27,4	15,5	13,9	12,6	10,0	13,7
Xây dựng	7,1	7,0	5,4	5,2	4,3	5,5
Thương mại/ dịch vụ	47,3	35,0	23,9	23,7	22,8	25,8
Tăng trưởng việc làm, % thay đổi trong thời kỳ 1999 - 2009						
Nông, lâm, ngư nghiệp	-19,9	2,3	27,8	17,9	0,2	4,2
Các ngành công nghiệp và xây dựng	90,1	94,5	148,8	164,1	81,8	125,0
Khai thác mỏ	113,6	38,5	63,0	80,0	51,1	60,5
Sản xuất công nghiệp	87,4	80,6	142,0	151,9	66,0	110,7
Xây dựng	104,7	137,4	224,4	242,6	144,3	190,7
Thương mại/ dịch vụ	89,4	70.,7	98,7	96,2	48,4	79,7

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Như số liệu năm 1999 và 2009 cho thấy, việc làm trong ngành sản xuất công nghiệp có mối tương quan tỷ lệ thuận với mức độ đô thị hóa – nghĩa là tỷ lệ đô thị hóa càng cao thì việc làm trong ngành công nghiệp càng nhiều. Xu hướng này cũng thể hiện trong hầu hết các tiểu ngành

công nghiệp, ngoại trừ ngành khai thác mỏ (vì ngành này phụ thuộc nhiều vào trữ lượng tài nguyên thiên nhiên mà yếu tố này lại được quyết định bởi vị trí hay địa điểm). Xu hướng này còn đúng với ngành thương mại/dịch vụ và các tiểu ngành dịch vụ thương mại như bán buôn và bán lẻ, vận tải và lưu kho, hay các dịch vụ khách sạn và thực phẩm.

Các vùng đô thị thuộc tất cả các loại đô thị đều đã chứng kiến sự tăng trưởng vượt bậc về việc làm trong các ngành công nghiệp, thương mại nói chung cũng như hầu hết các tiểu ngành công nghiệp và thương mại trong thời kỳ từ năm 1999 đến 2009. Tốc độ tăng trưởng cao của ngành xây dựng cho thấy sự mở rộng nhanh chóng về không gian vật lý đô thị và nhu cầu tương ứng về cơ sở hạ tầng đô thị. Số lượng việc làm trong ngành xây dựng tăng hơn 100% với tất cả các loại đô thị. Đặc biệt là các đô thị loại 2 và loại 3 đã chứng kiến sự bùng nổ việc làm trong ngành xây dựng, nơi mà tỷ lệ lực lượng lao động tăng hơn 240%. Đồng thời, việc làm trong ngành bất động sản, dù chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ là 0,1% trong tổng số việc làm cả nước, nhưng đã bùng nổ mạnh trong cùng thời kỳ (tăng 10 lần trong toàn quốc).

1.3.3 Chuyển đổi kinh tế dưới ảnh hưởng của yếu tố khoảng cách từ Hà Nội và TP Hồ Chí Minh

Bảng 1.13 Cơ cấu việc làm, phân theo 5 nhóm khoảng cách từ Hà Nội

Khoảng cách từ Hà Nội	Trong phạm vi bán kính 70 km	71-140km	141-210km	211-280km	281-350km	Tổng cộng
Tỷ lệ (%) việc làm theo ngành tại từng vùng miền, năm 2009						
Nông, lâm, ngư nghiệp	58,1	50,4	61,4	84,0	70,2	54,0
Các ngành công nghiệp và xây dựng	24,0	23,7	16,8	3,9	12,1	20,3
Khai thác mỏ	0,3	0,7	6,7	0,2	2,4	0,6
Sản xuất công nghiệp	15,9	15,4	6,0	1,7	4,6	13,7
Xây dựng	7,4	7,0	3,4	1,8	4,7	5,5
Thương mại/ dịch vụ	17,9	25,9	21,8	12,2	17,7	25,8
Tỷ lệ việc làm tăng (%) trong thời kỳ 1999 - 2009						
Nông, lâm, ngư nghiệp	33,8	4,0	34,6	150,5	46,8	4,2
Các ngành công nghiệp và xây dựng	554,5	135,5	84,0	184,2	172,1	125,0
Khai thác mỏ	570,8	19,6	52,2	839,1	69,4	60,5
Sản xuất công nghiệp	568,0	123,4	9,0	84,3	128,9	110,7
Xây dựng	557,9	207,3	191,0	377,7	453,3	190,7
Thương mại/ dịch vụ	262,0	76,9	81,3	216,7	116,0	79,7

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Khi xem xét các hoạt động công nghiệp và sự tăng trưởng hoạt động công nghiệp (thông qua yếu tố việc làm) từ phương diện không gian, cụ thể là sự phân bố việc làm ở các khoảng cách quanh hai đô thị lõi là Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, có thể thấy những kiểu hình phân bố khá đặc trưng (xem Bảng 1.13 và 1.14). Trước hết, các ngành công nghiệp, thương mại và dịch vụ tập trung nhiều hơn trong phạm vi bán kính 70km từ hai đô thị đặc biệt. Thứ hai, sự tăng trưởng của các ngành công nghiệp cũng cao hơn nhiều trong cùng phạm vi bán kính 70km – mặc dù trong trường hợp của TP Hồ Chí Minh, ngành xây dựng tăng trưởng tới 169% trong vòng bán kính 70km – 140km. Thứ ba, tại các khu vực tăng trưởng cao (như khu vực trong phạm vi bán kính 70km), sự tăng trưởng việc làm trong ngành sản xuất công nghiệp vượt quá sự tăng trưởng việc làm trong các ngành thương mại và dịch vụ. Tuy nhiên, tại các khu vực ít đô thị hóa hơn (ngoài vòng bán kính 70km – 140km), sự tăng trưởng trong ngành sản xuất công nghiệp kém hơn so với các ngành khác.

Bảng 1.14 Cơ cấu việc làm, phân theo 5 nhóm khoảng cách từ TP Hồ Chí Minh

Khoảng cách từ TP Hồ Chí Minh	Trong bán kính 70 km	71-140km	141-210km	211-280km	281-350km	Tổng cộng
Tỷ lệ (%) việc làm theo ngành tại từng vùng miền, năm 2009						
Nông, lâm, ngư nghiệp	32,7	46,7	55,7	60,3	68,5	54,0
Các ngành công nghiệp và xây dựng	40,8	23,0	15,3	12,6	9,9	20,3
Khai thác mỏ	0,3	0,9	0,1	0,3	0,4	0,6
Sản xuất công nghiệp	33,9	15,4	10,1	8,3	5,9	13,7
Xây dựng	6,2	6,1	4,6	3,8	3,2	5,5
Thương mại/ dịch vụ	26,5	30,2	29,0	27,1	21,5	25,8
Tỷ lệ việc làm tăng (%) trong thời kỳ 1999 - 2009						
Nông, lâm, ngư nghiệp	14,8	-1,3	7,2	15,0	34,1	4,2
Các ngành công nghiệp và xây dựng	223,1	107,2	89,3	93,0	120,6	125,0
Khai thác mỏ	281,4	50,3	198,8	352,2	284,0	60,5
Sản xuất công nghiệp	226,5	93,7	64,7	58,5	98,2	110,7
Xây dựng	2,8	169,3	175,1	239,1	156,0	190,7
Thương mại/ dịch vụ	116,6	74,8	66,1	74,3	105,2	79,7

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Mô hình tập trung hoạt động sản xuất công nghiệp tại các thành phố lớn trong những giai đoạn phôi thai của quá trình đô thị hóa hoàn toàn thống nhất với lý thuyết chu kỳ phát triển

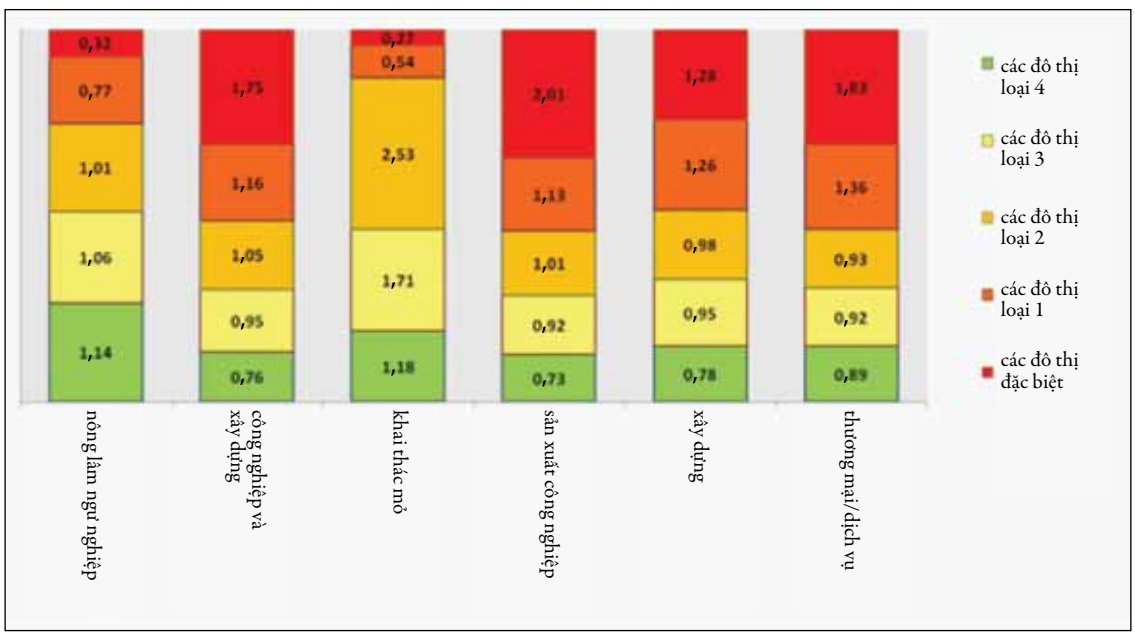
sản phẩm theo không gian cũng như các kinh nghiệm quốc tế, mà các phần tiếp theo sẽ trình bày cụ thể hơn.[3]

1.3.4 Chuyên môn hóa công nghiệp theo cách tiếp cận Thương số Vị trí (LQ)

Hình 1.8 tính toán các thương số vị trí theo các phân nhóm đô thị. Thương số vị trí là thước đo để đo mức độ tập trung địa lý của một ngành công nghiệp, được xác định bằng tỷ lệ giữa việc làm của một ngành trên tổng việc làm của địa phương chia cho tỷ lệ việc làm của ngành đó trên tổng việc làm của toàn quốc. Nếu kết quả thu được lớn hơn (hoặc nhỏ hơn) 1, thì vị trí (địa phương) đó có mức độ chuyên môn hóa ngành cao hơn (hoặc nhỏ hơn) so với mức trung bình trong toàn quốc. Chỉ số vị trí càng cao nghĩa là mức độ tập trung, hoặc chuyên môn hóa, của ngành tại vị trí (địa phương) cụ thể đó càng cao.

Hình 1.8 Thương số vị trí, phân theo ngành

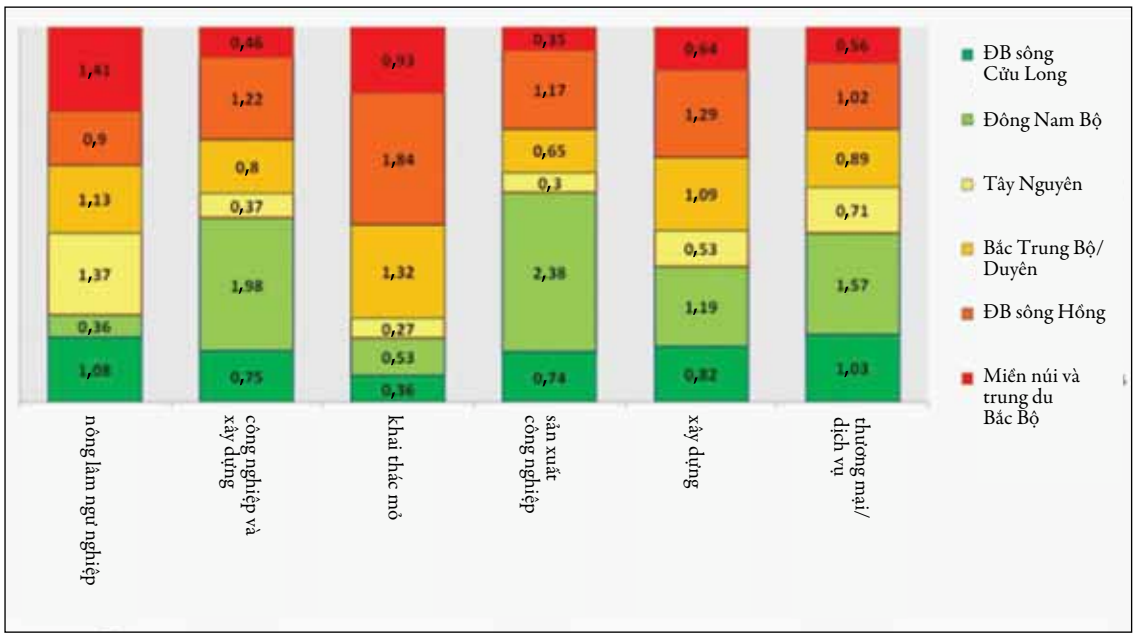
Theo loại đô thị



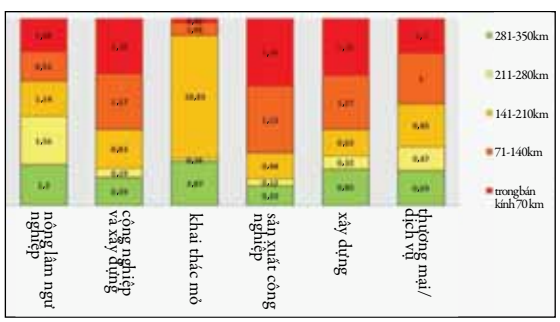
(Còn tiếp)

[3] Sản xuất công nghiệp có xu hướng tập trung trước hết ở các thành phố lớn, ví dụ như trong giai đoạn đầu tiên của quá trình công nghiệp hóa tại Hoa Kỳ và Anh vào cuối thế kỷ 19 đầu thế kỷ 20, hoặc như những gì đang diễn ra ở Trung Quốc và Ấn Độ hiện nay. Sau đó, ngành sản xuất sẽ bắt đầu chuyển sang các thành phố thuộc cấp độ 2 ("ngoại ô hóa"), cuối cùng sẽ tiến đến các thị trấn nhỏ hoặc nông thôn (như hiện nay đang diễn ra ở Hoa Kỳ). Xem số liệu cụ thể ở Hộp 1.6.

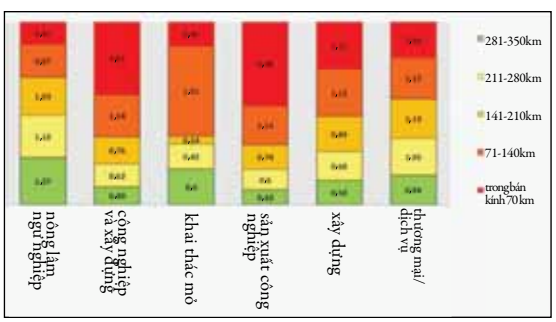
Theo vùng miền



Theo 5 nhóm khoảng cách từ Hà Nội



Theo 5 nhóm khoảng cách từ TP Hồ Chí Minh



Nguồn: Tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới, dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê (TCTK).

Các mô hình chung trong Hình 1.8 thống nhất với lý thuyết chu kỳ phát triển sản phẩm theo không gian và ý tưởng cân bằng không gian đối với các hoạt động kinh tế đô thị (Hộp 1.5). Các hoạt động phi nông nghiệp tập trung nhiều ở các thành phố lớn và sự chuyên môn hóa sẽ giảm dần khi chuyển sang các thành phố nhỏ hơn. Các đô thị đặc biệt, cũng là các thành phố lớn nhất, có mức độ chuyên môn hóa cao hơn về các hoạt động sản xuất công nghiệp, tiếp theo là các ngành thương mại/dịch vụ. Các đô thị loại 1 cũng đi theo mô hình chuyên môn hóa tương tự, nhưng với mức độ thấp hơn. Với các đô thị loại thấp hơn, cụ thể từ loại 2 xuống loại 4, không có dấu hiệu chuyên môn hóa các hoạt động phi nông nghiệp, ngoại trừ khai thác mỏ là những hoạt động phụ thuộc vào địa điểm cụ thể.

Hộp 1.5 TP Hồ Chí Minh ngày càng trở nên quan trọng hơn, với vai trò một cửa ngõ kinh tế kết nối Việt Nam với thế giới

Năng lực xử lý công-ten-nơ qua các cảng nước sâu quanh TP Hồ Chí Minh đang được mở rộng nhanh chóng; đây là một yếu tố quan trọng để tiếp tục thúc đẩy khả năng kết nối và cạnh tranh của thành phố (và toàn vùng) trong tương lai. Chương trình mở rộng được bắt đầu một cách nghiêm túc vào năm 2009 và sẽ tiếp tục được thực hiện đến năm 2015-2016, khi đó, công suất lắp đặt sẽ lớn hơn so với tổng lượng hàng qua cảng hiện tại của Singapore. Lần đầu tiên trong lịch sử, Việt Nam đã được kết nối với Tây Âu và Bắc Mỹ thông qua các dịch vụ vận tải biển trực tiếp, thay vì phải chuyển tải tại Singapore, Hồng Kông hay một số điểm trung chuyển khác trong khu vực. Sự thay đổi này giúp giảm bớt 5-6 ngày trong lịch trình thông thường để chuyên chở công-ten-nơ xuyên lục địa và nhờ đó, tiết kiệm được tới 240 USD cho mỗi TEU, gồm các chi phí vận chuyển, xử lý và các loại phí khác (mà đối với một chuyến hàng thông thường từ TP Hồ Chí Minh đến LA/ Long Beach, khoản tiết kiệm nói trên có thể tương đương 10% mức cước từ-cảng-đến-cảng, hoặc hơn). Cần lưu ý rằng, TP Hồ Chí Minh và vùng kinh tế xung quanh hiện đang triển khai nhiều bước nhằm củng cố tính bền vững của vai trò dẫn đầu trong một đất nước nơi mà các hoạt động kinh tế đang tập trung cao độ, cũng như củng cố tương lai tăng trưởng bền vững của thành phố và toàn vùng.

Những đầu tư nói trên chủ yếu bắt nguồn từ khu vực tư nhân chiếm đa số; đây cũng là dấu hiệu cho thấy giới đầu tư hiện tại tin tưởng một cách mạnh mẽ rằng TP Hồ Chí Minh cùng với khu vực lân cận sẽ tiếp tục sản xuất và cung cấp hàng hóa ra thế giới trong nhiều năm tới. Vùng TP Hồ Chí Minh mở rộng vẫn chiếm lĩnh phần lớn các hoạt động kinh tế (71% tổng lượng hàng hóa qua cảng biển, 62% sản lượng công nghiệp nếu tính gộp chung hai vùng ĐB sông Cửu Long và Đông Nam Bộ), đồng thời cũng là vùng duy nhất trong cả nước có sự kết nối toàn cầu rộng như vậy. Hải Phòng, cửa ngõ quan trọng của Hà Nội, đã chậm chân hơn TP HCM trong việc nâng cao năng lực xử lý và cơ sở hạ tầng đường thủy cơ bản. Những đầu tư tư nhân quy mô lớn về công nghệ được triển khai vài năm trước đây tại TP Hồ Chí Minh là một bằng chứng khác cho thấy, thành phố và vùng lân cận hoàn toàn có thể cạnh tranh trên toàn cầu về các loại hàng hóa giá trị cao. TP Hồ Chí Minh cũng là một cửa ngõ để xuất khẩu một phần lớn sản phẩm thủy hải sản của Việt Nam, mà với tính chất mau hỏng, các sản phẩm này rất cần đến các dịch vụ hậu cần chuyên nghiệp, không khác mấy so với các sản phẩm dệt may hoặc điện tử cao cấp trên thị trường, tuy giá trị đơn vị thấp hơn nhiều.

Các bảng khác phân tích theo vùng miền và khoảng cách từ Hà Nội hay TP Hồ Chí Minh khẳng định lại một lần nữa vị thế chi phối của hai thành phố này. Một số lượng lớn việc làm và tốc độ tăng trưởng cao nhất tập trung tại Hà Nội và TP Hồ Chí Minh và các vùng ngoại ô lân cận trong vòng bán kính 70km tính từ trung tâm thành phố. Mức tập trung cao độ của các hoạt động sản xuất công nghiệp tại các đô thị lớn nhất và các vùng kinh tế lân cận là điều tương đối phổ biến tại các quốc gia có tốc độ công nghiệp hóa nhanh.

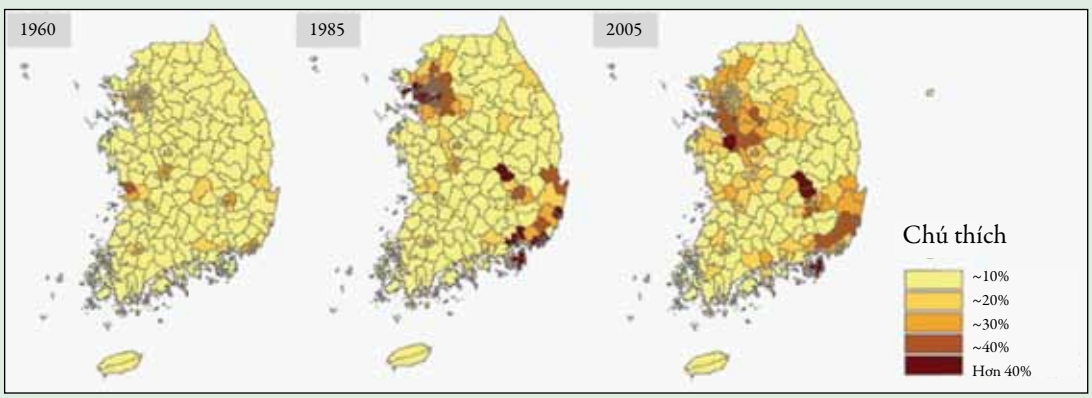
Khi so sánh với các kinh nghiệm công nghiệp hóa của Trung Quốc, Ấn Độ, Braxin và Hoa Kỳ, thông qua cơ cấu công nghiệp hiện tại trong hệ thống đô thị Việt Nam, có thể thấy rõ rằng, Việt Nam vẫn đang trong giai đoạn ban đầu của quá trình công nghiệp hóa. Trong giai đoạn ban đầu này, như đã chứng kiến ở Trung Quốc và Ấn Độ, các đô thị lớn nhất, nơi có điều kiện tiếp cận tốt hơn với các thị trường quốc tế, có vai trò cốt yếu đối với sự tăng trưởng của nền kinh tế quốc dân. Qua những phân tích ở đây, có thể khẳng định rằng điều này cũng đúng với Việt Nam. Hai đô thị đặc biệt, Hà Nội và TP Hồ Chí Minh và các vùng lân cận, đóng vai trò không thể thay thế được trong việc tối đa hóa lợi ích từ quá trình tập trung kinh tế và giúp các ngành

công nghiệp của Việt Nam tăng cường khả năng cạnh tranh trên toàn cầu.

Sự phát triển theo không gian trong quá trình công nghiệp hóa tại Hàn Quốc cho thấy vai trò chiếm lĩnh của ngành sản xuất công nghiệp tại các vùng đô thị lõi (như Seoul hay vùng đô thị Busan) và điều này sẽ tiếp diễn trong một thời gian dài (xem Hộp 1.6). Quá trình phi tập trung hóa các hoạt động sản xuất công nghiệp sẽ diễn ra dưới hình thức mở rộng liên tục từ đô thị lõi, thay vì "nhảy cóc" đến các địa điểm hoàn toàn mới (Hộp 1.6).

Hộp 1.6 Tiến trình phát triển các hoạt động sản xuất công nghiệp theo không gian – kinh nghiệm của Hàn Quốc

Tại Hàn Quốc, hoạt động sản xuất công nghiệp trước hết tập trung tại các trung tâm đô thị lõi, sau đó liên tục mở rộng ra các vùng ngoại ô.



Chú thích: Thay đổi tỷ lệ việc làm trong ngành sản xuất công nghiệp, nghiên cứu ở cấp độ tỉnh – thành phố cho các năm 1960, 1985, 2005
Nguồn: Park và những người khác (2011)

Một mô hình đáng chú ý tại các quốc gia có tốc độ đô thị hóa nhanh nhưng vẫn đang ở trong giai đoạn đầu của quá trình đô thị hóa, đó là sự tập trung của các hoạt động sản xuất công nghiệp không chỉ giới hạn trong các ranh giới đô thị hành chính. Trong nhiều trường hợp, các làng xã nông thôn nằm gần các thành phố lớn, thường trong phạm vi bán kính 50 km, cũng là nơi phát triển nhiều hoạt động sản xuất công nghiệp. Như vậy, các kết nối kinh tế không gian và lợi ích từ sự tập trung kinh tế có thể vượt ra ngoài ranh giới hành chính.

Nhìn chung, sự tập trung công nghiệp tại các thành phố, đô thị lớn thường phổ biến hơn với các ngành sản xuất sử dụng công nghệ bậc trung và công nghệ cao. Các ngành này thường được hưởng lợi từ những tiến bộ thông tin và công nghệ du nhập từ các thị trường quốc tế, trong khi đó, các thành phố lớn chính là cửa ngõ quan trọng để kết nối với các thị trường bên ngoài. Điều này đã được nhấn mạnh trong Hộp 1.5 về vai trò của TP Hồ Chí Minh như một cửa ngõ dẫn đến các thị trường quốc tế.

1.3.5 Mức độ chuyên môn hóa hoạt động sản xuất công nghiệp khác nhau tùy theo vùng miền và thành phố

Trong phần lớn trường hợp, khi các nền kinh tế phát triển, trước hết, các hoạt động công nghiệp thường chuyên môn hóa trong các ngành sản xuất sử dụng công nghệ thấp, sau đó dần dần chuyển lên công nghệ bậc trung và công nghệ cao để tạo ra giá trị gia tăng lớn hơn. Con đường phát triển công nghệ sản xuất theo mô hình nói trên diễn ra khá phổ biến ở nhiều nước. Nhờ nâng cấp công nghệ dẫn đến sự tăng năng suất liên tục (gia tăng giá trị từ công việc của mỗi người lao động), tăng lương cho người lao động và tăng cường vốn con người để tiếp tục đáp ứng cường độ công nghệ cao hơn trong hoạt động sản xuất.

Sự phân bố không gian của các hoạt động sản xuất công nghiệp nặng sử dụng công nghệ cao, sản xuất công nghiệp nhẹ sử dụng công nghệ thấp và các hoạt động sản xuất tăng trưởng nhanh có ý nghĩa chính sách quan trọng để định hướng và xác định tốt hơn các ưu tiên cho chính sách đầu tư và cải cách kinh tế tại Việt Nam. Với mục tiêu này, tác giả đã nghiên cứu các hoạt động sản xuất công nghiệp theo ba nhóm: sản xuất công nghiệp nặng, sản xuất công nghiệp nhẹ, và sản xuất tăng trưởng nhanh. Phân tích tập trung vào các tiểu ngành chính chiếm hơn 3% tổng sản lượng của ngành sản xuất công nghiệp vào năm 2009.

Nhóm sản xuất công nghiệp nặng gồm các ngành sản phẩm hóa chất; cao su và plastic; sản phẩm từ chất khoáng phi kim loại; sản phẩm từ kim loại cơ bản; sản phẩm từ kim loại đúc sẵn; máy móc và thiết bị điện; xe cơ giới; các phương tiện vận tải khác; và đồ nội thất. Nhóm sản xuất công nghiệp nhẹ gồm các ngành chế biến thực phẩm và đồ uống; ngành dệt; sản phẩm may mặc; và sản phẩm bằng da. Cuối cùng, nhóm hoạt động sản xuất tăng trưởng nhanh gồm có các ngành xe cơ giới; các phương tiện vận tải khác; đồ nội thất; và máy móc, thiết bị điện.

Việt Nam đang thay đổi cơ cấu sản xuất từ sản xuất công nghiệp nhẹ sử dụng công nghệ thấp sang sản xuất công nghiệp nặng sử dụng công nghệ cao. Sự chuyển biến này rất dễ nhận thấy thông qua sự thay đổi tỷ trọng của các ngành nói trên trong tổng sản lượng quốc gia (xem Bảng 1.15). Tỷ trọng của các ngành sản xuất công nghiệp nặng (tỷ lệ sản lượng của từng ngành trên tổng sản lượng của toàn ngành sản xuất công nghiệp) đang phát triển theo hướng sau: thiết bị vận tải (+3,5 điểm phần trăm), xe cơ giới (2,1 điểm phần trăm), đồ nội thất (1,9 điểm phần trăm), sản phẩm từ kim loại đúc sẵn (1,8 điểm phần trăm), và máy móc thiết bị điện (1,8 điểm phần trăm); đây là các ngành tăng trưởng nhanh nhất trong thời kỳ 1999 - 2009. Trái lại, tỷ trọng các ngành sản xuất công nghiệp nhẹ có xu hướng giảm: chế biến thực phẩm và đồ uống (-5,0 điểm phần trăm), dệt (-2,5% điểm phần trăm), sản phẩm da (-2,2 điểm phần trăm), và sản phẩm thuốc lá (-1,6 điểm phần trăm), tất cả đều giảm trong cùng kỳ 1999 – 2009.

Bảng 1.15 Tăng cường hiện đại hóa công nghệ trong ngành sản xuất công nghiệp tại Việt Nam; từ năm 1999 đến 2009

Tỷ trọng của ngành/tiểu ngành trên tổng sản lượng toàn ngành sản xuất công nghiệp, %	1999 (a)	2009 (b)	1999 -2009 (b-a, điểm phần trăm)
Sản xuất chế tạo các thiết bị vận tải khác	2,9	6,4	+3,5
Sản xuất chế tạo xe cơ giới	1,4	3,4	+2,1
Sản xuất chế tạo đồ nội thất	2,4	4,3	+1,9
Chế tạo các sản phẩm từ kim loại đúc sẵn	3,6	5,3	+1,8
Chế tạo máy móc, thiết bị điện	2,4	4,1	+1,8
Sản xuất chế tạo các sản phẩm cao su và plastic	4,2	5,2	+1,0
Sản xuất chế tạo sản phẩm từ kim loại cơ bản	3,5	4,4	+0,9
Sản xuất đồ may mặc	3,9	4,6	+0,7
Sản xuất hóa chất và các sản phẩm hóa	7,2	6,6	-0,6
Sản xuất các sản phẩm từ chất khoáng phi kim	11,1	9,6	-1,5
Sản xuất các sản phẩm thuốc lá	3,4	1,8	-1,6
Thuộc da; sản xuất các sản phẩm da	6	3,8	-2,2
Dệt	6,8	4,3	-2,5
Chế biến thực phẩm và đồ uống	29,2	24,2	-5,0
Các ngành khác[1)]	15,5	13,7	-1,7
Tổng sản lượng toàn ngành sản xuất công nghiệp	100	100	

Chú thích [1]: 'Các ngành khác' gồm có các tiểu ngành sản xuất công nghiệp khác chiếm chưa đến 3% tổng sản lượng toàn ngành sản xuất công nghiệp (tính đến năm 2009) như: giấy và các sản phẩm giấy; gỗ và các sản phẩm gỗ; máy móc, thiết bị radio và thông tin liên lạc; sản phẩm thuốc lá; máy tính, máy móc thiết bị kế toán và văn phòng; in ấn, xuất bản, và sao chép các phương tiện ghi chép thông tin; than cốc, sản phẩm lọc dầu; các dụng cụ y tế, quang học chính xác, và dụng cụ đo thời gian; tái chế sản phẩm.

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Bảng 1.16 đến 1.19 mô tả sự chuyên môn hóa theo vùng miền, loại đô thị và khoảng cách từ Hà Nội và TP Hồ Chí Minh. Những số liệu này cho thấy các mô hình không gian đặc thù trong quá trình hiện đại hóa ngành sản xuất công nghiệp.

Trước hết, Việt Nam đang chuyển đổi từ sản xuất công nghiệp nhẹ sử dụng công nghệ thấp sang sản xuất công nghiệp nặng sử dụng công nghệ cao. Có thể hình dung tốc độ của quá trình thay đổi cơ cấu này thông qua tốc độ tăng trưởng sản lượng ròng của các tiểu ngành sản xuất công nghiệp được thể hiện ở phần dưới của các Bảng từ 1.16 đến 1.19. Trong thời kỳ 1999 – 2009, toàn ngành sản xuất công nghiệp đạt tỷ lệ tăng trưởng 17,8% (gấp đôi tỷ lệ tăng trưởng

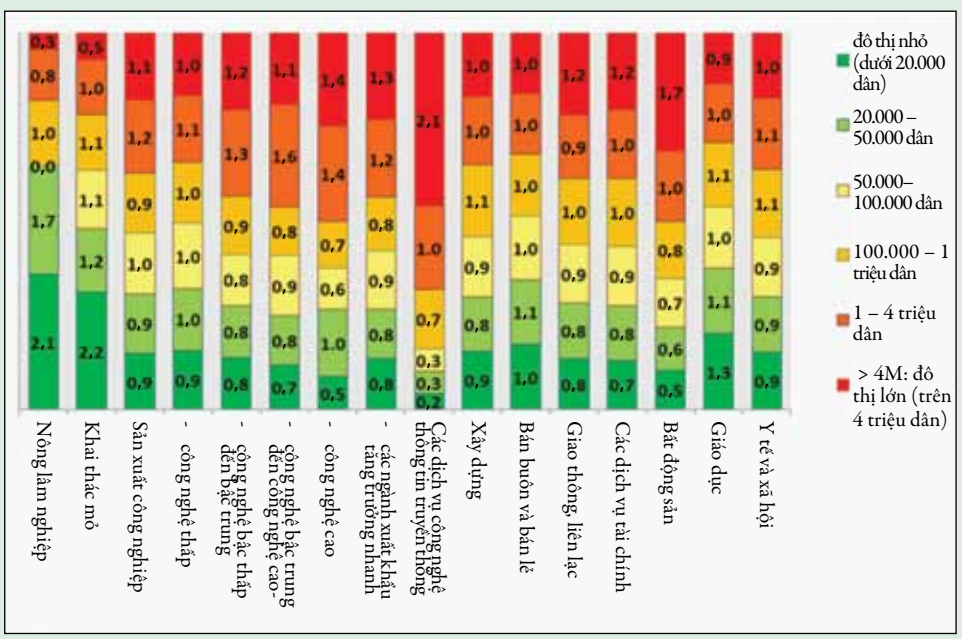
GDP), trong đó sản xuất công nghiệp nhẹ tăng 15,6%, sản xuất công nghiệp nặng tăng nhiều hơn với tỷ lệ 20,2%, và các ngành tăng trưởng nhanh nhất đạt tỷ lệ tăng trưởng gần 25%.[4]

Thứ hai, mặc dù một phần lớn hoạt động sản xuất công nghiệp tập trung ở vùng Đông Nam Bộ (chiếm 45% tổng sản lượng toàn ngành), nhưng công nghiệp nặng và các ngành sản xuất tăng trưởng nhanh nhất lại tập trung nhiều hơn ở vùng đồng bằng sông Hồng (công nghiệp nặng chiếm 39%, và các ngành sản xuất tăng trưởng nhanh nhất chiếm 55%). Thương số vị trí cho thấy mức độ chuyên môn hóa tương đối của từng vùng miền trong từng tiểu ngành sản xuất công nghiệp (xem Hình 1.9).

Hộp 1.7 Chuyên môn hóa công nghiệp theo phân bố quy mô đô thị tại Ấn Độ, Trung Quốc, Braxin và Hoa Kỳ: Chỉ số vị trí

Theo kinh nghiệm quốc tế (xem mô tả ở đoạn dưới), trong quá trình các nền kinh tế phát triển chín muồi, sản xuất công nghiệp trước hết sẽ tập trung tại các thành phố lớn (như ở Trung Quốc và Ấn Độ hiện nay), sau đó lan tỏa ra hệ thống đô thị một cách đồng đều (như Braxin), cuối cùng sẽ tập trung chuyên môn hóa tại các thành phố, đô thị nhỏ và vùng nông thôn khi đã đạt đến giai đoạn hoàn thiện nhất (như Hoa Kỳ).

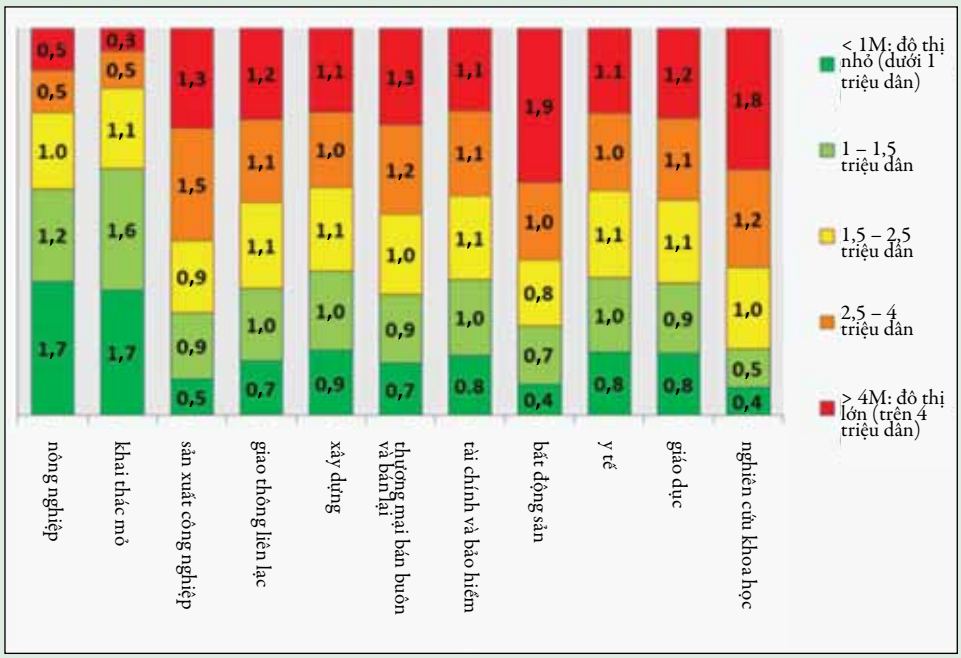
Ấn Độ, 2005



Nguồn: tính toán của các cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên Tổng điều tra Kinh tế tại Ấn Độ

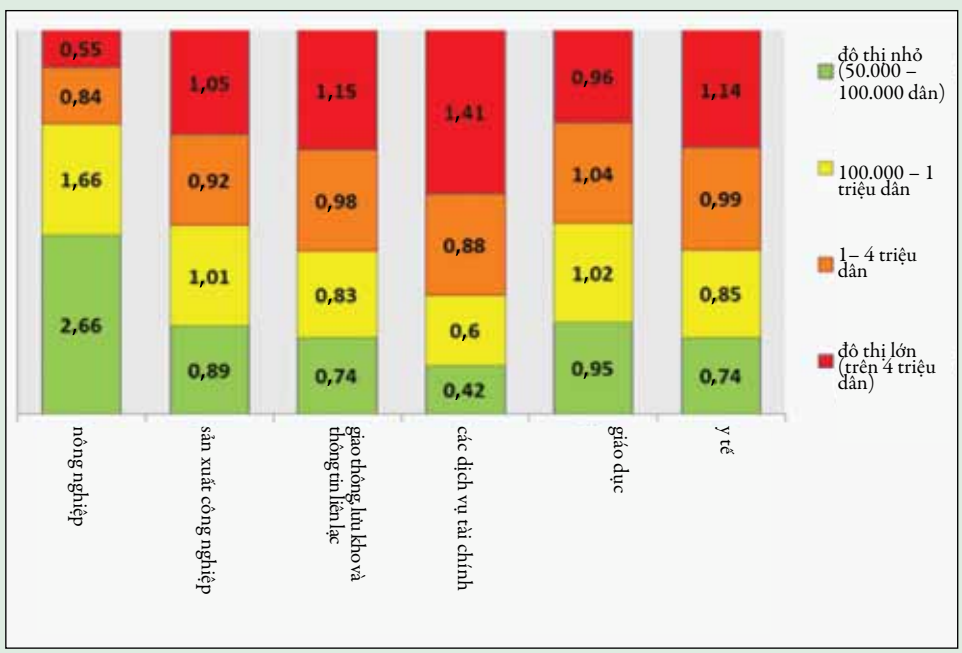
[4] Phần này và phần trước khác nhau ở chỗ, phần trước đánh giá mức độ chuyên môn hóa các hoạt động sản xuất công nghiệp theo sản lượng ở mức giá so sánh, còn phần này đánh giá mức độ chuyên môn hóa theo số lượng lao động. Như vậy, nếu công việc của mỗi người lao động tại TP Hồ Chí Minh tạo ra giá trị thấp hơn, có nghĩa là mức độ chuyên môn hóa công nghiệp tại đây thấp hơn các vùng khác, nếu xét về phương diện việc làm.

Trung Quốc, 2000



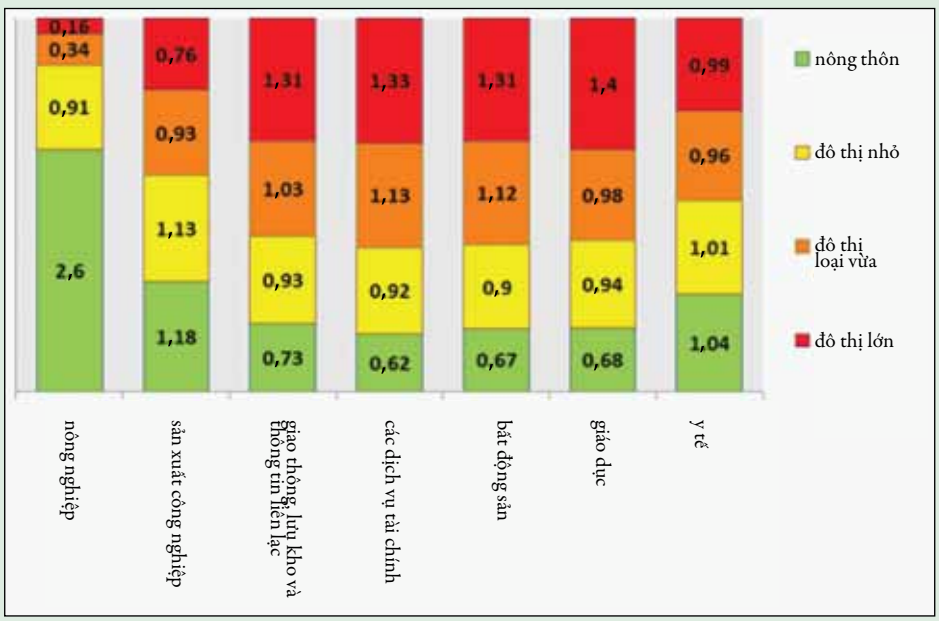
Nguồn: tính toán của các cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa theo Tổng điều tra Dân số năm 2000 của Trung Quốc

Braxin, 2000



Nguồn: tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu nghiên cứu của da Mata và cộng sự (2005)

Hoa Kỳ, 2000



Nguồn: Holmes và Stevens (2004)

Bảng 1.16 Chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp theo vùng miền

Vùng miền, 2009	Miền núi và trung du Bắc Bộ	ĐB sông Hồng	Bắc Trung Bộ/ Duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	ĐB sông Cửu Long	Tổng cộng
Tỷ lệ % Sản lượng ngành tại vùng miền/sản lượng ngành toàn quốc, năm 2009							
Toàn ngành sản xuất công nghiệp	3,4	29,6	9,4	1,0	45,1	11,5	100,0
Sản xuất công nghiệp nhẹ	2,2	17,2	10,3	1,7	45,5	23,1	100,0
Sản xuất công nghiệp nặng	4,4	38,8	8,0	0,5	43,4	4,8	100,0
Các ngành sản xuất công nghiệp tăng trưởng nhanh	1,0	54,5	6,1	0,6	35,8	2,0	100,0
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm theo ngành và vùng miền, 1999-2009, %							
Toàn ngành sản xuất công nghiệp	18,5	20,9	17,0	15,0	16,5	16,9	17,8
Sản xuất công nghiệp nhẹ	14,3	16,6	14,3	14,5	14,4	18,4	15,6
Sản xuất công nghiệp nặng	22,5	22,5	19,1	15,7	19,6	13,4	20,2
Các ngành sản xuất công nghiệp tăng trưởng nhanh	24,2	27,3	21,9	23,9	23,1	13,6	24,7

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Điều đáng chú ý là sản xuất công nghiệp nhẹ được chuyên môn hóa cao ở đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên, do phụ thuộc vào các hoạt động nông nghiệp. Như đã dự đoán, sản xuất công nghiệp nặng tập trung nhiều hơn ở vùng đồng bằng sông Hồng và Miền núi và trung du Bắc Bộ. Các ngành sản xuất công nghiệp tăng trưởng nhanh cũng tập trung nhiều ở đồng bằng sông Hồng.

Bảng 1.17 Chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp theo loại đô thị

Loại đô thị, 2009	Đặc biệt	Loại 1	Loại 2	Loại 3	Loại 4	Tổng cộng
Tỷ lệ % Sản lượng ngành ở từng loại đô thị/sản lượng ngành toàn quốc, năm 2009						
Toàn ngành sản xuất công nghiệp	58,8	15,5	9,7	10,9	5,0	100,0
Sản xuất công nghiệp nhẹ	52,2	16,3	11,6	12,2	7,8	100,0
Sản xuất công nghiệp nặng	58,8	17,7	9,0	10,8	3,6	100,0
Các ngành sản xuất công nghiệp tăng trưởng nhanh	61,4	16,0	7,6	11,9	3,1	100,0
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm theo ngành và loại đô thị, 1999-2009, %						
Toàn ngành sản xuất công nghiệp	15,1	16,2	19,8	20,3	15,2	17,8
Sản xuất công nghiệp nhẹ	11,4	14,5	17,7	17,6	14,8	15,6
Sản xuất công nghiệp nặng	18,1	17,5	24,4	23,3	16,6	20,2
Các ngành sản xuấtcông nghiệp tăng trưởng nhanh	23,5	27,1	26,3	27,6	20,0	24,7

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Thứ ba, quá trình chuyên môn hóa các tiểu ngành sản xuất công nghiệp tại các loại đô thị cũng có những đặc điểm khác nhau. Sản lượng sản xuất công nghiệp tập trung nhiều nhất ở các đô thị đặc biệt do yếu tố quy mô. Tuy nhiên, tỷ lệ tăng trưởng hàng năm và các chỉ số vị trí để đo mức độ chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp lại cho thấy các hoạt động sản xuất được phân tán khá đồng đều. Mặc dù các đô thị loại 4 đã đạt được một mức độ nào đó trong việc chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp nhẹ, nhưng không có mô hình chuyên môn hóa nào mang tính riêng biệt giữa các loại đô thị. Cũng có thể khẳng định rằng, sự chuyển đổi kinh tế của một thành phố liên quan nhiều đến đặc điểm địa lý kinh tế hơn là vị trí của đô thị trong bảng phân nhóm thứ bậc đô thị.

Bảng 1.18 Chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp theo khoảng cách từ Hà Nội

Theo khoảng cách từ Hà Nội, 2009	Trong bán kính 70km	71-140km	141-210km	211-280km	281-350km	Tổng cộng
Tỷ lệ % Sản lượng ngành tại vùng miền/tổng sản lượng ngành, năm 2009						
Toàn ngành sản xuất công nghiệp	14,9	72,1	9,8	0,3	2,9	100,0
Sản xuất công nghiệp nhẹ	14,1	62,2	17,7	0,7	5,3	100,0
Sản xuất công nghiệp nặng	14,8	75,9	7,1	0,2	2,0	100,0
Các ngành sản xuất công nghiệp tăng trưởng nhanh	20,5	68,7	8,7	0,0	1,9	100,0
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm (%), theo ngành và vùng miền, trong thời kỳ 1999 – 2009						
Toàn ngành sản xuất công nghiệp	28,8	17,7	20,1	25,2	21,0	17,8
Sản xuất công nghiệp nhẹ	33,6	11,5	14,9	23,5	17,2	15,6
Sản xuất công nghiệp nặng	27,2	20,5	27,1	28,0	24,6	20,2
Các ngành sản xuất công nghiệp tăng trưởng nhanh	29,2	32,1	33,0	21,8	28,2	24,7

Nguồn: Tổng cục Thống kê(TCTK)

Thứ tư, đặc điểm không gian của hoạt động sản xuất công nghiệp quanh Hà Nội và các vùng ngoại ô đã được nghiên cứu và thể hiện theo 5 nhóm khoảng cách tính từ Hà Nội (xem Bảng 1.18). Từ đây, có thể lưu ý một điều là khoảng 70% hàng hóa công nghiệp không phải được sản xuất trong khu vực nội thành mà được sản xuất tại các vùng ngoại ô xung quanh thành phố, cụ thể là trong phạm vi 70 – 140km từ Hà Nội. Tương tự, các vùng ngoại ô quanh thành phố là nơi sản xuất tới 76% hàng hóa công nghiệp nặng, 69% hàng hóa của các ngành tăng trưởng nhanh, công nghiệp nhẹ có tỷ trọng thấp hơn một chút, chỉ khoảng 62%. Các thương số vị trí cho thấy những vùng nằm cách Hà Nội (tính cả thành phố Hà Nội) trong phạm vi bán kính 140 km là những điểm chuyên môn hóa cao về các hoạt động sản xuất công nghiệp nặng và các ngành tăng trưởng nhanh. Ra ngoài phạm vi bán kính 140km sẽ không còn thấy dấu hiệu chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp. Do vậy, cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng chất lượng cao trong trung tâm đô thị Hà Nội và các vùng phụ cận phải được coi là một ưu tiên cao trong chương trình đầu tư.

Cuối cùng, đặc điểm không gian của các hoạt động sản xuất công nghiệp tại TP Hồ Chí Minh và các vùng lân cận có nhiều điểm khác so với Hà Nội. Sản xuất công nghiệp tập trung gần TP Hồ Chí Minh hơn, cụ thể là trong bán kính 70 km. Sản xuất công nghiệp nhẹ tương đối phát triển trên diện rộng, trái lại sản xuất công nghiệp nặng và các ngành tăng trưởng nhanh chỉ tập trung tại TP Hồ Chí Minh và các vùng gần đó. Tuy nhiên, khi xem xét mức độ chuyên môn hóa "tương đối" của các tiểu ngành sản xuất công nghiệp, một đặc điểm không gian riêng của TP Hồ Chí Minh và vùng phụ cận là sự thiếu vắng hoàn toàn dấu hiệu chuyên môn hóa sản

xuất công nghiệp nặng và các ngành tăng trưởng nhanh. Điều này ngầm biểu thị sự thiếu khả năng cạnh tranh (cụ thể hơn là khả năng hỗ trợ sản xuất công nghiệp nặng) của TP Hồ Chí Minh và các vùng xung quanh, nếu so với Hà Nội và vùng phụ cận.

Hình 1.10 mô tả sự khác biệt rõ rệt về chuyên môn hóa công nghiệp giữa Hà Nội và TP Hồ Chí Minh. Mô hình không gian của Hà Nội và các vùng lân cận không tương tự như TP Hồ Chí Minh mà thống nhất hơn với mô hình của Ấn Độ (xem Hộp 1.7).

Bảng 1.19 Chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp theo khoảng cách từ TP Hồ Chí Minh

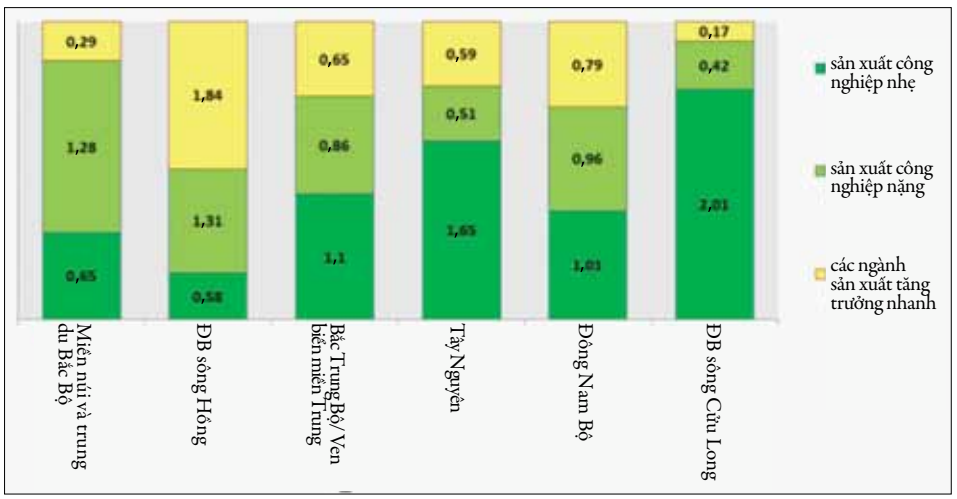
Theo khoảng cách từ TP Hồ Chí Minh, năm 2009	Trong bán kính 70km	71-140km	141-210km	211-280km	281-350km	Tổng cộng
Tỷ lệ % Sản lượng ngành tại vùng miền/tổng sản lượng ngành, năm 2009						
Toàn ngành sản xuất công nghiệp	45,0	17,7	27,5	6,9	2,9	100,0
Sản xuất công nghiệp nhẹ	35,4	12,8	37,3	9,8	4,8	100,0
Sản xuất công nghiệp nặng	54,2	25,6	16,0	3,7	0,5	100,0
Các ngành sản xuất công nghiệp tăng trưởng nhanh	81,9	12,7	3,9	0,9	0,6	100,0
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm (%), theo ngành và vùng miền, trong thời kỳ 1999 – 2009						
Toàn ngành sản xuất công nghiệp	20,9	16,3	16,6	17,5	14,1	17,8
Sản xuất công nghiệp nhẹ	19,3	15,1	19,0	19,9	14,1	15,6
Sản xuất công nghiệp nặng	23,7	21,6	10,4	12,4	11,6	20,2
Các ngành sản xuất công nghiệp tăng trưởng nhanh	27,3	18,1	1,1	8,0	13,8	24,7

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

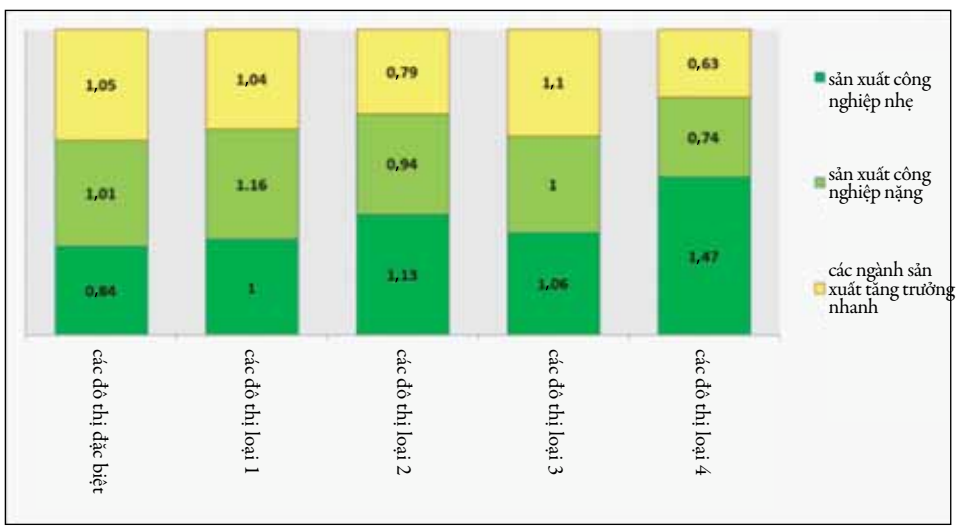
Các doanh nghiệp thường lựa chọn những vị trí sản xuất nào có thể đem lại lợi nhuận tối đa và lâu dài. Nếu xét đến các chi phí cố định tốn kém để xây dựng cơ sở vật chất tại một vị trí cụ thể (các đầu tư cơ bản cho các công trình cố định hoặc khó tháo dỡ như nhà xưởng sản xuất, hay mạng lưới sản xuất với các nhà thầu phụ địa phương), thì theo lý thuyết, sự lựa chọn địa điểm sản xuất của các doanh nghiệp phải tượng trưng cho quan điểm bộc lộ của doanh nghiệp về khả năng thu lợi nhuận trong dài hạn. Bằng cách xác định các cụm mới xuất hiện này, có thể ước đoán những vị trí, địa điểm không gian thuận lợi nhất cho các đầu tư sản xuất công nghiệp mới. Đây chính là giả định tạo cơ sở cho phần kết luận của chương này.

Hình 1.9: Các chỉ số vị trí của các tiểu ngành sản xuất công nghiệp

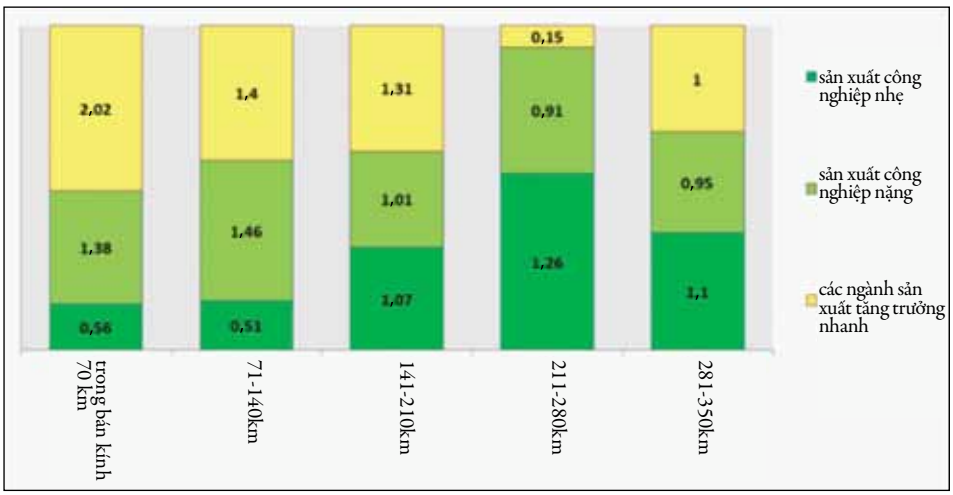
Theo vùng miền



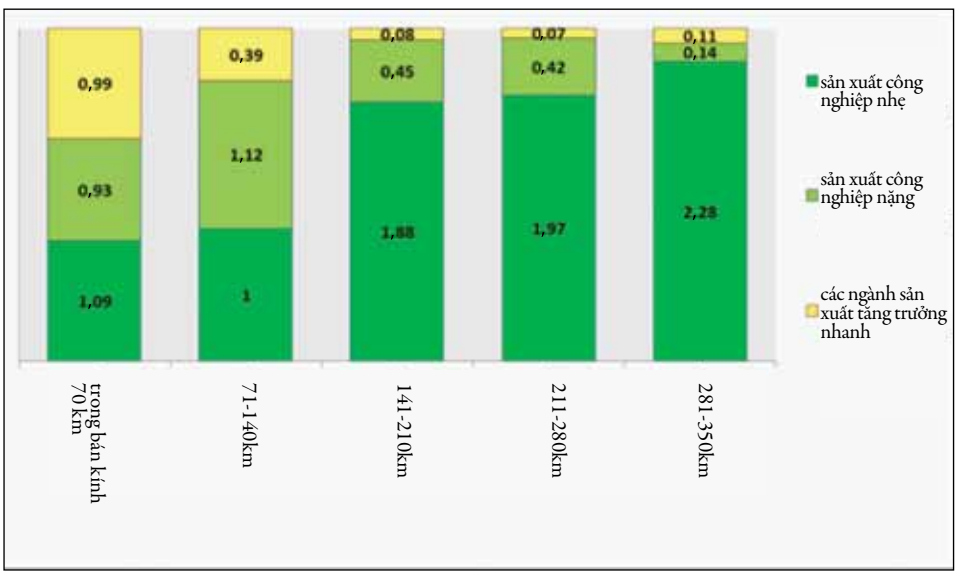
Theo loại đô thị



Theo khoảng cách từ Hà Nội



Theo khoảng cách từ TP Hồ Chí Minh



Chú thích: thương số vị trí so với tổng sản lượng sản xuất công nghiệp trong mẫu, năm 2009
Nguồn: tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê.

Bảng 1.20 Tính chất vùng miền của sản xuất công nghiệp: 5 tiểu ngành đứng đầu và tỷ trọng (%) của từng tiểu ngành trong tổng sản lượng sản xuất công nghiệp toàn vùng năm 2009

Miền núi và trung du Bắc Bộ (sản lượng: 37.159.412 triệu đồng)		
1.	Sản xuất chế tạo các sản phẩm từ chất khoáng phi kim	17,7%
2.	Sản xuất và phân phối điện và khí ga	16,8%
3.	Sản xuất chế tạo sản phẩm từ kim loại cơ bản	12,0%
4.	Sản xuất chế biến thực phẩm và đồ uống	11,4%
5.	Sản xuất hóa chất và sản phẩm hóa chất	6,5%
Đồng bằng sông Hồng (sản lượng: 271.501.076 triệu đồng)		
1.	Sản xuất chế tạo các phương tiện vận tải khác	16,2%
2.	Sản xuất chế tạo các sản phẩm từ chất khoáng phi kim	11,1%
3.	Sản xuất chế biến thực phẩm và đồ uống	10,5%
4.	Sản xuất chế tạo xe cơ giới	7,3%
5.	Sản xuất chế tạo sản phẩm từ kim loại đúc sẵn	5,7%
Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung (sản lượng: 87.580.196 triệu đồng)		
1.	Sản xuất chế biến thực phẩm và đồ uống	27,8%
2.	Sản xuất chế tạo các sản phẩm từ chất khoáng phi kim	18,3%
3.	Sản xuất và phân phối điện và khí ga	5,6%
4.	Sản xuất đồ nội thất	5,4%
5.	Sản xuất gỗ và sản phẩm gỗ	4,5%
Tây Nguyên (sản lượng: 13.052.094 triệu đồng)		
1.	Sản xuất chế biến thực phẩm và đồ uống	31,7%
2.	Sản xuất và phân phối điện và khí ga	28,6%
3.	Sản xuất đồ nội thất	6,7%
4.	Sản xuất gỗ và sản phẩm gỗ	5,9%
5.	Sản xuất đồ may mặc	5,2%
Đông Nam Bộ (sản lượng: 415.004.848 triệu đồng)		
1.	Sản xuất chế biến thực phẩm và đồ uống	18,3%

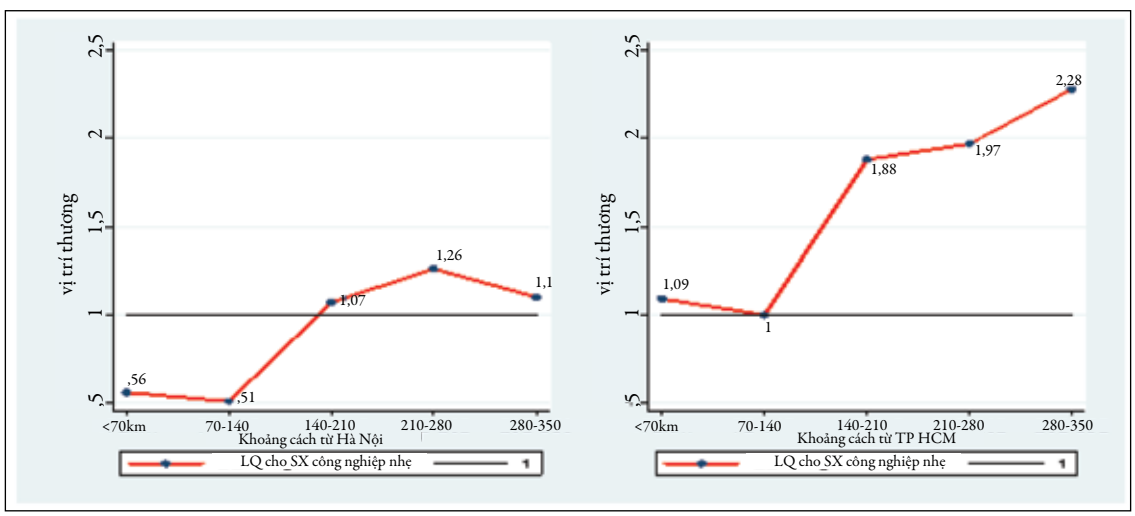
2.	Sản xuất hóa chất và sản phẩm hóa chất	9,1%
3.	Sản xuất sản phẩm cao su và plastic	7,2%
4.	Thuộc da; sản xuất sản phẩm bằng da	6,1%
5.	Sản xuất đồ nội thất	5,3%
Đồng bằng sông Cửu Long (sản lượng: 103.371.880 triệu đồng)		
1.	Sản xuất chế biến thực phẩm và đồ uống	63,8%
2.	Sản xuất chế tạo các sản phẩm từ chất khoáng phi kim	7,6%
3.	Sản xuất và phân phối điện và khí ga	5,8%
4.	Sản xuất hóa chất và sản phẩm hóa chất	5,1%
5.	Thuộc da; sản xuất sản phẩm bằng da	2,6%

Chú thích: sản lượng được tính theo giá so sánh năm 1994.

Hình 1.10: Chuyên môn hóa sản xuất công nghiệp (thương số vị trí - LQ), khoảng cách từ Hà Nội so với TP Hồ Chí Minh

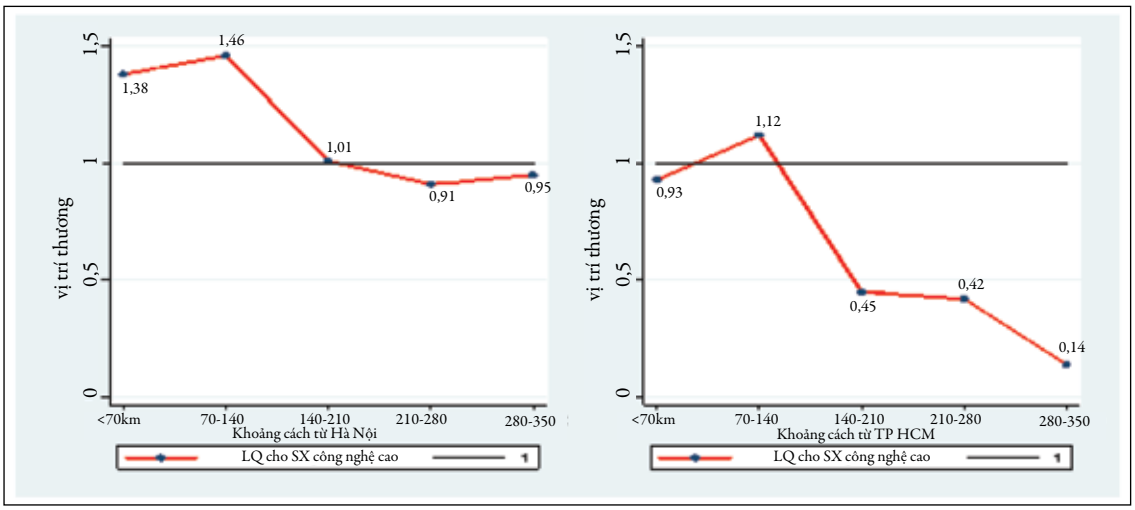
Sản xuất công nghiệp nhẹ

Khoảng cách từ Hà Nội **Khoảng cách từ TP Hồ Chí Minh**



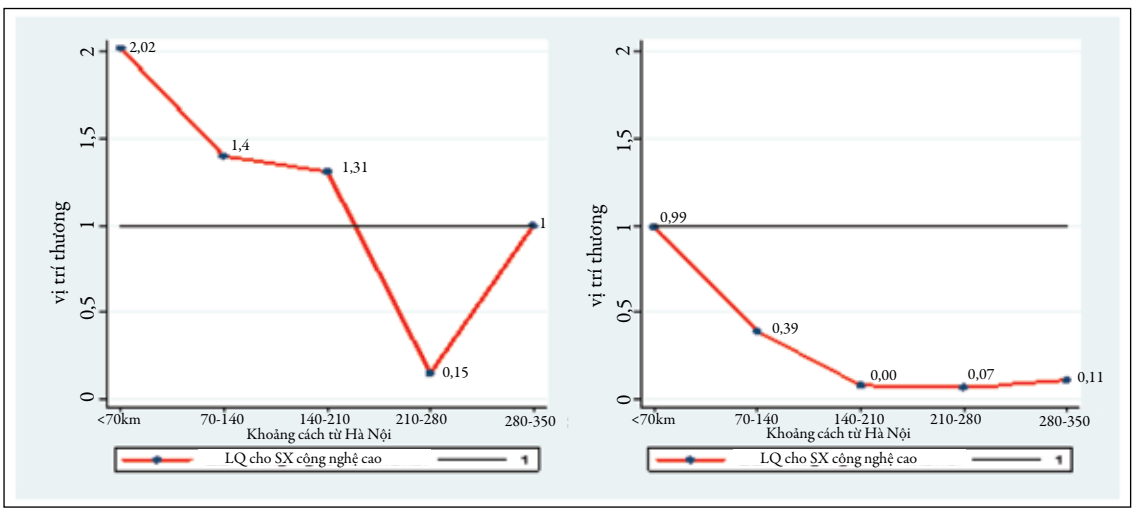
Các tiểu ngành sản xuất công nghiệp tăng trưởng nhanh

Khoảng cách từ Hà Nội **Khoảng cách từ TP Hồ Chí Minh**



Các tiểu ngành sản xuất công nghiệp tăng trưởng nhanh

Khoảng cách từ Hà Nội **Khoảng cách từ TP Hồ Chí Minh**

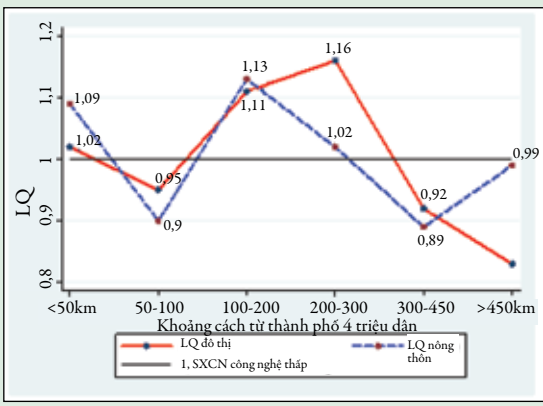


Nguồn: tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê

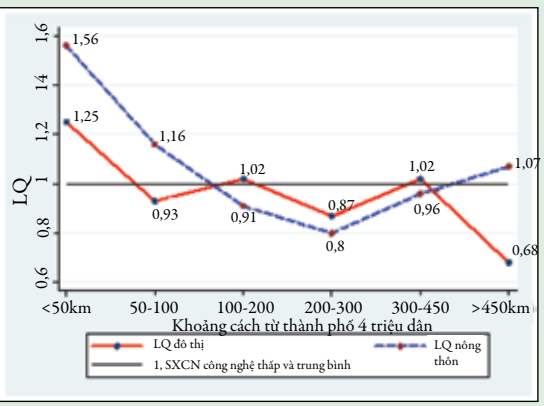
Hộp 1.8 Chuyên môn hóa công nghiệp tại Ấn Độ, phân tích theo công nghệ sản xuất và khoảng cách từ 7 thành phố lớn nhất nước

Các hoạt động sản xuất công nghiệp tại Ấn Độ đi theo các mô hình khác nhau, trong đó các ngành được phân nhóm lần nữa theo mức độ phức tạp của công nghệ. Các hoạt động sản xuất công nghiệp sử dụng công nghệ thấp được phát triển trên phạm vi không gian rộng. Tuy nhiên, có thể thấy rõ rằng, khi công nghệ sản xuất trở nên tinh vi hơn, các cơ sở sản xuất sẽ tập trung về gần các thành phố lớn. Đồng thời, có thể nhận thấy một số lượng lớn các cơ sở công nghiệp công nghệ cao hiện diện tại các khu vực mà quy định hành chính xác định là "nông thôn" nhưng vẫn nằm trong vành đai kinh tế cách các thành phố lớn khoảng 50 km.

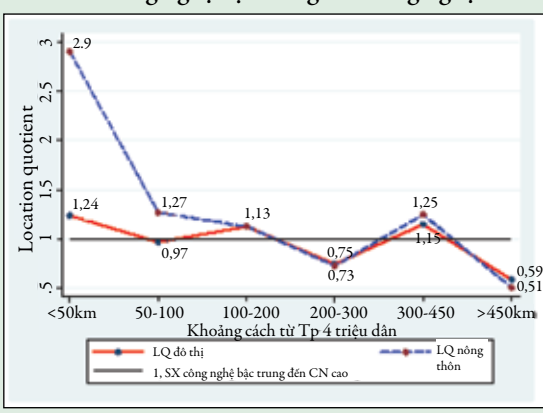
Sản xuất công nghiệp sử dụng công nghệ thấp



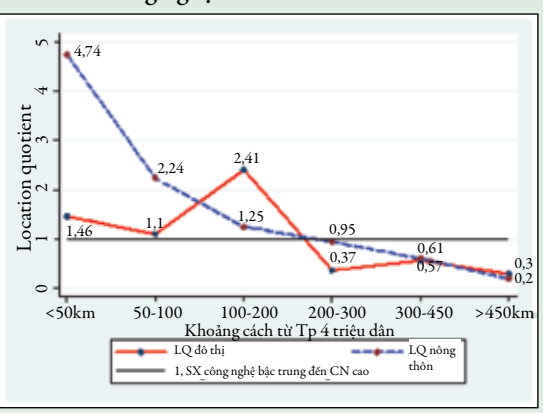
Sản xuất công nghiệp sử dụng công nghệ bậc trung



Sản xuất công nghệ bậc trung đến công nghệ cao



Sản xuất công nghệ cao



Nguồn: tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên Tổng điều tra Kinh tế năm 2005 của Ấn Độ

Hộp 1.9 Các khu kinh tế đặc biệt (đặc khu kinh tế) ở Việt Nam

Ở Việt Nam có bốn loại đặc khu: Cụm công nghiệp (CCN), Khu công nghiệp và chế xuất (KCN-CX), Khu công nghệ cao (KCNC) và Khu kinh tế (KKT). Ngoại trừ cụm công nghiệp, các loại hình đặc khu này đều đã được quy định trong Nghị định 36/CP năm 1997.

Cụm công nghiệp

Loại hình này đề cập đến một nhóm nhỏ gồm một số xưởng sản xuất, thường là ở các làng nghề truyền thống. Việc thành lập cụm công nghiệp mới được hợp pháp hóa từ năm 2009 (theo Nghị định 105/NĐ-CP). Cụm công nghiệp là khu vực tập trung các nhà sản xuất công nghiệp quy mô nhỏ. Mục đích thành lập cụm công nghiệp là tập hợp các doanh nghiệp trong cùng một khu vực và tạo điều kiện cho họ hoạt động hiệu quả hơn. Chủ tịch UBND tỉnh phê duyệt việc thành lập các cụm công nghiệp mới. Theo Tổng điều tra Các Tổ chức Kinh tế và Hành chính năm 2007 (do Tổng cục Thống kê thực hiện), Việt Nam có khoảng 333 cụm công nghiệp với 3.845 cơ sở sản xuất chiếm 287 ha đất (tổng diện tích đất quy hoạch cho loại hình này là 18.271 ha).

Khu Công nghiệp và Chế xuất

Mặc dù có sự khác biệt mang tính kỹ thuật giữa khu công nghiệp và khu chế xuất, nhưng trên thực tế, cả hai loại hình này thường được gọi chung là khu công nghiệp. Do đó, trong phần còn lại của báo cáo này, các khu công nghiệp và khu chế xuất sẽ được gọi chung là khu công nghiệp (KCN). Các khu công nghiệp chuyên sản xuất các sản phẩm công nghiệp và cung cấp các dịch vụ hỗ trợ. Các khu công nghiệp được xây dựng ở một khu vực địa lý xác định và không có dân cư sinh sống trong đó. Thủ tướng Chính phủ là người ra quyết định thành lập khu công nghiệp. Khu chế xuất là khu công nghiệp gồm các doanh nghiệp chế xuất – họ sản xuất các sản phẩm để xuất khẩu, và/hoặc các dịch vụ hỗ trợ sản xuất cho xuất khẩu. Những đặc điểm khác của khu chế xuất tương tự như của khu công nghiệp.

Theo số liệu chính thức của Bộ KH&ĐT trong năm 2010, Việt Nam có 264 khu công nghiệp, 75% trong số đó đang hoạt động và 25% đang trong quá trình xây dựng.[5] Tỷ lệ lấp đầy trong tất cả các khu công nghiệp trung bình đạt 46%, bao gồm cả diện tích cho thuê trên 17.107 ha. Giá trị sản xuất trong năm 2008 tại các khu công nghiệp chiếm 38% tổng GDP, với sự tham gia của khoảng 1,1 triệu lao động. Phần lớn các khu công nghiệp được đặt tại 23 tỉnh thuộc bốn vùng kinh tế trọng điểm (vùng KTTĐ Bắc Bộ, Trung Bộ, Nam Bộ, và vùng KTTĐ đồng bằng sông Cửu Long). Tính đến đầu năm 2009, đã có 75% số khu công nghiệp đặt vị trí tại 23 tỉnh này.

Khu công nghệ cao

Các khu công nghệ cao bao gồm các doanh nghiệp công nghệ cao và các dịch vụ hỗ trợ, như nghiên cứu, khoa học, hỗ trợ công nghệ và các tổ chức đào tạo. Các đặc điểm khác tương tự như khu công nghiệp. Đến cuối năm 2010, Việt Nam đã có ba khu công nghệ cao. Một khu ở TP Hồ Chí Minh được thành lập năm 2002 với diện tích 804 ha, một khu ở Hà Nội được thành lập năm 1998 với diện tích 1.650 ha, và một khu ở Đà Nẵng thành lập vào cuối năm 2010 trên diện tích 1.010 ha. Đến đầu năm 2011, đã có 66 công ty hoạt động tại Khu công nghệ cao Hòa Lạc (Hà Nội) và khu công nghệ cao TP Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, các khu công nghệ cao này đang gặp khó khăn trong việc thu hút nguồn nhân lực có trình độ. Ví dụ như, Tập đoàn Intel ở khu công nghệ cao TP Hồ Chí Minh đã lên kế hoạch tuyển dụng 3.000 nhân viên, nhưng mới xác định được 40 người đạt yêu cầu. Một vấn đề nữa là khả năng tiếp cận quỹ đất. Ví dụ như, khu công nghệ cao Hòa Lạc (Hà Nội) mới thu hồi được 50% diện tích đất quy hoạch (theo VnEconomy, 2010). Các vấn đề liên quan đến thu hồi đất sẽ được thảo luận chi tiết hơn trong chương liên quan đến vấn đề đất đai.

Khu kinh tế

Khu kinh tế gồm có hai nhóm nhỏ - khu kinh tế cửa khẩu và khu kinh tế ven biển. Các khu kinh tế cửa khẩu chủ yếu có vai trò hỗ trợ các vùng kém phát triển gần cửa khẩu biên giới, trong khi đó, các khu kinh tế ven biển được thành

[5] Không có số liệu thống nhất về số lượng khu công nghiệp, do xác định theo các nguồn thông tin khác nhau và vào các năm khác nhau. Bộ Xây dựng sử dụng số liệu năm 2010 (theo đó, Việt Nam có 254 khu công nghiệp, trong đó 83 khu đang trong quá trình xây dựng), PCI cho rằng có 151 khu công nghiệp. Theo Bộ KH&ĐT, nguồn tin được coi là chính thức và có uy tín nhất, năm 2009, Việt Nam có 223 khu công nghiệp và năm 2010 - 264 khu công nghiệp.

lập nhằm mục đích kích thích nền kinh tế quốc dân thông qua việc khai thác các cảng biển gần đó. Các khu kinh tế khác với các loại đặc khu nói trên do diện tích lớn hơn và bao quát nhiều hoạt động khác nhau. Các khu kinh tế được hưởng những lợi ích đặc biệt từ các cơ chế khuyến khích phát triển kinh tế. Đến cuối năm 2010, Việt Nam đã có 23 khu kinh tế cửa khẩu trên diện tích khoảng 501.000 ha và 15 khu kinh tế ven biển trên diện tích 627.600 ha. Các khu kinh tế ven biển chủ yếu được thành lập vào giữa những năm 2000 (7 trong số 15 khu), và chủ yếu phân bố dọc theo duyên hải miền Trung (10 trong số 15 khu). Tính đến cuối năm 2009, tại các khu kinh tế ven biển đã xây dựng được 550 dự án với tổng vốn đầu tư là 294.157 tỷ đồng (tương đương 14,7 tỷ USD).

Bảng 1.21 Số lượng khu công nghiệp, phân theo tỉnh

	1999	2009		1999	2009
Miền núi & trung du Bắc Bộ	2	10	Phú Yên	1	3
Bắc Cạn	--	1	Quảng Bình	--	3
Bắc Giang	--	1	Quảng Nam	1	3
Cao Bằng	--	--	Quảng Ngãi	2	3
Hà Giang	--	1	Quảng Trị	--	2
Hòa Bình	--	1	Thanh Hóa	1	1
Lai Châu (trước 2003)	--	--	Thừa Thiên Huế	1	6
Lạng Sơn	--	--	Tây Nguyên		7
Lào Cai	--	--	Đắc Lắc (trước 2003)		2
Phú Thọ	1	2	Gia Lai		1
Sơn La	--	1	Kon Tum		2
Thái Nguyên	1	1	Lâm Đồng		2
Tuyên Quang	--	1	Đông Nam Bộ	32	5
Yên Bái	--	1	Bà Rịa Vũng Tàu	4	
ĐB sông Hồng	12	6	Bình Dương	7	1
Bắc Ninh	1	--	Bình Phước		2
Hà Nam	--	1	Đồng Nai	9	
Hà Nội (sau khi sáp nhập)	6	--	TP Hồ Chí Minh	11	
Hải Dương	--	1	Tây Ninh	1	2
Hải Phòng	3	--	ĐB sông Cửu Long	6	55
Hưng Yên	--	1	An Giang		2
Nam Định	--	1	Bạc Liêu		1
Ninh Bình	--	1	Bến Tre		2
Quảng Ninh	1	--	Cà Mau		1
Thái Bình	--	1	Cần Thơ (trước 2003)	2	8
Vĩnh Phúc	1	--	Đồng Tháp	1	3
Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	12	35	Kiên Giang		5
Bình Định	--	2	Long An	1	23
Bình Thuận	1	3	Sóc Trăng		1
Đà Nẵng	3	4	Tiền Giang	1	5
Hà Tĩnh	--	--	Trà Vinh		1
Khánh Hòa	1	1	Vĩnh Long	1	3
Nghệ An	1	2	**Tổng số khu công nghiệp**	64	118
Ninh Thuận	--	2			

Nguồn: Viện Chiến lược Phát triển (DSI)

1.4 Đô thị hóa trên phương diện chuyển đổi đặc điểm dân số và phúc lợi: hội tụ các điều kiện phúc lợi

1.4.1 Thay đổi mức thu nhập bình quân

Mức thu nhập bình quân tính bằng GDP/đầu người ở vùng Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Hồng cao hơn nhiều so với các vùng khác. Năm 2009, vùng giàu nhất (Đông Nam Bộ) có mức thu nhập bình quân cao gấp 3 lần so với vùng nghèo nhất (miền núi và trung du Bắc Bộ) (xem Bảng 1.22). Tuy nhiên, sự chênh lệch trong mức thu nhập giữa các vùng đã giảm dần trong vòng 10 năm qua. Sự chênh lệch trong mức thu nhập bình quân ở vùng giàu nhất và vùng nghèo nhất đã giảm đáng kể từ 427% năm 1999 xuống 304% năm 2009. Nhiều dấu hiệu cho thấy hiện tượng hội tụ thu nhập đang diễn ra mạnh mẽ (hội tụ sigma): độ lệch chuẩn trong khoảng cách thu nhập giữa các vùng giảm từ 0,534 năm 1999 xuống 0,455 năm 2009.[6]

Bảng 1.22 Thu nhập bình quân (GDP/đầu người, triệu đồng), phân theo vùng miền

GDP/đầu người	Miền núi và trung du Bắc Bộ	Đồng bằng sông Hồng	Bắc Trung Bộ/ duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	Đồng bằng sông Cửu Long	(max-min) /min	Hội tụ sigma
2009	11,0	23,1	14,6	13,6	44,5	18,3	304%	0,455
1999	2,2	5,0	2,9	3,1	11,6	4,3	427%	0,534
Tăng trưởng hàng năm, %	16,1	15,3	16,2	14,8	13,4	14,5	-122%	-0,079
Thay đổi trong mức đóng góp của các ngành vào-GDP/đầu người, 1999-2009, điểm phần trăm								
Nông nghiệp	-14,3	-9,7	-14,8	-14,4	-1,7	-12,5		
Công nghiệp	11,8	7,8	13,5	9,0	1,5	6,4		
Thương mại	2,4	1,8	1,3	5,3	0,3	6,1		

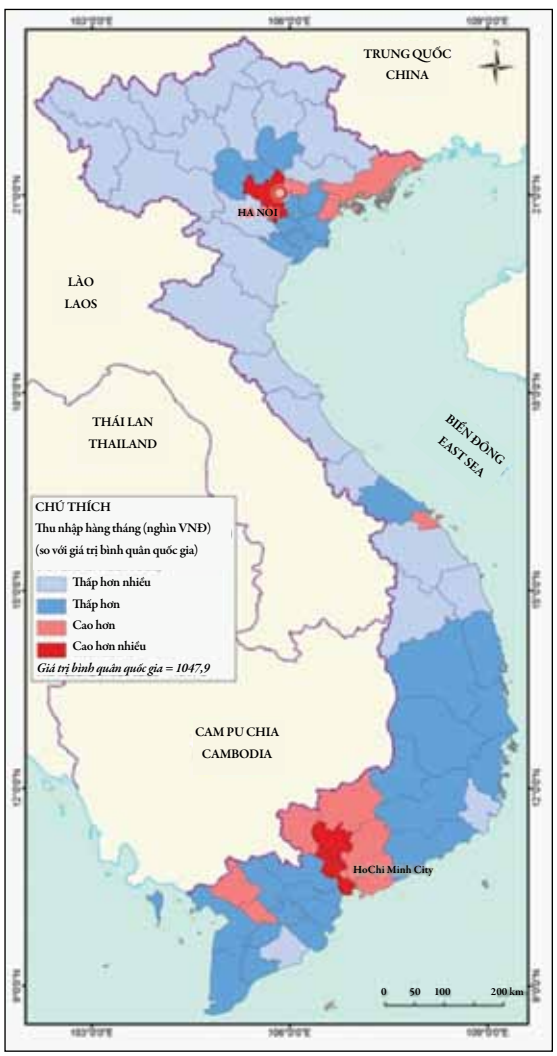
Chú thích: Bảng này đo sự thay đổi trong tỷ trọng các ngành đóng góp vào GDP/đầu người trong giai đoạn 1999 - 2009.
Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Miền Bắc (gồm các vùng miền núi và trung du Bắc Bộ, đồng bằng sông Hồng, và Bắc Trung Bộ/duyên hải miền Trung) có mức tăng thu nhập cao hơn so với miền Nam (gồm các vùng Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Cửu Long). Đáng chú ý là mức tăng thu nhập cao ở miền Bắc chủ yếu bắt nguồn từ tốc độ tăng trưởng cao của các hoạt động sản xuất công nghiệp. Tỷ trọng GDP từ sản xuất công nghiệp trên tổng GDP toàn vùng ở miền Bắc tăng nhanh hơn nhiều so với miền Nam. Giữa mức tăng thu nhập bình quân và mức tăng tỷ trọng sản xuất công nghiệp có mối tương quan tỷ lệ thuận.

[6] Hội tụ sigma là khái niệm được dùng cho một nhóm nước hoặc khu vực nếu độ lệch chuẩn trong các trị số logs về thu nhập bình quân theo đầu người trong nhóm (nghĩa là biến thiên trong nhóm) hội tụ với nhau trong một giai đoạn nhất định.

Tuy nhiên, các đặc điểm về mức thu nhập bình quân ở các loại đô thị có sự khác nhau, tùy theo vị trí của đô thị trong bảng phân nhóm đô thị (xem Bảng 1.23). Các đô thị đặc biệt là những thành phố giàu nhất, trái lại các đô thị loại 4, nằm ở bậc thấp nhất của bảng phân nhóm đô thị, là những thị xã hay thị trấn nghèo nhất. Trái với hiện tượng hội tụ thu nhập ở cấp độ vùng miền, mức thu nhập ở các thành phố, đô thị có xu hướng khác biệt, do các đô thị đặc biệt có mức tăng thu nhập cao hơn.

Hình 1.11 Đặc điểm mức thu nhập bình quân năm 2009



Nguồn: Urban Solutions (2011)

Điều đáng ngạc nhiên là các đô thị loại 1 có mức tăng thu nhập thấp nhất, cách xa các nhóm đô thị khác. Nguyên nhân chính có lẽ là tỷ trọng sản xuất công nghiệp tại đây đang giảm dần. Tại các đô thị loại 1, ngành dịch vụ tăng trưởng mạnh nhưng không đủ để góp phần tăng năng suất, do năng suất của ngành dịch vụ thấp hơn nhiều so với ngành sản xuất công nghiệp. Tóm lại, mức thu nhập bình quân và các yếu tố cấu thành mức thu nhập bình quân tại các vùng miền và các loại đô thị có vai trò như một thước đo năng suất địa phương, và làm rõ nền tảng cơ bản cho sự phát triển kinh tế địa phương ở Việt Nam: ngành sản xuất công nghiệp hoạt động tốt sẽ dẫn dắt quá trình phát triển kinh tế ở địa phương.

Bảng 1.23 Thu nhập bình quân (GDP/đầu người, triệu đồng), theo loại đô thị

GDP/đầu người	Đô thị đặc biệt	Loại 1	Loại 2	Loại 3	Loại 4	(max-min)/min	Hội tụ sigma
2009	41,7	24,3	27,4	19,7	16,8	148,2%	0,311
1999	7,6	7,5	6,2	4,3	3,7	105,4%	0,293
Tăng trưởng hàng năm, %	17,0	11,8	14,9	15,2	15,1	42,8%	0,018
Thay đổi trong mức đóng góp của ngành vào GDP/đầu người, 1999-2009, %							
Nông nghiệp	-2,0	-4,9	-7,1	-11,5	-10,5		
Công nghiệp	2,2	-6,0	6,3	8,8	6,1		
Thương mại	-0,2	10,8	0,8	2,7	4,5		

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

1.4.2 Chuyển đổi về nguồn nhân lực (tham khảo Bảng 1.24)

Trình độ học vấn được đo bằng tỷ lệ dân số đã hoàn thành bậc giáo dục trung học phổ thông. Mặc dù không được liệt kê ở đây nhưng một thước đo tương tự - tỷ lệ dân số có bằng đại học – cũng đã được sử dụng để đo trình độ học vấn tại địa phương. Đúng với dự đoán, tại các vùng giàu hơn như đồng bằng sông Hồng, Đông Nam Bộ và các đô thị đặc biệt, tỷ lệ dân số có trình độ học vấn cao vượt xa các vùng khác. Từ đây có thể thấy rằng những vùng phát triển kinh tế tốt thường thu hút nhiều lao động có kỹ năng cao, do đó càng củng cố hơn nữa những lợi ích từ sự tập trung kinh tế và các yếu tố vốn con người từ bên ngoài. Đây là kết quả của mối quan hệ nhân quả tuần hoàn giữa sự tăng trưởng kinh tế địa phương với sự tích lũy nguồn nhân lực (Romer, 1986; Aghion và Howitt, 1997).

Bảng 1.24 Trình độ học vấn theo vùng miền và loại đô thị

Vùng miền	Miền núi và trung duBắc Bộ	Đồng bằng sông Hồng	Bắc Trung Bộ/duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	Đồng bằng sông Cửu Long	(max-min)/min
Tỷ lệ dân số đã hoàn thành bậc phổ thông trung học, năm 2009, %	18,2	30,2	19,1	13,6	27,1	10,7	182,2%

Loại đô thị	Đô thị đặc biệt	Đô thị loại 1	Đô thị loại 2	Đô thị loại 3	Đô thị loại 4	(max-min) /min
Tỷ lệ dân số đã hoàn thành bậc phổ thông trung học, năm 2009, %	38,0	25,4	20,8	18.,3	15,7	142,0%

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

1.4.3 Chuyển biến về tình trạng đói nghèo

Tình trạng đói nghèo ở khắp các vùng miền và đô thị các loại đã có những cải thiện to lớn, nếu so sánh bằng mức giảm tuyệt đối trong tỷ lệ nghèo (sự thay đổi được tính bằng điểm phần trăm) trong thời kỳ từ năm 1999 đến 2009 (xem Bảng 1.25). Xét trên phương diện tương đối (sự thay đổi tính bằng % trong cùng thời kỳ), các vùng giàu hơn một lần nữa có tỷ lệ giảm nghèo tương đối cao, nghĩa là tỷ lệ nghèo cũng thấp hơn (đồng bằng sông Hồng, Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Cửu Long). Có vẻ như những lợi ích từ sự tăng trưởng kinh tế đã được chia sẻ đồng đều trong toàn quốc, mặc dù tỷ lệ giảm nghèo vẫn tập trung tương đối nhiều ở các vùng giàu. Mô hình này cũng đúng với tất cả các loại đô thị (Bảng 1.26). Mặc dù giảm nghèo quan sát được ở tất cả các loại đô thị nhưng những thành phố giàu ở bậc đô thị cao hơn (ví dụ như các đô thị đặc biệt và đô thị loại 1) vẫn có tốc độ giảm nghèo nhanh hơn (sự thay đổi được đo bằng tỷ lệ %).

Bảng 1.25 Tỷ lệ nghèo, phân theo vùng miền

Tỷ lệ nghèo, %	Miền núi và trung du Bắc Bộ	Đồng bằng sông Hồng	Bắc Trung Bộ/duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	Đồng bằng sông Cửu Long	(max-min)/min
2009	26,2	8,5	18,8	21,3	2,4	11,4	991,7%
1999	58,1	33,0	43,1	43,8	8,3	35,8	600,0%
2009-1999	-31,9	-24,5	-24,3	-22,5	-5,9	-24,4	391,7%

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Bảng 1.26 Tỷ lệ nghèo, phân theo loại đô thị

Tỷ lệ nghèo, %	Đô thị đặc biệt	Đô thị loại 1	Đô thị loại 2	Đô thị loại 3	Đô thị loại 4	(max-min)/min
2009	3,3	7,9	12,5	13,6	15,7	375,8%
1999	15,9	29,9	31,6	38,9	39,4	147,8%
2009-1999	-12,6	-22,0	-19,1	-25,3	-23,7	228,0%

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

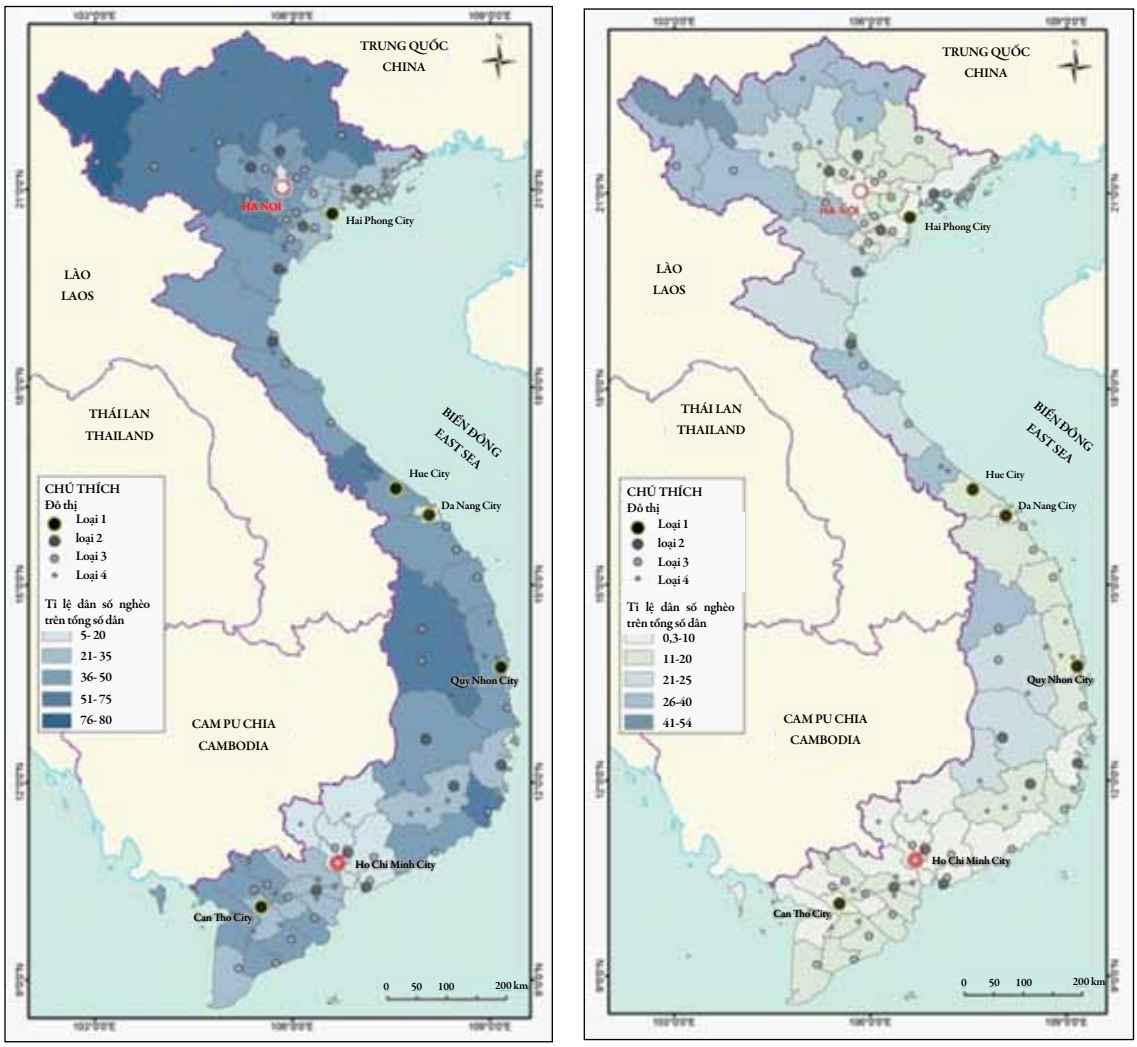
Đặc điểm phân bố đói nghèo (số người nghèo ở một vùng so với tổng số người nghèo trong cả nước) có sự khác biệt so với tỷ lệ nghèo (tỷ lệ người nghèo trên tổng số dân ở một vùng). Ở vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung có nhiều người nghèo hơn (chiếm 30% tổng số người nghèo ở Việt Nam trong năm 2009), tiếp theo là miền núi và trung du Bắc Bộ (25%), đồng bằng sông Cửu Long (17%), và đồng bằng sông Hồng (15%), ít nhất là vùng Đông Nam Bộ (chỉ có 3%) (Bảng 1.27).

Khi so sánh những thay đổi trong mô hình phân bố đói nghèo (nói cách khác là sự thay đổi về số người nghèo ở từng vùng miền hay ở từng loại đô thị so với tổng số người nghèo trong cả nước) trong thời kỳ 1999 – 2009, có thể nói một cách tương đối rằng các vùng đồi núi, trung du có nhiều người nghèo hơn: như miền núi và trung du Bắc Bộ (+4 điểm phần trăm), Bắc Trung Bộ/duyên hải miền Trung (+3 điểm phần trăm), và Tây Nguyên (+3 điểm phần trăm). Trái lại, ở đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long, số người nghèo đã giảm tương ứng -7 điểm phần trăm và -4 điểm phần trăm so với tổng số người nghèo trong cả nước.

Mức giảm mạnh này của hai vùng đồng bằng châu thổ có lẽ gắn liền với tiềm năng kinh tế nông nghiệp thuận lợi tại đây. Ngoài ra, sự lan tỏa của nền kinh tế tập trung từ các thành phố lớn lân cận có thể đã góp phần làm giảm đáng kể số người nghèo ở địa phương, từ đó góp phần làm giảm tình trạng đói nghèo chung trong cả nước. Điều này có ý nghĩa quan trọng về mặt chính sách để quyết định nên đầu tư vào đâu, hay đô thị hóa sẽ đem lại những tác động lan tỏa tích cực nào, và làm thế nào để mở rộng các lợi ích phát triển ra các vùng lân cận.

Hình 1.12 Thay đổi tỷ lệ nghèo từ năm 1999 đến 2009

Tỷ lệ nghèo năm 1999 **Tỷ lệ nghèo năm 2009**



Nguồn: Urban Solutions (2011)

Bảng 1.27 Phân bố đói nghèo theo vùng miền

Phân bố đói nghèo, so với tổng số người nghèo trong cả nước, %	Miền núi và trung du Bắc Bộ	Đồng bằng sông Hồng	Bắc Trung Bộ/duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	Đồng bằng sông Cửu Long	(max-min) /min
2009	25,2	14,5	30,8	9,5	3,0	17,1	938,3%
1999	20,9	21,1	28,0	6,4	3,0	20,7	824,0%
2009-1999	4,3	-6,6	2,8	3,1	-0,1	-3,6	114,4%

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Một điểm thú vị khác đó là người nghèo phân bố như thế nào trong hệ thống đô thị, cụ thể là tại tất cả các loại đô thị (Bảng 1.28). Năm 2009, người nghèo được phân bố tương đối đồng đều giữa tất cả các loại đô thị, tuy nhiều hơn một chút tại các đô thị loại 3 và loại 4, nhưng nhìn chung không có sự chênh lệch lớn.

Tuy nhiên, những thay đổi trong tỷ lệ giữa số người nghèo tại một loại đô thị so với tổng số người nghèo trong cả nước từ năm 1999 đến năm 2009 lại có xu hướng khác. Tỷ lệ này giảm nhiều tại các đô thị đặc biệt (-6 điểm phần trăm) và đô thị loại 1 (-3 điểm phần trăm). Một lần nữa, sự thịnh vượng kinh tế chính là động lực chủ yếu dẫn đến thành tựu giảm nghèo tại các vùng đang bùng nổ phát triển kinh tế.

Bảng 1.28: Phân bố đói nghèo theo loại đô thị

Phân bố đói nghèo, so với tổng số người nghèo thành thị trong cả nước, %	Đô thị đặc biệt	Đô thị loại 1	Đô thị loại 2	Đô thị loại 3	Đô thị loại 4	(max-min) /min
2009	17,5	16,3	17,3	28,5	20,4	75,0%
1999	23,5	19,6	12,4	24,7	19,7	99,1%
2009-1999	-6,0	-3,4	4,9	3,8	0,7	-24,1%

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

1.4.4 Chuyển biến về điều kiện nhà ở và cung cấp các dịch vụ cơ bản

Có thể đo những thay đổi về phúc lợi bằng số lượng và chất lượng các dịch vụ cơ bản được cung cấp cho địa phương cũng như điều kiện nhà ở tại địa phương. Phần này sẽ nghiên cứu về các dịch vụ đô thị. Các dịch vụ cơ bản và điều kiện nhà ở đã được cải thiện ở khắp nơi. Tỷ lệ nhà kiên cố tăng nhanh trên toàn quốc, nhưng đáng chú ý nhất là ở vùng đồng bằng sông Hồng (Bảng 1.29).

Những vùng trước đây chưa đảm bảo đủ các dịch vụ cơ bản hiện tại đã có nhiều chuyển biến lớn. Ví dụ như đồng bằng sông Cửu Long đã cải thiện đáng kể khả năng tiếp cận nước sạch

(tăng tỷ lệ dân cư có nước sạch từ 44% năm 1999 lên 78% năm 2009), hay các vùng miền núi/trung du Bắc Bộ, Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long đã cải thiện đáng kể tình hình cung cấp điện (tăng tương ứng +26 điểm phần trăm, +36 điểm phần trăm, và +40 điểm phần trăm). Nhờ những can thiệp thúc đẩy phúc lợi nói trên, khoảng cách giữa các vùng miền về điều kiện tiếp cận nước sạch và điện đang được rút ngắn một cách nhanh chóng. Tuy nhiên, khoảng cách trong điều kiện vệ sinh lại gia tăng, do hai đô thị đặc biệt Hà Nội và TP Hồ Chí Minh cải thiện điều kiện vệ sinh nhanh hơn nhiều so với các nơi khác.

Giữa các loại đô thị cũng tồn tại một mô hình hội tụ phúc lợi tương tự (xem Bảng 1.30). Các đô thị đặc biệt đã cải thiện đáng kể điều kiện nhà ở (thay đổi về tỷ lệ nhà kiên cố) và vệ sinh. Tuy nhiên, điều kiện tiếp cận nước sạch và cung cấp điện đã cải thiện đáng kể tại các đô thị ở những phân nhóm thấp hơn. Nhìn chung, với tất cả các chỉ số phúc lợi được liệt kê trong bảng, có thể thấy được xu hướng hội tụ phúc lợi mạnh mẽ, đến mức các đô thị trước kia kém hơn bây giờ cũng có thể bắt kịp các đô thị mạnh hơn và rút ngắn khoảng cách phúc lợi. Tuy nhiên, sự tăng cường hoặc hội tụ điều kiện tiếp cận các dịch vụ cơ bản cần được diễn giải một cách thận trọng, vì vẫn còn sự chênh lệch lớn về số lượng và chất lượng dịch vụ (xem cụ thể hơn trong chương về cung cấp dịch vụ).

Bảng 1.29 Điều kiện nhà ở và cung cấp các dịch vụ cơ bản, theo vùng miền

	Miền núi và trung du Bắc Bộ	Đồng bằng sông Hồng	Bắc Trung Bộ/duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	Đồng bằng sông Cửu Long	(max-min)/min
Các hộ gia đình có nhà xây kiên cố[1] %							
2009	47,6	77,4	57,5	29,9	39,7	20,4	279,4%
1999	7,7	21,3	8,9	5,1	13,6	7,1	317,6%
2009-1999	39,9	56,1	48,6	24,8	26,1	13,3	-38,2%
Các hộ gia đình có nước sạch, %							
2009	61,5	98,3	89,7	78,5	97,1	77,9	59,8%
1999	60,6	92,1	86,6	81,0	95,7	43,8	118,5%
2009-1999	0,9	6,2	3,1	-2,5	1,4	34,1	-58,7%
Các hộ gia đình có công trình vệ sinh, %							
2009	26,1	60,4	47,3	46,5	89,9	42,4	244,4%
1999	6,2	18,8	14,7	8,6	14,1	15,4	203,2%
2009-1999	19,9	41,6	32,6	37,9	75,8	27,0	41,2%
Các hộ gia đình có điện, %							
2009	87,1	99,7	97,3	93,0	98,2	95,1	14,5%
1999	61,4	97,9	83,5	57,0	84,8	55,2	77,4%
2009-1999	25,7	1,8	13.,8	36,0	13,4	39,9	-62,9%

Chú thích: (1) Hộ gia đình có nhà xây bằng các loại vật liệu lâu bền như móng hay tường làm bằng bê tông.
Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

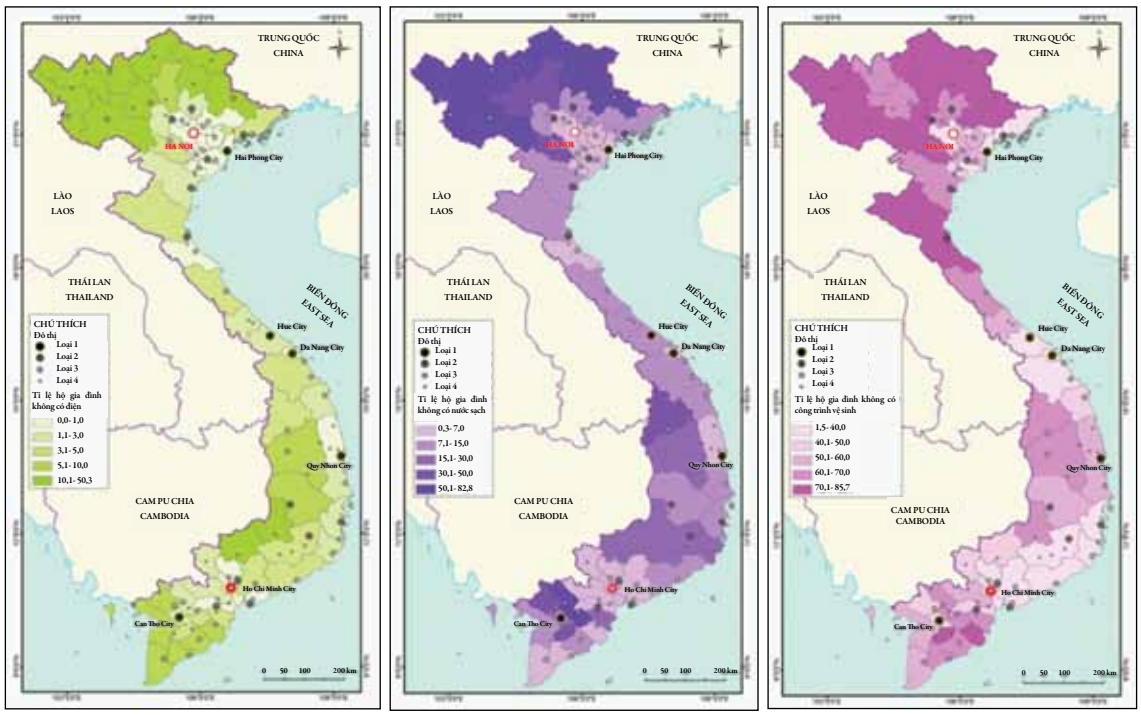
Bảng 1.30 Điều kiện nhà ở và cung cấp các dịch vụ cơ bản, theo loại đô thị

	Đô thị đặc biệt	Đô thị loại 1	Đô thị loại 2	Đô thị loại 3	Đô thị loại 4	(max-min)/min
Các hộ gia đình có nhà xây kiên cố [1], %						
2009	72,7	39,1	41,2	45,1	29,9	143,1%
1999	25,4	14,0	8,4	9,2	6,4	296,9%
2009-1999	47,3	25,1	32,8	35,9	23,5	-153,7%
Các hộ gia đình có nước sạch, %						
2009	98,8	88.8	91,0	85,3	72,8	35,7%
1999	96,5	71,0	88,6	73,7	61,4	57,2%
2009-1999	2,3	17,8	2,4	11,6	11,4	-21,5%
Các hộ gia đình có công trình vệ sinh, %						
2009	87,9	66,2	59,3	50,7	46,3	89,8%
1999	21,9	28,1	18,8	12,0	12,8	134,2%
2009-1999	66,0	38,1	40,5	38,7	33,5	-44,3%
Các hộ gia đình có điện, %						
2009	99,7	98,8	96,8	96,0	93,4	6,7%
1999	98,6	84,1	81,3	71,3	66,9	47,4%
2009-1999	1,1	14,7	15,5	24,7	26,5	-40,6%

Chú thích: (1) Hộ gia đình có nhà xây bằng các loại vật liệu lâu bền như móng hay tường làm bằng bê tông.
Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK)

Hình 1.13 Sơ lược tình hình cung cấp các dịch vụ công trong năm 2009

Tỷ lệ hộ gia đình không có điện | **Tỷ lệ hộ gia đình không có nước sạch** | **Tỷ lệ hộ gia đình không có công trình vệ sinh**



Nguồn: Urban Solutions (2011)

1.5 Các vấn đề chính sách mới xuất hiện để đảm bảo đô thị hóa với chất lượng cao

Sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng của Việt Nam chủ yếu được thúc đẩy bởi hai đô thị lõi là Hà Nội và TP Hồ Chí Minh cùng với các vùng kinh tế phụ cận. Ở Việt Nam, ngành công nghiệp dẫn dắt sự tăng trưởng kinh tế của các địa phương, vì năng suất của ngành công nghiệp thường cao hơn năng suất của ngành nông nghiệp và dịch vụ. Các hoạt động công nghiệp, đặc biệt là sản xuất chế tạo, tập trung ở một trong hai đô thị lớn nhất nước và các vùng lân cận, hoặc tại các vùng có điều kiện địa lý kinh tế đặc biệt, ví dụ như vị trí gần bờ biển hay gần với các khu vực công nghiệp của Trung Quốc. Những vùng hoạt động kinh tế mạnh như vậy cũng là điểm thu hút lực lượng lao động có kỹ năng cao, điều này lại tiếp tục củng cố và tăng cường sự tập trung kinh tế. Hà Nội và TP Hồ Chí Minh cùng các vùng lân cận có vai trò trọng yếu để tối đa hóa lợi ích từ sự tập trung kinh tế và tăng cường khả năng cạnh tranh của nền kinh tế Việt Nam trên toàn cầu. Ngoài ra, TP Hồ Chí Minh càng ngày càng chứng tỏ vai trò là cửa ngõ kinh tế nối Việt Nam với thế giới thông qua chương trình nâng cấp năng lực xử lý công-ten-nơ tại các cảng nước sâu của thành phố.

Tốc độ tăng trưởng cao của các thành phố lớn và vai trò dẫn đầu trong quá trình phát triển kinh tế của đất nước cũng là điều phổ biến tại nhiều nước đang phát triển và ở giai đoạn ban đầu hoặc giai đoạn giữa của quá trình đô thị hóa như Trung Quốc và Ấn Độ. Những kinh nghiệm của Hàn Quốc về đô thị hóa và tăng trưởng kinh tế cũng cho thấy những mô hình tập trung tăng trưởng theo đặc điểm không gian trong những giai đoạn đầu tiên của quá trình đô thị hóa.

Trong bối cảnh đó, các chính sách công cần tập trung tăng cường động lực tăng trưởng hiện tại của hai đô thị lõi (cùng với các vùng kinh tế lân cận) bằng cách giải quyết một số ưu tiên cụ thể mà tác giả sẽ trình bày trong những chương tiếp theo. Ở các nước khác, có thể thấy rằng, nếu xét trên phương diện không gian thì những hoạt động công nghiệp có năng suất cao thường tập trung tại một số đô thị lớn (thay vì dàn đều trong cả nước) và xu hướng này còn rõ rệt hơn ở các nước đang phát triển với tốc độ tăng trưởng nhanh và trong giai đoạn đầu của đô thị hóa. Để tối đa hóa các lợi ích từ sự tập trung kinh tế, các thành phố cần tập trung thành một khối đô thị lớn. Sự tập trung tích lũy như vậy sẽ thúc đẩy tăng năng suất đô thị nhờ các kết nối tốt hơn giữa các nhà cung ứng đầu vào trung gian với các nhà sản xuất cuối cùng, nhờ lực lượng lao động với kỹ năng tốt hơn và đáp ứng tốt hơn các yêu cầu của thị trường lao động, cũng như sự lan tỏa thông tin và tri thức hoàn toàn miễn phí (Marshall, 1890). [7]

Hai đô thị lõi Hà Nội và TP Hồ Chí Minh cho thấy những con đường tăng trưởng kinh tế khác nhau, được quyết định và dẫn dắt bởi các điều kiện địa lý kinh tế khác nhau. Công nghiệp hóa đang tăng trưởng nhanh tại Hà Nội và ĐB sông Hồng do vị trí gần với các cơ sở công nghiệp lớn ở miền Nam Trung Quốc và cũng do xuất phát điểm thấp hơn so với TP Hồ Chí

[7] Xem phân tích chi tiết về các nền tảng vi mô tạo ra các nền kinh tế tập trung trong báo cáo nghiên cứu của Duranton và Puga (2004).

Minh. Các ngành công nghiệp nặng như chế tạo phương tiện giao thông, đang tăng trưởng đặc biệt nhanh tại Hà Nội và ĐB sông Hồng.

Trái lại, mặc dù được xếp hạng là trung tâm công nghiệp lớn nhất của Việt Nam nhưng TP Hồ Chí Minh và vùng Đông Nam Bộ đã có những dấu hiệu bão hòa về hoạt động sản xuất các sản phẩm có giá trị gia tăng thấp: mức tăng trưởng GDP công nghiệp tính theo đầu người là thấp nhất trong số các vùng miền trong giai đoạn 1999 – 2009 nhưng điều này có thể do tỷ lệ công nghiệp hóa tại đây đã rất cao từ năm 1999 trở đi. Do đó, khu vực này cần có một chương trình chính sách lớn để giúp hệ thống sản xuất công nghiệp địa phương trụ vững và tăng năng suất đô thị. Ngoài ra, có thể xem xét những giải pháp khác như khai thác tiềm năng nông nghiệp mạnh mẽ của vùng ĐB sông Cửu Long lân cận và vùng Tây Nguyên, và phát triển các trung tâm công nghiệp dựa vào những lợi thế so sánh của vùng.

Với các vùng đô thị khác không có tiềm năng kinh tế mạnh như hai đô thị lõi, cần có một loạt can thiệp chính sách đồng bộ, tùy theo các đặc điểm và nguồn tài nguyên cụ thể của địa phương. Một khả năng hiển nhiên với những vùng có tiềm năng nông nghiệp thuận lợi là phát triển sản xuất hoa màu. Quan trọng hơn là đầu tư vào con người (thông qua giáo dục và y tế) cũng như cơ sở hạ tầng (đường giao thông) và cung cấp điều kiện tiếp cận phổ cập với các dịch vụ cơ bản để tạo ra một sân chơi bình đẳng và tạo thuận lợi cho sự lưu thông của các thị trường yếu tố sản xuất. Điều này sẽ giúp các doanh nghiệp và hộ gia đình chọn lựa được vị trí tốt nhất cho các hoạt động kinh tế của họ, nhờ đó sẽ tối đa hóa được hiệu quả phát triển kinh tế ở Việt Nam.

Mặc dù phát triển kinh tế hiện đang tập trung ở hai đô thị lớn và các vùng lân cận, nhưng những cải thiện về phương diện phúc lợi đã lan tỏa rộng khắp. Việc cung cấp các dịch vụ cơ bản và tình trạng nhà ở đã có những tiến bộ ở khắp mọi nơi, và đặc biệt tiến bộ ở những vùng trước kia thiếu dịch vụ cũng như các đô thị thuộc nhóm bậc thấp hơn. Qua đây, có thể cho rằng, các lợi ích từ sự tăng trưởng kinh tế đã được chia sẻ đồng đều trong cả nước. Xét một cách tương đối, tốc độ giảm nghèo tại các vùng có điều kiện địa lý kinh tế tốt, các thành phố lớn và các vùng có tiềm năng nông nghiệp (hai đồng bằng châu thổ) tỏ ra nhanh hơn so với các vùng khác. Nhưng nhìn chung, phúc lợi có xu hướng hội tụ rất mạnh mẽ.

Sự cân đối trong những cải thiện và tiến bộ về phúc lợi chủ yếu bắt nguồn từ sự cam kết mạnh mẽ của chính phủ nhằm phát triển xã hội toàn diện và tăng trưởng mạnh các đô thị lõi cũng như thúc đẩy sự lan tỏa các yếu tố tích cực này đến các vùng đồi núi, trung du. Mặc dù vậy, những chuyển biến có tính phổ cập cần được diễn giải một cách thận trọng vì vẫn tồn tại những khoảng cách lớn về số lượng và chất lượng dịch vụ.

Tóm lại, để tối đa hóa tăng trưởng kinh tế dài hạn đồng thời vẫn cân đối phúc lợi cho mọi bộ phận dân cư, cần xác định tốt mục tiêu cho các thị trường yếu tố sản xuất có tính linh hoạt, tăng cường khả năng dịch chuyển của lực lượng lao động, sự di dân và các can thiệp từ các chính sách công, nhưng đồng thời vẫn phải phù hợp với nhu cầu thị trường. Điều quan trọng không kém là các cải cách chính sách và đầu tư cơ sở hạ tầng cần được thực hiện theo thứ tự ưu tiên,

xác định theo các nhu cầu cụ thể xuất hiện trong những giai đoạn khác nhau của quá trình đô thị hóa. Như minh họa ở Hộp 1.9, kinh nghiệm của Hàn Quốc là một ví dụ tốt, cho thấy cách tiếp cận theo giai đoạn có hiệu quả như thế nào đối với chính sách đô thị. Việc trình bày kinh nghiệm này không phải nhằm mục đích ủng hộ những lựa chọn chính sách rất cụ thể của Hàn Quốc, mà chỉ để minh họa thực tế là các thành phố khác nhau sẽ cần đến các chính sách khác nhau và vào những giai đoạn khác nhau của quá trình đô thị hóa. Cần nghiên cứu thêm ví dụ từ các nước khác để có định hướng chính sách cụ thể và phù hợp hơn cho những vấn đề cụ thể.

Hộp 1.10 Kinh nghiệm của Hàn Quốc: các ưu tiên khác nhau về chính sách và cơ sở hạ tầng trong tiến trình đô thị hóa từ giai đoạn đầu đến các giai đoạn tiên tiến

Phạm trù	Quy hoạch đô thị và Quản lý đất đai	Các chính sách cung cấp nhà ở	Các chính sách giao thông	Các chính sách cho vùng lân cận có thu nhập thấp và hạ tầng xuống cấp
Giai đoạn bắt đầu đô thị hóa	• Xác lập quyền sở hữu và quản lý đất đai • Thông qua các quy định cấp phép xây dựng, các khu quy hoạch đô thị, và phân vùng • Căn cứ cho các dự án: Kế hoạch Thu hồi đất, Chương trình cải tạo khu thương mại nội đô (xây dựng lại), Chương trình điều chỉnh lại đất đai (xây dựng mới) • Cải cách đất nông nghiệp sau Ngày Độc lập của Hàn Quốc	• Thiếu chính sách về cung cấp nhà ở • Thiếu nhà ở do hậu quả chiến tranh • Dân cư tập trung nhiều ở các vùng đô thị : gia tăng tình trạng nhà ở bất hợp pháp của người nghèo	• Thiết lập mạng lưới đường sắt (1919): Mở cửa tuyến đường sắt Kyoungbu (cuối triều đại Chosun) • Đường bộ: hỗ trợ cho đường sắt • Sau Ngày Độc lập của Hàn Quốc năm 1945: Cải tạo, nâng cấp mạng lưới đường sắt ở Hàn Quốc (tuyến đường sắt công nghiệp)	• Các thị trấn lụp xụp, tạm bợ bên ngoài 4 cửa ngõ chính vào Seoul: Nông dân từ các vùng nông thôn lũ lượt kéo lên đây • Các thị trấn lụp xụp, tạm bợ: Nông dân từ các vùng nông thôn, người nước ngoài, người tị nạn trong thời gian chiến tranh Triều Tiên tái định cư tại các vùng nội đô
Giai đoạn trung gian	• Mở rộng các khu quy hoạch đô thị • Áp dụng các quy định về mật độ sàn xây dựng (1970) • Cấp phép thay đổi sử dụng đất, quy chế về quỹ đất dành riêng cho nông lâm nghiệp (1972) • Căn cứ cho các dự án: phát triển cơ sở công nghiệp thông qua thu hồi đất dưới hình thức mua toàn bộ (1980) • Quy hoạch dài hạn: quy hoạch phát triển đất quốc gia, quy hoạch đô thị toàn diện	• Các chính sách mở rộng đất làm nhà ở (các khu buôn bán thương mại mới, đô thị mới) • Các chính sách cung cấp nhà ở dựa trên mô hình căn hộ • Thực hiện kế hoạch xây dựng 2 triệu nhà ở, v.v.	• Mở tuyến đường cao tốc Kyoungbu: mở ra kỷ nguyên đường cao tốc • Thiết lập mạng lưới đường bộ quốc gia • Mở rộng các tuyến tàu điện ngầm	• Phá dỡ các nhà ở trái phép và bắt buộc di dời đến các vùng ngoại vi thành phố • Các dự án cải thiện môi trường dân sinh: • Chuyển nhượng đất công, cơ sở hạ tầng hỗ trợ, nới lỏng quy định mật độ sàn xây dựng • Các dự án phối hợp xây dựng lại: • Phá bỏ các khu vực lân cận có thu nhập thấp và hạ tầng xuống cấp

Phạm trù	Quy hoạch đô thị và Quản lý đất đai	Các chính sách cung cấp nhà ở	Các chính sách giao thông	Các chính sách cho vùng lân cận có thu nhập thấp và hạ tầng xuống cấp
Giai đoạn tiên tiến	• Các hệ thống quản lý sử dụng đất tổng hợp tại các vùng đô thị và phi đô thị • Áp dụng hệ thống quy hoạch đô thị vùng	• Xây dựng thị trấn mới giai đoạn 1 và giai đoạn 2 : thiết lập các vùng đô thị mới	• Xây dựng một mạng lưới tàu điện ngầm đô thị • Xây dựng tuyến tàu hỏa cao tốc (KTX) (giảm thời gian đi lại từ 5 tiếng xuống còn 2 tiếng)	• Dân nghèo: sống rải rác tại tất cả các vùng đô thị • Các chính sách nhà ở dành cho người thuê nhà và người vô gia cư
Các vấn đề trong tương lai	• Quản lý đất đai để tránh phát triển lộn xộn và đảm bảo sự công bằng xã hội • Hệ thống quy hoạch hợp lý, hiệu quả và hợp tác • Các chính sách đô thị tập trung vào vùng đô thị	• Xây nhà ở theo định hướng của người sử dụng • Mở rộng quỹ nhà ở với mức giá vừa phải • Đảm bảo chất lượng nhà ở: thân thiện với môi trường và sử dụng năng lượng hiệu quả	• Đảm bảo chất lượng của các công trình/ hạ tầng giao thông: đường dành riêng cho người đi bộ, hệ thống giao thông xanh • Tìm kiếm các giải pháp cho các vấn đề giao thông ở các khu vực thành phố lớn	• Hỗ trợ các chương trình cải tiến nhà ở dựa trên cộng đồng • Các chương trình ổn định nơi cư trú cho người dân • Các chính sách nhà ở cho người vô gia cư

Nguồn: Park và cộng sự (2011)

Tài liệu tham khảo

Aghion, P., and P. Howitt (1997), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge, MA.

Coulhart, A., N. Quang, , and H. Sharp (2006), *Urban Development Strategy: Meeting the Challenges of Rapid Urbanization and the Transition to Market Oriented Economy,* Hanoi: World Bank Office in Vietnam

D. da Mata, U. Deichmann, V. Henderson, S. Lall, H. Wang (2005), "Examining the growth patterns of Brazilian cities," *Working paper No. 3724,* World Bank Policy Research.

Duranton, G. and D. Puga (2004), "Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies," in: J.V. Henderson, J.F. Thisse (Eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics,* vol. 4, North-Holland.

Holmes, T. and J. Stevens (2004), "Spatial distribution of economic activities in North America," in: J.V. Henderson, J.F. Thisse (Eds.), *Handbook of Regional and Urban* Economics, vol. 4, North-Holland.

Park, J., D. Kim, Y. Ko, E. Kim, K. Park, K. Kim (2011), *Urbanization and Urban Policies in Korea,* Korea Research Institute for Human Settlements.

Romer, Paul M (1986), "Increasing Returns and Long-run Growth,"Journal of Political Economy, , vol. 94(5), 1002-37.

United Nations (2008), *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision,* New York: United Nations Population Division.

Urban Solutions (2011),"Urban Evolution," *Vietnam Urbanization Review background papers,* World Bank.

World Bank (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography,* printed in the USA by Quebecor World.

World Bank (2010), "China Urbanization Review", *mimeo.*

Phụ lục 1A: các nguồn số liệu và phương pháp phân tích

Các định nghĩa thống kê: vùng, tỉnh, quận/huyện và xã/phường, khoảng thời gian --- Một phần lớn nội dung phân tích tập trung vào so sánh đối chiếu số liệu của tổng điều tra năm 1999 với số liệu tổng điều tra năm 2009. Do một số tỉnh được sáp nhập lại trong năm 2006 nên phải sửa đổi phân chia vùng miền của năm 1999 để thống nhất với các nhóm tỉnh thành trong tổng điều tra năm 2009. Để làm như vậy, cần phải thiết lập các định nghĩa và ranh giới địa lý một cách nhất quán. Sự tách biệt giữa đô thị và nông thôn dường như có tính hệ thống và thể hiện rõ trong tổng điều tra dân số; nhưng tình hình hoàn toàn trái ngược đối với các số liệu việc làm và đầu ra của các ngành cụ thể, vì các cơ quan chính phủ không ghi chép những thông tin này ở cấp huyện/xã. Do đó, tác giả phải sử dụng các biến đại diện (proxy) thích hợp để suy ra giá trị ước tính chính xác cho các địa phương. Tương tự như vậy, tác giả cũng đã xây dựng một phương pháp nhất quán để so sánh các bộ số liệu chưa đồng bộ về mặt thời gian, vì các cơ quan chính phủ thu thập thông tin vào các khoảng thời gian khác nhau.

Xử lý số liệu --- Số liệu tổng điều tra được tổng hợp lại ở cấp tỉnh và huyện, sau đó phân thành các nhóm theo các yếu tố như ranh giới nông thôn/đô thị, quy mô đô thị, vùng miền, và các phạm trù khác. Sau đó các nhóm số liệu được kiểm tra lại theo các chỉ số dùng cho những chuyển đổi đã trình bày trong chương này, và được thiết kế để có thể tìm hiểu ảnh hưởng của các yếu tố như quy mô và vị trí các vùng đô thị đối với sự phát triển kinh tế và thay đổi kinh tế xã hội.

Sau khi số liệu được sắp xếp thành các bảng biểu có chú thích rõ ràng, các kết quả được nghiên cứu chi tiết hơn để tìm ra các xu hướng và mối liên hệ quan trọng. Tiếp đó, các kết quả tìm hiểu được trình bày lại dưới dạng sơ đồ, biểu đồ và bản đồ.

Biên soạn số liệu và các hạn chế về số liệu --- Ngoại trừ dân số và diện tích đất, ở cấp huyện không có số liệu nào khác. Do đó, hầu hết các số liệu cho từng loại đô thị và 5 nhóm khoảng cách được suy ra từ các ước tính dân số có áp dụng trọng số dựa trên hệ số chuyển đổi được tính toán cơ học (hệ số dân số bình quân gia quyền).

Ngoài ra, một số loại hình đô thị địa phương dưới cấp tỉnh cũng đã được bỏ ra khỏi các nhóm phân loại để tạo thuận lợi cho việc phân tích so sánh số liệu thống kê của năm 1999 với năm 2009, cụ thể tác giả đã bỏ những loại hình đô thị sau đây: 1) các huyện mới thành lập hoặc các huyện đã bị xóa tên và không thể tương ứng với số liệu của năm 1999 hay 2009; 2) các khu vực dưới cấp huyện mà nhóm tác giả không tìm được số liệu. Các vùng đô thị bị bỏ ra khỏi các phân tích cụ thể đều được liệt kê lại trong phần chú thích dưới bảng biểu phụ lục của phần nội dung tương ứng. Các bảng 1A1 và 1A2 liệt kê các đô thị loại I, II, III, và IV được sử dụng trong các phân tích cho năm 1999 và 2009.

Trong vòng 10 năm, từ 1999 đến 2009, Việt Nam đã thay đổi ranh giới hành chính của một số tỉnh thành, cụ thể như sau: 1) tỉnh Hà Tây cũ được sáp nhập vào Hà Nội trong năm 2008; 2) tỉnh Lai Châu cũ được tách ra thành tỉnh Điện Biên và tỉnh Lai Châu vào đầu năm 2004; 3) tỉnh Đắc Lắc cũ được tách ra thành tỉnh Đắc Lắc và Đắc Nông trong năm 2003 và; 4) năm

2004, tỉnh Cần Thơ cũ được tách ra thành tỉnh Hậu Giang và thành phố Cần Thơ, thuộc nhóm đô thị loại 1 và trực thuộc trung ương.

Để duy trì tính nhất quán trong các ranh giới hành chính được đại diện bởi các số liệu trích dẫn cho năm 1999 và 2009, nhóm tác giả đã thực hiện một số thao tác như sau: 1) số liệu thống kê của tỉnh Hà Tây được nhập với số liệu của Hà Nội năm 1992; 2) số liệu năm 2009 của tỉnh Lai Châu và Điện Biên được gộp lại với nhau; 3) số liệu năm 2009 của tỉnh Đắc Lắc và Đắc Nông được tổng hợp lại; và cuối cùng, số liệu năm 2009 của Cần Thơ và Hậu Giang cũng được gộp lại với nhau.

Bảng 1A1: Các tỉnh thành thuộc 6 vùng miền

Đồng bằng sông Hồng	Miền núi và trung du Bắc Bộ	Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	Đồng bằng sông Cửu Long
Bắc Ninh	Bắc Cạn	Bình Định	Đắc Lắc	Bà Rịa Vũng Tàu	An Giang
Hà Nam	Bắc Giang	Bình Thuận	Đắc Nông	Bình Dương	Bạc Liêu
Hà Nội	Cao Bằng	Đà Nẵng	Gia Lai	Bình Phước	Bến Tre
Hải Dương	Điện Biên	Hà Tĩnh	Kon Tum	Đồng Nai	Cà Mau
Hải Phòng	Hà Giang	Khánh Hòa	Lâm Đồng	Hồ Chí Minh	Cần Thơ
Hưng Yên	Hòa Bình	Nghệ An		Tây Ninh	Đồng Tháp
Nam Định	Lai Châu	Ninh Thuận			Hậu Giang
Ninh Bình	Lạng Sơn	Phú Yên			Kiên Giang
Quảng Ninh	Lào Cai	Quảng Bình			Long An
Thái Bình	Phú Thọ	Quảng Nam			Sóc Trăng
Vĩnh Phúc	Sơn La	Quảng Ngãi			Tiền Giang
	Thái Nguyên	Quảng Trị			Trà Vinh
	Tuyên Quang	Thanh Hóa			Vĩnh Long
	Yên Bái	Thừa Thiên Huế			

Bảng 1A2: Các vùng đô thị loại 1 đến loại 4 được sử dụng trong phân tích

Đô thị đặc biệt	Tỉnh	Loại 4	Tỉnh
Hà Nội		Châu Đốc	An Giang
Hồ Chí Minh City		TP Bắc Cạn	Bắc Cạn
		TP Bến Tre	Bến Tre
Loại 1	**Tỉnh**	Đồng Xoài	Bình Phước
Quy Nhơn	Bình Định	Vị Thanh	Cần Thơ (trước 2003)
Cần Thơ (trước 2003)	Cần Thơ (trước 2003)	TP Cao Bằng	Cao Bằng
Đà Nẵng	Đà Nẵng	Xuân Lộc	Đồng Nai
Hải Phòng	Hải Phòng	Sa Đéc	Đồng Tháp
Huế	Thừa Thiên Huế	TP Hà Giang	Hà Giang
		Hồng Lĩnh	Hà Tĩnh
		Hà Tiên	Kiên Giang

Loại 2	Tỉnh
Biên Hòa	Đồng Nai
TP Nam Định	Nam Định
Vinh	Nghệ An
Vũng Tàu	Bà Rịa Vũng Tàu
Buôn Ma Thuột	Đắc Lắc (pre 2003)
Nha Trang	Khánh Hòa
Đà Lạt	Lâm Đồng
Việt Trì	Phú Thọ
Hạ Long	Quảng Ninh
TP Thái Nguyên	Thái Nguyên
TP Thanh Hóa	Thanh Hóa
Mỹ Tho	Tiền Giang

Loại 3	Tỉnh
Long Xuyên	An Giang
TP Cà Mau City	Cà Mau
TP Hải Dương City	Hải Dương
Bà Rịa	Bà Rịa Vũng Tàu
TP Bắc Giang City	Bắc Giang
TP Bạc Liêu City	Bạc Liêu
TP Bắc Ninh City	Bắc Ninh
Thủ Dầu Một	Bình Dương
Phan Thiết	Bình Thuận
Điện Biên Phủ	Lai Châu (trước 2003)
Cao Lãnh	Đồng Tháp
Plei ku	Gia Lai
Phủ Lý	Hà Nam
Sơn Tây	Hà Nội (sau khi mở rộng)
TP Hà Tĩnh City	Hà Tĩnh
Hà Đông	Hà Nội (sau khi sáp nhập)
TP Hòa Bình City	Hòa Bình
TP Hưng Yên City	Hưng Yên
Rạch Giá	Kiên Giang
TP Kon Tum City	Kon Tum
TP Lạng Sơn City	Lạng Sơn
TP Lào Cai City	Lào Cai
Cửa Lò	Nghệ An
TP Ninh Bình City	Ninh Bình
Phan Rang-Tháp Chàm	Ninh Thuận
Tuy Hòa	Phú Yên
Đồng Hới	Quảng Bình
Hội An	Quảng Nam
Tam Kỳ	Quảng Nam
TP Lai Châu	Lai Châu (trước 2003)
Bảo Lộc	Lâm Đồng
Tân An	Long An
Tam Điệp	Ninh Bình
TP Phú Thọ	Phú Thọ
Uông Bí	Quảng Ninh
Đông Hà	Quảng Trị
TP Quảng Trị	Quảng Trị
TP Sơn La	Sơn La
TP Tây Ninh	Tây Ninh
Sông Công	Thái Nguyên
Bỉm Sơn	Thanh Hóa
Sầm Sơn	Thanh Hóa
Gò Công	Tiền Giang
TP Tuyên Quang	Tuyên Quang
Nghĩa Lộ	Yên Bái
Đồ Sơn	Hải Phòng
Hồng Ngự	Đồng Tháp
Di Linh	Lâm Đồng
Mộc Châu	Sơn La
Sa Đéc	Đồng Tháp
A yun pa	Gia Lai
An Khê	Gia Lai
Tân Hiệp	Cần Thơ (trước 2003)
Vị Thanh	Cần Thơ (trước 2003)
Cam Ranh	Khánh Hòa
Phúc Yên	Vĩnh Phúc
Mường Lay	Lai Châu (trước 2003)

TP Quảng Ngãi City	Quảng Ngãi		
Cẩm Phả	Quảng Ninh		
Móng Cái	Quảng Ninh		
TP Sóc Trăng City	Sóc Trăng		
TP Thái Bình City	Thái Bình		
TP Trà Vinh City	Trà Vinh		
TP Vĩnh Long City	Vĩnh Long		
Vĩnh Yên	Vĩnh Phúc		
TP Yên Bái City	Yên Bái		
Long Khánh	Đồng Nai		

2

Kết nối các hoạt động đầu tư đô thị ở Việt Nam

2.1 Cơ sở hạ tầng giao thông ở Việt Nam

2.1.1 Tổng quan

Kết nối con người với các hoạt động kinh tế một cách hiệu quả là điều kiện thiết yếu để đô thị hóa và tăng trưởng kinh tế. Một trong những lợi ích chính của đô thị hóa là thúc đẩy sự tăng trưởng sản lượng của các hoạt động kinh tế thông qua các yếu tố thuận lợi từ bên ngoài, ví dụ như tính kinh tế nhờ kết khối (tăng lợi nhuận theo quy mô) và sự lan tỏa các thông tin về công nghệ. Các luồng sản phẩm và hoạt động sản xuất dễ dàng và ít tốn kém hơn thúc đẩy các giao dịch kinh tế tinh vi hơn và tạo các kết nối công nghiệp đầu cuối. Những điều kiện này giúp nền kinh tế sản xuất hiệu quả hơn và vươn tới các sản phẩm có nhiều giá trị gia tăng hơn. Sự thống nhất giữa kinh tế học đô thị và Địa lý Kinh tế mới, được khẳng định bởi các chuyên gia quốc tế, là giúp giảm thiểu chi phí giao thông vận tải trong hoạt động đầu tư tại các vùng khác nhau, từ đó mở rộng phạm vi tương tác và đẩy nhanh tiến trình phát triển kinh tế xã hội.

Mặc dù còn nhiều khía cạnh khác liên quan đến tính kinh tế nhờ kết khối nhưng chương này sẽ chỉ tập trung vào khía cạnh cơ sở hạ tầng có tính kết nối, cụ thể là các cơ sở hạ tầng liên quan đến vận tải hàng hóa. Chương này sẽ phân tích quy mô và chi phí vận tải hàng hóa giữa các thành phố, đô thị của Việt Nam và so sánh sự khác nhau giữa các vùng miền và vùng đô thị.

Cơ sở hạ tầng vận tải của Việt Nam có tính đa dạng, phản ánh những đặc điểm đặc thù về địa hình của đất nước. Lãnh thổ Việt Nam có hình chữ S hẹp, trải dài hơn 1000 dặm (1650 km) từ điểm cực bắc đến điểm cực nam. Địa hình đồi núi chiếm tới ¾ diện tích tự nhiên, và cả nước có 2 đồng bằng châu thổ lớn – đồng bằng sông Hồng ở miền Bắc và đồng bằng sông Cửu Long ở miền nam. Chính những đặc điểm này quyết định sự phân bố không gian đối với cư dân và các cơ sở hạ tầng kết nối tương ứng.

Hai trung tâm đô thị lớn của Việt Nam là thành phố Hà Nội ở miền bắc và thành phố Hồ Chí Minh ở miền nam. Đây là các điểm trung chuyển của mạng lưới vận tải đa phương thức, gồm vận tải đường bộ, đường thủy nội địa, đường sắt và đường không. Đà Nẵng nằm ở vị trí gần chính giữa, do đó cũng là một trung tâm kinh tế và cảng lớn. Ba giao điểm này được kết nối với nhau bởi quốc lộ số 1 và tuyến đường sắt Bắc Nam chạy dọc theo bờ biển miền Trung (xem Hộp 2.1).

Hộp 2.1 Cơ sở hạ tầng giao thông vận tải, phân theo ngành (trích từ báo cáo VITRANSS2, 2009)

(xem thêm Phụ lục 2A ở cuối chương)

Hệ thống đường bộ

Mạng lưới đường bộ ở Việt Nam gồm hơn 250.000 km đường, trong đó 17.385 km là đường quốc lộ, 22.783 km là đường tỉnh lộ, còn lại là các tuyến đường địa phương (cấp huyện, liên xã, đường giao thông đô thị và đường chuyên dụng). Mạng lưới đường bộ tăng trưởng 1,6% mỗi năm trong giai đoạn từ 1999 đến 2006. Tỷ lệ đường trải nhựa cũng tăng đáng kể. Tỷ lệ đường quốc lộ chưa được trải nhựa vào khoảng 6%, và tỷ lệ này ở các đường tỉnh lộ là 21% trong năm 2008. Tuy nhiên, tình trạng đường bộ chưa thể coi là tốt, nhất là khi xét theo tổng thể thì mới có 30% mạng lưới đường bộ là đường trải nhựa, và phần lớn đường tuyến huyện

hay tuyến xã đều chưa được trải nhựa. Các tuyến đường được phân bố khá hợp lý theo nhu cầu và điều kiện địa hình, mặc dù phần lớn đường chưa đủ rộng và chưa đủ năng lực đáp ứng nhu cầu giao thông, khoảng 60% đường bộ hiện nay nhỏ hơn hai làn đường.

Hệ thống đường sắt

Đường sắt bắt đầu được triển khai ở Việt Nam vào năm 1901, với tuyến đường sắt đầu tiên là tuyến Sài Gòn – Nha Trang. Đến năm 1936, mạng lưới đường sắt đã đạt tổng chiều dài khoảng 2.600 km và bao gồm phần lớn các tuyến như hiện nay. Tuy nhiên, trong suốt khoảng thời gian sau đó, hệ thống đường sắt trong nước đã không được sửa chữa, bảo dưỡng do chiến tranh và do thiếu quan tâm. Tuy sau đó, mạng lưới đã được quan tâm và nâng cấp bằng nhiều nỗ lực nhưng cơ sở hạ tầng đường sắt vẫn chưa đạt yêu cầu, do các hạn chế của hệ thống cầu đường sắt, quy định giới hạn tốc độ trên nhiều đoạn đường sắt, và sự tồn tại của nhiều nút giao cắt với đường bộ. Ngoài ra, ở miền bắc, mạng lưới đường sắt tập trung nhiều trong nội thành Hà Nội, nhưng ở đây, tàu hỏa không được phép hoạt động vào ban ngày do có nhiều điểm giao cắt với đường bộ. Điều này đã gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến khả năng kết nối của mạng lưới đường sắt ở miền bắc. Hệ thống đường sắt của Việt Nam hiện nay là đường sắt một ray khổ hẹp (ngoại trừ một số đoạn), có khả năng chịu tải 25 chuyến tàu xuôi ngược mỗi ngày. Các hệ thống đèn tín hiệu và giao thông liên lạc đều đã lạc hậu.

Cảng và vận tải biển

Việt Nam có 80 cảng biển, được phân loại thành 8 nhóm. Có thể thấy rõ rằng các cảng biển của Việt Nam có năng lực hạn chế và không xử lý được các tàu chở hàng cỡ lớn. Do vậy, các tàu mà Việt Nam sử dụng để chuyên chở hàng công-ten-nơ bằng đường biển thường khá nhỏ; ví dụ như, một cơ quan vận hành cảng có thể sử dụng các tàu từ 400 - 800 TEU, trong khi cơ quan vận hành cảng khác lại sử dụng tàu 1.000 TEU để cung cấp dịch vụ thu gom hoặc các dịch vụ liên vùng. Các cảng biển ở Việt Nam được chia thành 3 nhóm – Loại 1, Loại 2 và Loại 3, dựa trên tầm quan trọng và các đặc điểm của cảng theo quy định của Luật Hàng hải. Tính đến năm 2008, hệ thống cảng biển ở Việt Nam gồm có 17 cảng Loại I, 23 cảng Loại II và 9 cảng Loại III. Cảng biển Loại I và Loại II bao gồm 166 bến cảng. Các bến cảng hiện tại chủ yếu nằm ở thượng nguồn sông, cách xa biển và có quy mô nhỏ với trang thiết bị nghèo nàn, lạc hậu. Kể từ năm 1995, hệ thống cảng biển việt Nam đã được chú ý đầu tư hơn nhưng số lượng bến cảng có thể tiếp nhận tàu lớn vẫn còn rất ít.

Giao thông thủy nội địa (vận tải đường sông)

Trong cả nước có tới 2.360 sông ngòi và kênh rạch với tổng chiều dài 220.000 km. Trong đó, chỉ có khoảng 19% (~41.900 km) được đánh giá là thuận tiện cho giao thông thủy và 7% (15.436 km) đang được quản lý và sử dụng. Việt Nam có hai nhóm sông chính được sử dụng cho giao thông thủy nội địa. Trước hết là hệ thống sông miền bắc, tập trung chủ yếu ở đồng bằng sông Hồng với chiều rộng lòng dẫn tối thiểu từ 30 đến 36 m và chiều sâu tối thiểu từ 1,5 đến 3,6 m. Miền bắc có 55 kênh và luồng lạch với chiều dài 2.753 km. Phần lớn các tuyến chính được vận hành 24/7 do đảm bảo được chiều sâu cần thiết cho giao thông thủy. Điều đáng lo ngại nhất là các kênh nối liền nhau lại không cùng một cấp và có nhiều chỗ ngoặt đột ngột. Một số kênh có khoảng lưu không theo chiều thẳng đứng khá hạn chế, nghĩa là cách gầm cầu hoặc các công trình bắc ngang sông không đủ cao để đảm bảo an toàn cho giao thông thủy. Thông số kỹ thuật của hệ thống kênh rạch ở miền nam thuận lợi hơn, với chiều rộng lòng dẫn tối thiểu đạt 30 đến 100 m và chiều sâu tối thiểu từ 2,5 đến 4 m. Ở một số đoạn, chiều sâu lòng dẫn có thể lên đến 6 m. Tuy nhiên, các kênh rạch ở miền nam cũng bị hạn chế bởi gầm cầu thấp và khoảng lưu không hẹp. Miền nam có 80 kênh rạch với tổng chiều dài 3.017 km. Các tuyến đường thủy chính từ thành phố Hồ Chí Minh đến đồng bằng sông Cửu Long hoạt động 24/7, các tuyến còn lại chỉ hoạt động vào ban ngày.

Hàng không

Tính đến tháng 5/2008, Việt Nam có 21 sân bay. Trong số này, 18 sân bay chỉ phục vụ các đường bay trong nước; 3 sân bay lớn (Tân Sơn Nhất, Nội Bài và Đà Nẵng) phục vụ các đường bay trong nước và quốc tế. Sân bay Phú Bài mới được nâng lên sân bay quốc tế từ ngày 1/10/2007. Ngoài 21 sân bay này, tỉnh Quảng Bình mới mở cửa sân bay Đồng Hới vào ngày 19/5/2008, ngay sau đó là sân bay Cần Thơ ở tỉnh Cần Thơ. Như vậy, đến năm 2009, số lượng sân bay ở Việt Nam đã tăng lên 23.

Trong số các loại hình vận tải ở Việt Nam, đường bộ đóng vai trò chi phối (45% tổng khối lượng vận tải, tính theo tấn), tiếp theo là giao thông thủy nội địa (48%). Trái với nhiều nước khác, đường sắt ở Việt Nam có vai trò rất hạn chế, chiếm chưa đến 2% tổng khối lượng vận tải. Bảng 2.1 mô tả tỷ lệ hàng hóa được chuyên chở liên tỉnh bằng các loại hình vận tải khác nhau trong năm 2008. Mỗi loại phương tiện có trách nhiệm khác nhau trong hệ thống giao thông vận tải quốc gia. Một bộ phận lớn hàng hóa công nghiệp (88%) được chuyên chở bằng đường bộ, trong khi các nguyên vật liệu thô và nặng như vật liệu xây dựng (73%) hay than (79%) được chuyên chở bằng đường sông.

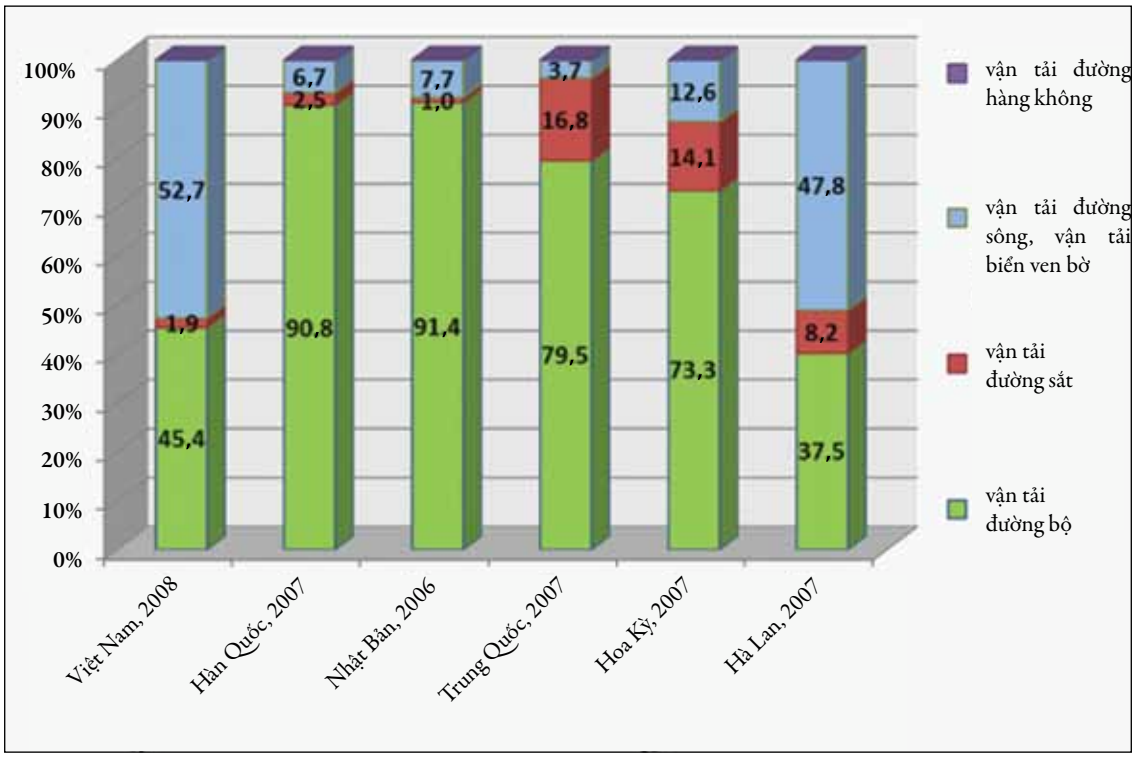
Tỷ trọng sử dụng các loại hình vận tải để chuyên chở hàng hóa trong nước tại Việt Nam tương tự như ở Hà Lan (xem Hình 2.1). Tuy nhiên, ở Hà Lan, sự phân chia tỷ trọng sử dụng các loại hình vận tải có thể bắt nguồn từ nguyên nhân diện tích nhỏ, đất nước này chỉ rộng khoảng 42.000 km2 (bằng 13% diện tích tự nhiên của Việt Nam) và lãnh thổ bị chia cắt bởi 3 con sông lớn trong đó có sông Rhine. Trong khi đó, các nước khác như Hàn Quốc, Nhật Bản hay các quốc gia lục địa lớn như Trung Quốc và Hoa Kỳ thường có tỷ trọng sử dụng đường bộ lớn: chẳng hạn như đường bộ chiếm tới 90% tổng khối lượng vận tải trong nước ở Hàn Quốc và Nhật Bản, và hơn 70% ở Trung Quốc và Hoa Kỳ.

Bảng 2.1 Tỷ lệ hàng hóa được chuyên chở bằng các loại hình vận tải, 2008 (tấn/ngày)

Hàng hóa	Đường bộ	Đường sắt	Đường sông	Vận tải biển ven bờ	Đường hàng không	Tổng cộng
1. Gạo	78.969	204	36.109	4.261	0	119.543
2. Mía đường/đường	3.682	0	4.847	88	0	8.617
3. Gỗ	11.499	523	11.683	914	0	24.619
4. Thép	41.965	2.156	1.015	764	0	45.900
5. Vật liệu xây dựng	129.219	8.213	370.787	1.914	0	510.133
6. Xi măng	38.965	3.810	64.387	13.021	0	120.183
7. Phân bón	8.813	2.939	28.678	1.168	0	41.598
8. Than	12.106	2.377	92.549	10.092	0	117.124
9. Xăng dầu	33.374	404	5.018	8.234	0	47.030
10. Cây công nghiệp	5.628	0	2.415	0	0	8.043
11. Hàng hóa công nghiệp	171.895	4.895	3.916	13.524	251	194.481
12. Thủy sản	7.186	0	12.203	0	0	19.389
13. Thịt gia súc và các hàng hóa khác	61.578	0	9,373	4.118	0	75.069
Tổng khối lượng chuyên chở (tấn/ngày)	604.879	25.521	642.980	58.098	251	1.331.729
Tỷ trọng sử dụng loại hình vận tải (%, tấn)	45,4	1,9	48,3	4,4	0,0	100,0
Bình quân chiều dài quãng đường vận tải (km)	143	400	112	1.161	1.404	178
Tỷ trọng sử dụng loại hình vận tải (%, tấn-km)	36,6	4,3	30,5	28,5	0,1	100,0

Nguồn: VITRANSS 2 (2009)

Hình 2.1 Tỷ trọng các loại hình vận tải ở các nước khác (%, tấn)



Nguồn: Suh và cộng sự (2009). Số liệu của Hà Lan lấy từ cơ sở dữ liệu của OECD.

Tỷ trọng các loại hình vận tải theo khoảng cách chuyên chở cho thấy tính cạnh tranh tương đối của các loại phương tiện khác nhau khi xem xét theo khoảng cách chuyên chở (xem Bảng 2.2). Vận tải đường bộ đóng vai trò chi phối nếu khoảng cách chuyên chở ngắn. Với khoảng cách dưới 100 km, vận tải đường bộ chiếm 73% tổng khối lượng hàng hóa chuyên chở. Do các hạn chế về địa hình, vận tải đường sông thường giới hạn ở khoảng cách chuyên chở dưới 200 km (chiếm 98%).

Với khoảng cách chuyên chở từ 400 đến 1000 km, vận tải biển ven bờ (trong nước) cạnh tranh mạnh với đường bộ và chiếm tỷ trọng tương đương. Tuy nhiên, nếu khoảng cách trên 1000 km, vận tải biển ven bờ vượt hẳn vận tải đường bộ, nhất là với những khoảng cách chuyên chở dài (1400 – 1600 km) nối từ bắc (Hà Nội) vào nam (TP Hồ Chí Minh). Cơ cấu này khá tương đồng với nghiên cứu của McKinsey (năm 2010) về cơ cấu chi phí vận tải tại Ấn Độ (Hộp 2.2).[1]

[1] Sự khác biệt lớn ở Ấn Độ là vai trò của vận tải đường sắt. Đường sắt ở Ấn Độ có vai trò quan trọng, chủ yếu là do điều kiện địa hình (đất rộng, bằng phẳng) và kế thừa từ lịch sử.

Bảng 2.2 Tổng khối lượng chuyên chở (tấn/ngày), theo khoảng cách chuyên chở, 2008

Khoảng cách chuyên chở (km)	Vận tải đường bộ	Đường sắt	Đường sông	Vận tải biển ven bờ	Đường hàng không	Tổng cộng
Dưới 100	442.294	3.114	268.974	288		714.670
100-200	77.468	7.188	363.935	639	0	449.230
200-300	38.388	5.480	9.236	2.601	2	55.707
300-400	8.361	3.309	834	590	0	13.094
400-500	2.915	1.154	1	4.854	1	8.925
500-600	3.020	546	0	1.614	0	5.180
600-700	1.907	217	0	1.628	1	3.753
700-800	1.184	345	0	3.531	9	5.769
800-900	6.618	596	0	3.751	20	10.985
900-1000	3.471	283	0	225	0	3.979
1000-1200	3.436	800	0	4.189	4	8.429
1200-1400	1.476	305	0	6.339	1	8.121
1400-1600	7.295	2.115	0	23.756	213	33.379
1600-1800	6.309	69	0	4.093	0	10.471
1800-2000	37	0	0	0	0	37
Tổng cộng	604.879	25.521	642.980	58.098	251	1.331.729

Nguồn: VITRANSS 2 (2009)

Các khoảng cách chuyên chở ngắn dưới 200 km đóng vai trò quan trọng trong hoạt động vận tải ở Việt Nam. Có đến 87% khối lượng hàng hóa chuyên chở nằm trong phạm vi 200 km. Sự phân bố lệch này chủ yếu do các hoạt động thương mại nội địa tập trung nhiều xung quanh Hà Nội và TP Hồ Chí Minh. Hình 2.2 tổng hợp các hoạt động vận tải liên tỉnh, chia theo các cặp Điểm xuất phát – Điểm đến (O-D) thuộc các vùng miền khác nhau.

Bằng cách chia hoạt động vận tải hàng hóa theo các cặp O-D, có thể thấy rõ những mô hình vận tải nội địa theo vùng miền ở Việt Nam. Vùng Đông Bắc Bộ và Tây Bắc Bộ có sự kết nối chặt chẽ với vùng đồng bằng sông Hồng: khoảng 76% hoạt động vận tải hàng hóa liên tỉnh tại hai vùng này đi đến đồng bằng sông Hồng, và ngược lại, khoảng 88% vận tải hàng hóa ở đồng bằng sông Hồng được đưa tới hai vùng này.

Các vùng ở miền Trung (như Bắc Trung Bộ, Nam Trung Bộ và Tây Nguyên) kết nối với đồng bằng sông Hồng cũng như vùng Đông Nam Bộ ở mức độ tương tự nhau. Tuy nhiên, sự kết nối này không mạnh do khối lượng hoạt động kinh tế thấp và vị trí địa lý tương đối xa. Vận tải hàng hóa từ đồng bằng sông Cửu Long được phân chia đều giữa bản thân vùng đồng bằng và vùng Đông Nam Bộ, mỗi vùng chiếm khoảng 48%.

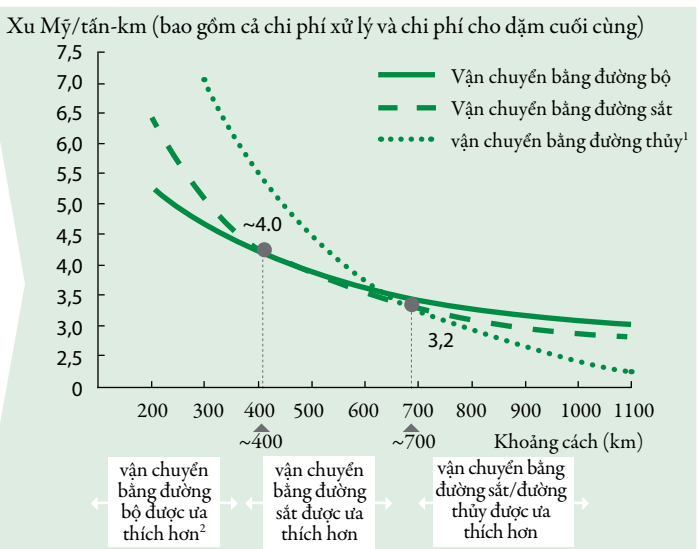
Hộp 2.2 Cơ cấu chi phí vận tải hàng hóa tại Ấn Độ, chia theo loại hình vận tải và khoảng cách

McKinsey (2010) ước tính rằng, vận tải đường bộ ở Ấn Độ tương đối rẻ đối với khoảng cách chuyên chở ngắn dưới 400 km. Đường sắt được ưa thích hơn nếu quãng đường có chiều dài trung bình, trong khoảng 400 đến 700 km. Đường thủy có tính kinh tế hơn nếu sử dụng cho các quãng đường dài trên 700 km. Mặc dù vậy, những điểm chuyển tiếp này chỉ là ước tính cho những điều kiện cụ thể ở Ấn Độ và dựa trên nhiều giả định như loại hàng hóa chuyên chở, kích cỡ xe tải, tàu hỏa và tàu thủy chở hàng ở Ấn Độ. Điểm chuyển tiếp thực sự tại mỗi khu vực có thể khác so với những con số của McKinsey, nếu xem xét cả những điều kiện địa hình tự nhiên như sông ngòi phù hợp cho giao thông thủy hay đồi núi. Một đánh giá tương tự cho Việt Nam cũng có thể sẽ đưa ra những kết quả khác.

Chi phí vận tải, theo loại hình vận tải

Các giả định chính

- Chi phí ước tính cho việc vận chuyển hàng rời (than) bằng tất cả các loại phương tiện
- Giả định vận chuyển bằng đường bộ với xe tải 25 tấn, tải trọng đóng hàng 16 tấn
- Giả định chỉ cần vận chuyển bằng đường sắt cho một dặm cuối cùng, và sử dụng một đường tàu tránh. Chi phí có thể còn thấp hơn nếu có hai đường tàu tránh.
- Giả định vận chuyển bằng đường biển ven bờ cho mỗi dặm cuối ở cả hai đầu quãng đường chuyên chở, và sử dụng tàu cỡ nhỏ Handysize có vật dẫn tàu. Chi phí sẽ còn thấp hơn nếu có đường sắt nối từ cảng đến khu mỏ/địa điểm giao hàng cho người sử dụng.



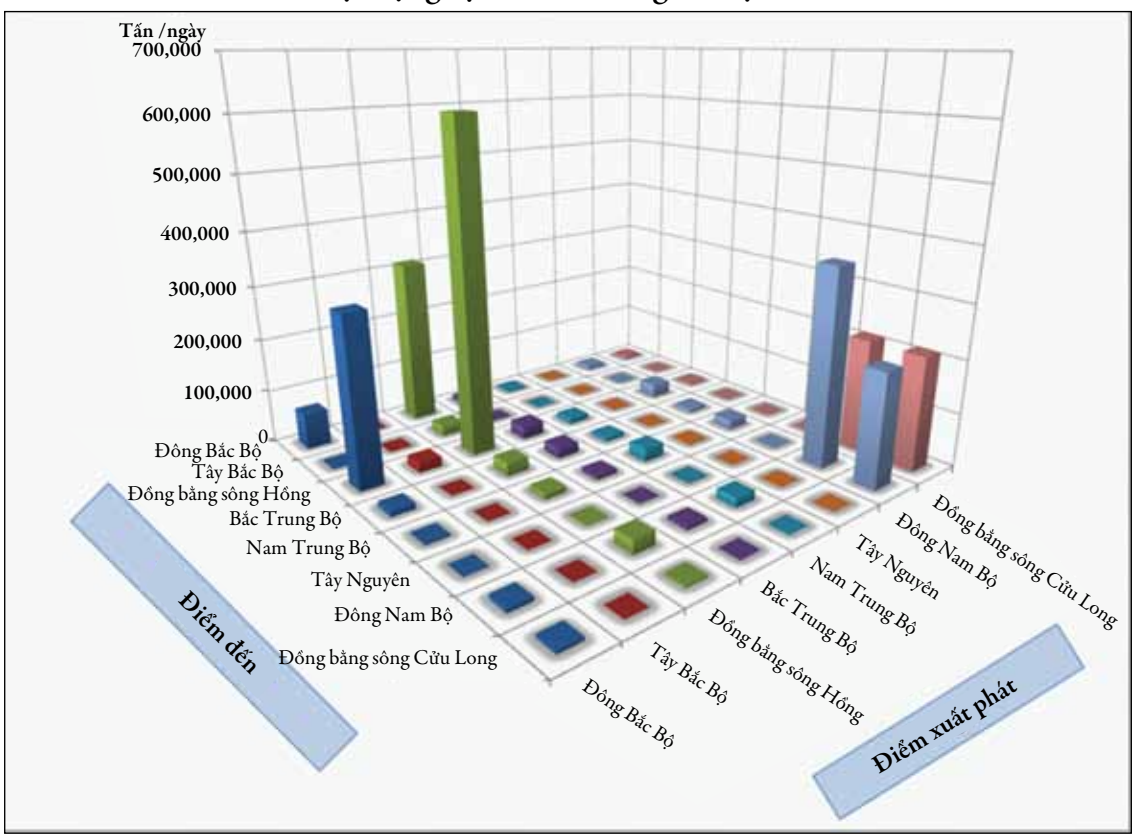
1 Ý nói đến vận tải biển ven bờ
2 Đối với vận tải khối lượng lớn (ví dụ như trường hợp chở than đến nhà máy điện, khi đó sẽ hợp lý hơn nếu sử dụng đường sắt có hai đường tránh kể cả khi quãng đường ngắn hơn vì phải tính tới việc không có sẵn xe tải)

Nguồn: McKinsey (2010)

Một kết quả tìm hiểu quan trọng của phân tích này là vai trò của thành phố Đà Nẵng ở vùng Nam Trung Bộ. Đà Nẵng được xác định là một cực tăng trưởng vùng, với chức năng kết nối các vùng lân cận cũng như miền Nam và miền Bắc. Tuy nhiên, các số liệu về vận tải liên tỉnh, tính đến năm 2008, không cho thấy nhiều hoạt động quanh khu vực Đà Nẵng. Có thể giải thích điều này bằng một thực tế là Đà Nẵng quá xa các thị trường lớn ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh nên không thu hút được nhiều giao dịch kinh tế lớn, trái lại các thị trường ở các địa phương lân cận lại quá nhỏ. Những kết nối công nghiệp giữa Đà Nẵng với hai đô thị đặc biệt ở phía bắc và phía nam tương đối lỏng lẻo, gây hạn chế cho hoạt động vận tải. Một ví dụ trái ngược là thành phố Cần Thơ thuộc vùng đồng bằng sông Cửu Long. Từ Cần Thơ, các hoạt động vận tải trong phạm vi đồng bằng sông Cửu Long hoặc kết nối liên vùng với Đông Nam Bộ có khối lượng khá lớn. Điều này cũng đúng với vùng Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Cửu Long.

Cuối cùng, đa số (khoảng 60%) hoạt động vận tải của hai trung tâm kinh tế đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ là những hoạt động "trong phạm vi nội bộ vùng". Do đó, vận tải hàng hóa trên các khoảng cách ngắn đóng vai trò chi phối, như đã trình bày ở trên.

Hình 2.2 Phân bố các hoạt động vận tải liên vùng, số liệu ước tính năm 2008



Nguồn: tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới theo số liệu của VITRANSS 2 (2009)

Nghiên cứu VITRANSS 2 (2009) đưa ra các dự báo nhu cầu vận tải trong nước tới năm 2030 dựa trên nhiều giả định và ước tính mô hình. Các kết quả dự báo là sự tiếp nối của mô hình hoạt động vận tải hiện tại, xét theo tỷ trọng các loại hình vận tải cũng như sự phân bố vận tải liên vùng. Đường bộ và đường sông vẫn sẽ đảm nhận vai trò chuyên chở phần lớn hàng hóa. Tuy nhiên, xét theo khối lượng hàng hóa, tỷ trọng vận tải đường bộ được dự báo tăng từ 45% năm 2008 lên 57% năm 2030, trái lại vận tải đường sông có khả năng giảm từ 48% xuống 35% trong cùng thời kỳ.

[2] Để dự báo nhu cầu vận tải, trước hết phải ước tính mức sản lượng và tiêu thụ sản phẩm theo từng tỉnh và từng nhóm hàng hóa. Sau đó, sử dụng số thiếu hụt hoặc thặng dư của mỗi tỉnh để tính toán lượng hàng hóa cần vận tải. Các xu hướng tăng trưởng kinh tế xã hội và các dự án dự kiến cũng được cân nhắc. Sau khi dự báo phân bố O-D trong tương lai bằng phương pháp Fratar, phải ước tính tỷ trọng các loại hình vận tải để đáp ứng nhu cầu vận tải dựa theo mức chênh lệch chi phí chung của từng loại phương tiện. Xem chi tiết trong báo cáo VITRANSS 2 (2009).

Bảng 2.3 Dự báo tỷ trọng các loại hình vận tải, năm 2008 và 2030

		Đường bộ	Đường sắt	Đường sông	Đường biển ven bờ	Đường hàng không	Tổng cộng
Khối lượng hàng hóa chuyên chở, 1000 tấn/ngày	2008	604,9	25,5	643,0	58,1	0,3	1.351,8
	2030	2.132,7	155,1	1.317,0	125,8	1,0	3.731,6
Tỷ trọng loại hình vận tải (%, tấn)	2008	45,4	1,9	48,3	4,4	0,0	100,0
	2030	57,2	4,2	35,3	3,4	0,0	100,0
Tỷ trọng loại hình vận tải (%, tấn-km)	2008	36,6	4,3	30,5	28,5	0,1	100,0
	2030	53,0	9,7	19,9	17,2	0,2	100,0

Nguồn: VITRANSS 2 (2009)

2.1.2 Chiến lược và các đầu tư phát triển ngành giao thông

Mục tiêu chính sách và chiến lược chính của ngành giao thông Việt Nam đến năm 2020 được tóm tắt trong Chiến lược Phát triển Ngành giao thông năm 2004 (TSDS). Chiến lược này nhằm mục tiêu hỗ trợ các kế hoạch phát triển kinh tế theo Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội 10 năm và Chiến lược Toàn diện về Xóa đói giảm nghèo và Tăng trưởng (CPRGS). Các ưu tiên chính của TSDS gồm (i) nâng cấp đường quốc lộ số 1, (ii) xây dựng đường Hồ Chí Minh, và (iii) phát triển các dịch vụ giao thông công cộng và quy hoạch giao thông dài hạn tại các đô thị lớn. Các yếu tố chính của TSDS gồm có:

- Một cách tiếp cận cân đối để huy động vốn phát triển giao thông dựa trên hình dạng địa lý quốc gia.
- Ưu tiên bảo dưỡng và nâng cấp các tài sản hiện có.
- Ưu tiên cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn, đặc biệt là ở miền núi và vùng sâu vùng xa.
- Ưu tiên các đầu tư mới trên trục đường bắc – nam, các khu kinh tế đặc biệt, các vùng đô thị lớn và các đường liên kết chính với các quốc gia lân cận.
- Ưu tiên các hệ thống vận chuyển khối lượng lớn tại đô thị
- Tăng hàm lượng nội địa trong các hoạt động sản xuất chế tạo và sửa chữa tàu biển và ô tô.
- Tăng tỷ trọng của các doanh nghiệp trong nước trong hoạt động vận tải hàng hóa trong nước ra quốc tế.

Bảng 2.4 Các đầu tư cho cơ sở hạ tầng giao thông, 1999-2007

Loại hình vận tải	Tổng đầu tư, triệu USD	Tỷ trọng
Đường bộ	4.500	80%
Đường sắt	115	2%
Đường sông	110	2%
Đường biển	510	9%
Đường hàng không	415	7%
Tổng cộng	5.645	100%

Nguồn: trích từ VITRANSS 2 (2009)

Việt Nam đã đầu tư 113 tỷ đồng (5,6 tỷ USD) cho cơ sở hạ tầng giao thông trong giai đoạn từ 1999 đến 2007, tương đương 2,2% GDP. Nhưng trên thực tế mới thực hiện được 45% kế hoạch đầu tư. Xét về cơ cấu đầu tư trong cùng kỳ, 80% vốn đầu tư được dành cho vận tải đường bộ, tiếp đó là đường biển (9%) và đường hàng không (7%). Đầu tư cho đường sắt (2%) và đường sông (2%) rất thấp và hầu như không được chú ý. Nên tiến hành thêm các đánh giá về mức độ hiệu quả chi phí và lợi ích của cơ cấu đầu tư nói trên.

Nhờ đầu tư mạnh cho đường bộ, kết quả Việt Nam đã xây dựng được gần 3000 km đường mới, nâng tổng chiều dài đường bộ trong cả nước lên 252.000 km tính đến năm 2006. Ngoài ra, tỷ lệ đường trải nhựa cũng tăng 5 lần trong cùng kỳ. Bảng 2.5 cho thấy sự phát triển mạnh mẽ của mạng lưới đường bộ ở Việt Nam trong những năm gần đây.

Tuy nhiên, vì xe cơ giới phát triển với tốc độ nhanh chóng (gần 20% mỗi năm) nên tình trạng tắc nghẽn giao thông ngày càng gia tăng dọc theo các hành lang giao thông chính, nhất là trong vùng phụ cận của các đô thị đặc biệt như Hà Nội và TP Hồ Chí Minh và các thành phố cảng biển cửa ngõ (VITRANSS2, 2009). Điều này liên quan mật thiết đến yêu cầu tạo thuận lợi cho quá trình đô thị hóa và phát triển kinh tế của Việt Nam. Mối quan ngại chính ở đây là, mặc dù hai đô thị đặc biệt Hà Nội và TP Hồ Chí Minh cùng với các vùng ngoại ô xung quanh (nói cách khác là các vùng kinh tế ngoại vi) là những đầu tàu chính cho sự tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam, nhưng cơ sở hạ tầng giao thông địa phương tại các khu vực này đã xuống cấp nghiêm trọng do tắc nghẽn và đình trệ giao thông gia tăng với tốc độ nhanh chóng.

Những đoạn tiếp theo sẽ tập trung vào hoạt động vận tải hàng hóa bằng đường bộ (xe tải). Nguyên nhân không phải là vì các loại hình vận tải đường sông, đường sắt hay đường biển ven bờ không quan trọng, mà bởi vì chương này tập trung vào chủ đề giao thông vận tải đường bộ để nhấn mạnh những nút giao thông ngày càng xuống cấp nhanh hơn tại các đô thị lớn nhất nước và các vùng ngoại thành xung quanh. Chương này nhấn mạnh đến vận tải đường bộ cũng bắt nguồn từ một thực tế là 88% hàng hóa công nghiệp ở Việt Nam được chuyên chở bằng

đường bộ, và chính phủ đang dành cho hệ thống đường bộ một tỷ lệ lên tới 80% tổng vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng giao thông vận tải. Cải thiện hiệu quả vận tải đường bộ là điều cốt yếu để hỗ trợ công nghiệp hóa và hiện đại hóa nền kinh tế cũng như gia tăng lợi nhuận kinh tế của các hoạt động đầu tư.

Để tìm hiểu mức độ thực sự của các hạn chế về cơ sở hạ tầng vận tải đường bộ tại các địa điểm khác nhau ở Việt Nam, một nghiên cứu khảo sát về vận tải đường bộ trên các tuyến đường có tham chiếu không gian cụ thể đã được tiến hành vào cuối năm 2010. Dưới đây sẽ phân tích các kết quả khảo sát và xác định những địa điểm có hạn chế lớn trong số các thành phố, đô thị tại Việt Nam.

Bảng 2.5 Nâng cấp đường bộ tại Việt Nam, 1999-2007

Cấp đường	Năm	Tổng chiều dài (km)	Chiều dài đường bộ chia theo các loại lát mặt đường (km)					
			Bê tông nhựa đường	Bê tông xi măng	Trải thảm nhựa	Rải sỏi cấp phối	Đắp đất	Các loại khác
Quốc lộ	1999	15.520	5.354	94	5.828	3.178	-	-
	2006	17.295	7.750	344	6.447	2.854	-	-
Tỉnh lộ	1999	18.344	829	157	5.609	7.309	-	-
	2006	23.138	3.474	701	11.030	4.816	3.073	44
Đường cấp huyện	1999	37.437	-	-	-	-	-	-
	2006	54.962	1.762	2.581	10.992	34.897	77.261	3.601
Đường cấp xã	1999	134.463	-	-	-	-	-	-
	2006	141.442	1.616	18.442	9.226	34.897	77.261	-
Đường đô thị	1999	5.919	2.297	-	3.622	-	-	
	2006	8.563	2.465	776	2.750	976	1.568	-
Các cấp đường khác	1999	5.451	-	-	-	-	-	-
	2006	6.414	-	160.4	547	2.593	2.800	-
Tổng cộng	1999	224.639	-	-	-	-	-	
	2006	251.787	16.967	23.005	40.992	62.018	104.816	3.644

Nguồn: Cục Quản lý Đường bộ Việt Nam

2.2 Khảo sát vận tải đường bộ trên các tuyến vận tải có tham chiếu không gian cụ thể

Có khoảng 1050 doanh nghiệp đăng ký hoạt động trong ngành vận tải đường bộ ở Việt Nam.

Phần lớn trong số này là các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Tiến trình tư nhân hóa ngành vận tải đường bộ đã có nhiều chuyển biến mạnh đến mức vai trò của các doanh nghiệp nhà nước đã giảm xuống mức gần như không đáng kể, dẫn đến sự hình thành của một thị trường vận tải đường bộ có mức độ cạnh tranh cao. Mặc dù cạnh tranh là một yếu tố chủ chốt để tăng cường khả năng đáp ứng các yêu cầu của thị trường và tiết kiệm chi phí nhưng mặt khác, sự cạnh tranh quá gay gắt có thể gây nguy cơ kìm hãm quá trình hiện đại hóa đội xe tải (VITRANSS 2, 2009).

Bảng 2.6 Các điểm cụ thể trong nghiên cứu khảo sát của Ngân hàng Thế giới-EEC: số điểm dữ liệu, phân theo điểm xuất phát và tuyến vận tải

Các thành phố là điểm xuất phát	Tuyến vận tải						Tổng cộng
	Đi Hà Nội	Đi TP Hồ Chí Minh	Đến cảng quốc tế gần nhất	Đến cửa khẩu đường bộ gần nhất	Đến các đô thị lân cận	Đến các vùng nông thôn rộng lớn lân cận	
TP Hồ Chí Minh	42	1	17	49	46	27	182
Hà Nội		30	33	39	110	29	241
Hải Phòng	14	6	3	12	35	7	77
Đà Nẵng	11	10	8	8	23	1	61
Biên Hòa	3	3	5	1	3		15
Cần Thơ	2	3	3				8
Hạ Long (Hòn Gai)	3		1				4
Huế	3	5	2	3	13	1	27
Lào Cai	3	1	3	7	6	27	47
Long Xuyên		4	1				5
Nam Định	5	3			1	57	67
Nha Trang	1	5	1				7
Phan Thiết	3		1	1			5
Phủ Lý	3	2	1		3		9
Qui Nhơn		9	2				11
Rạch Giá		5	1				6
Vinh	1	2			1		4
Vũng Tàu		7	3		1	1	12
Các thành phố khác[1]	9	33	16	1	5		64
Tổng cộng	103	129	102	121	247	150	852

Chú thích 1: Nhóm này gồm 33 điểm xuất phát.

Việc thu thập thông tin từ các lái xe tải về chi phí "thực" để vận chuyển hàng hóa tại các vùng sản xuất khác nhau sẽ giúp ta hiểu rõ hơn mức độ thực tế của các hạn chế về cơ sở hạ tầng giao thông, và xác định các động lực chính dẫn tới chi phí vận tải cao và các can thiệp chính sách tương ứng. Qua đó, không những có thể trả lời câu hỏi "đầu tư cái gì" mà còn trả lời được câu hỏi "đầu tư ở đâu".

Liên quan đến vấn đề này, Ngân hàng Thế giới đã cho tiến hành một khảo sát về vận tải đường bộ trên các tuyến cụ thể có điểm tham chiếu không gian. Khảo sát bao gồm một loạt phỏng

vấn trực tiếp với các cán bộ quản lý cấp cao/chủ sở hữu các doanh nghiệp vận tải và các nhà sở hữu/điều hành xe tải tư nhân.

Mẫu cuối cùng gồm có 852 điểm dữ liệu (nói cách khác là các kết hợp O-D) với 246 người trả lời phỏng vấn. Như có thể thấy ở Bảng 2.6, số liệu được điền vào cho từng điểm xuất phát và cho 6 tuyến đường. Phụ lục 2B ở cuối chương sẽ mô tả chi tiết về chiến lược lấy mẫu của khảo sát.

Hình 2.3 Vị trí các thành phố là điểm xuất phát trong khảo sát vận tải đường bộ

[3] Khảo sát vận tải hàng hóa bằng xe tải do Công ty Nghiên cứu và Tư vấn Kinh tế Canada (EEC) tiến hành trong tháng 11 và tháng 12/2010. Số liệu khảo sát được phân loại qua 5 mức kiểm soát chất lượng dữ liệu. Mức 1: kiểm soát trực tiếp đối với người kiểm đếm số liệu thông qua các cuộc gọi lại của người trả lời phỏng vấn hoặc các kiểm soát trực tiếp tại chỗ (100% gọi lại tại những thời điểm được lựa chọn trong thời gian khảo sát của nhóm quản lý hiện trường trong nước, và tỷ lệ gọi lại nói chung đạt mức tối thiểu là 40%). Mức 2: kiểm soát trực tiếp của điều phối viên dự án và quản lý quốc gia – kiểm soát này được thực hiện trong 100% trường hợp nhằm đảm bảo các yêu cầu chặt chẽ và rõ ràng về liên kết số liệu nội bộ. Hai kiểm tra nói trên được tiến hành trong vòng 24 tiếng sau khảo sát, để có thể phản hồi nhanh cho những người trả lời phỏng vấn trực tiếp. Mức 3: kiểm soát đầu vào dữ liệu để loại bỏ các giá trị bất hợp lý và duy trì các câu hỏi sàng lọc và câu hỏi tình huống (skip pattern). Mức 4: kiểm soát sau khi nhập số liệu đầu vào – kiểm soát theo các yêu cầu liên kết nội bộ và bảo mật. Mức 5: kiểm soát sau khi nhập số liệu đầu vào bằng cách kiểm tra xem có lỗi hệ thống của người kiểm đếm số liệu hay người giám sát hay không, cũng như kiểm tra các mô hình phản hồi thông thường và ngoài dự đoán, các câu trả lời bất thường, các giá trị dị biệt, và các tương quan ngoài dự đoán. Các kiểm tra ở Mức 3 và Mức 4 được EEC tiến hành tại văn phòng trụ sở chính. Các trường hợp cần giải thích được gửi lại cho quản lý quốc gia làm việc tại thực địa để liên hệ với người trả lời phỏng vấn và đề nghị làm rõ. Các kiểm tra thuộc Mức 5 được tiến hành một lần duy nhất sau khi nhập toàn bộ số liệu, kết quả không cho thấy có vấn đề nào cần lo ngại.

Để dùng cho phân tích này, 852 điểm số liệu được phân tách theo loại số liệu, theo vị trí thành phố xuất phát và theo tuyến O-D (Bảng 2.7). Cụ thể, các thành phố xuất phát được chia thành 3 nhóm (i) các đô thị đặc biệt, (ii) các đô thị loại 1, và (iii) các đô thị khác (loại 2 đến loại 4); sau đó, các thành phố lại được chia thành 3 nhóm khác theo vùng miền, gồm (i) miền bắc (vùng núi và trung du Bắc Bộ và ĐB sông Hồng), (ii) miền trung (Bắc Trung Bộ/Duyên hải miền Trung) và (iii) miền nam (Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và ĐB sông Cửu Long). Cuối cùng, các tuyến O-D được chia thành các nhóm (i) tuyến vận tải đến các đô thị đặc biệt (Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, (ii) vận tải đến các thị trường nước ngoài (các cảng quốc tế và cảng cửa khẩu trong nước), và (iii) vận tải đến các thành phố lớn lân cận (trong nước) và các vùng nông thôn rộng lớn.

Trong phân tích mô tả ở các đoạn sau, các điểm số liệu thuộc 10 bách vị cao nhất và thấp nhất đã được bỏ ra để kiểm soát các giá trị đột biến. Ví dụ như, khi tính toán đơn giá vận tải bình quân, các bách vị cao nhất và thấp nhất của đơn giá vận tải được bỏ ra đầu tiên, sau đó bình quân của mỗi nhóm phân vị sẽ được tính toán dựa trên các số liệu còn lại. Như vậy, khi phân tích các loại hình vận tải, có thể tránh được các dữ liệu đột biến.

Bảng 2.7 Cơ cấu mẫu trong khảo sát vận tải đường bộ

Loại đô thị	Điểm số liệu	Tỷ trọng, %
Các đô thị đặc biệt	424	50
Đô thị loại 1	184	22
Các đô thị khác (loại 2 đến loại 4)	232	28
Tổng cộng	840	100,0
Vị trí địa lý của thành phố xuất phát	**Điểm số liệu**	**Tỷ trọng, %**
Miền Bắc	462	54,2
Miền Trung	127	15
Miền Nam	263	31
Total	852	100,0
Loại hình tuyến: vận tải đến	**Điểm số liệu**	**Tỷ trọng, %**
Các đô thị đặc biệt	232	27,2
Các thị trường nước ngoài	223	26,2
Các thành phố, đô thị lân cận/ các vùng nông thôn lớn	397	46,6
Tổng cộng	852	100,0

2.3 Vận tải hàng hóa liên đô thị

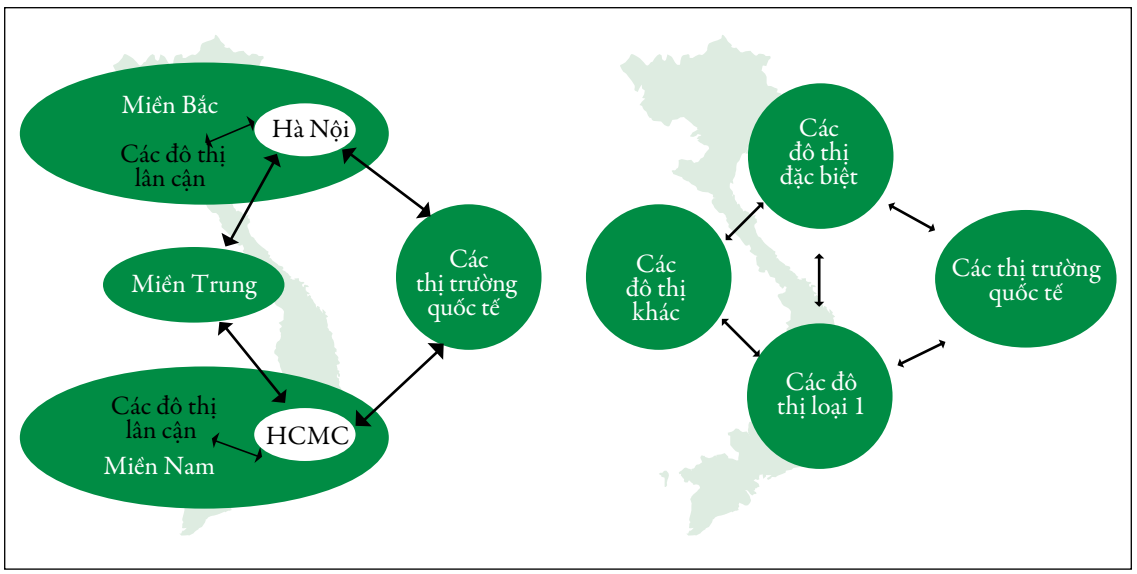
Vận tải liên đô thị ở Việt Nam có những đặc điểm cơ cấu khác nhau, tùy thuộc vào loại đô thị và vùng miền. Các đô thị đặc biệt Hà Nội và TP Hồ Chí Minh có hoạt động vận tải liên đô thị được phân bố tương đối đồng đều. Khoảng 60% tổng hoạt động vận tải được phân bố đồng đều giữa hai đô thị này và giữa hai đô thị với các thị trường nước ngoài (xem Bảng 2.8). 40% còn lại là các hoạt động vận tải đến các thành phố, đô thị lân cận và vùng nông thôn. Với các đô thị loại 1 Quy Nhơn, Cần Thơ, Đà Nẵng, Hải Phòng và Huế, vận tải hàng hóa đến các đô thị đặc biệt chiếm vai trò chi phối (42%). Hoạt động vận tải ở các đô thị khác (loại 2 đến loại 4) chủ yếu là vận tải nội địa, tỷ lệ vận tải quốc tế tại các đô thị này ở mức thấp nhất trong số các nhóm đô thị (17%).

Xét từ phương diện vùng miền, khoảng 60% hoạt động vận tải từ miền Trung (Bắc Trung Bộ/duyên hải miền Trung) có điểm đến là các đô thị đặc biệt ở miền Bắc và miền Nam. Miền Bắc và miền Nam có hoạt động vận tải được phân bố khá đồng đều. Điều này phản ánh sự tập trung của hệ thống kinh tế, kéo theo là các hoạt động vận tải, xung quanh Hà Nội và TP Hồ Chí Minh

Bảng 2.8 Hoạt động vận tải, phân theo loại đô thị và vùng miền

Tuyến vận tải: đến (tỷ trọng, %)		Điểm xuất phát			Tổng cộng
		Các đô thị đặc biệt	Các đô thị loại 1	Các đô thị khác	
Điểm đến	Các đô thị đặc biệt	28,5	42,1	36,1	29,6
	Các thị trường nước ngoài	26,5	28,9	16,9	26,5
	Các TP, đô thị lân cận/vùng nông thôn	42,7	28,0	46,6	41,7
	Tổng cộng	100,0	100,0	100,0	100,0
Tuyến vận tải: đến (tỷ trọng, %)		**Điểm xuất phát**			**Tổng cộng**
		Miền Bắc	**Miền Trung**	**Miền Nam**	
Điểm đến	Các đô thị đặc biệt	23,8	57,0	35,6	29,6
	Các thị trường nước ngoài	26,3	21,9	26,9	26,5
	Các TP, đô thị lân cận/vùng nông thôn	48,2	20,9	34,6	41,7
	Tổng cộng	100,0	100,0	100,0	100,0

Hình 2.4 Mạng lưới vận tải liên đô thị - nhìn từ bối cảnh rộng hơn



2.4 Các trở ngại chính đối với hoạt động vận tải đường bộ liên đô thị

Các kết quả khảo sát về những trở ngại chính đối với hoạt động vận tải đường bộ liên đô thị được trình bày ở Hình 2.5 và Bảng 2.9. Các lái xe tải cho rằng tham nhũng (ở mức 3,7 trên thang điểm từ 0 đến 5) và tình trạng đường bộ kém chất lượng (3,1 điểm) là những trở ngại chính đối với hoạt động vận tải. Chi phí nhiên liệu (2,7 điểm), không đủ hàng về (2,7 điểm), và quy định/giấy phép (2,6 điểm) cũng là những yếu tố gây cản trở cho hoạt động vận tải. Khi nghiên cứu mức độ nghiêm trọng của các hạn chế này theo loại đô thị, vùng miền và loại hình vận tải, như trình bày ở Bảng 2.9, những khác biệt giữa các ngành tỏ ra không đáng kể. Ví dụ như, tham nhũng và tình trạng đường bộ kém chất lượng là những trở ngại lớn cho tất cả mọi loại đô thị, mọi vùng miền và loại hình vận tải. Tuy nhiên, vẫn có một số điểm khác biệt riêng dẫn đến những ưu tiên khác nhau trong các can thiệp chính sách của các địa phương.

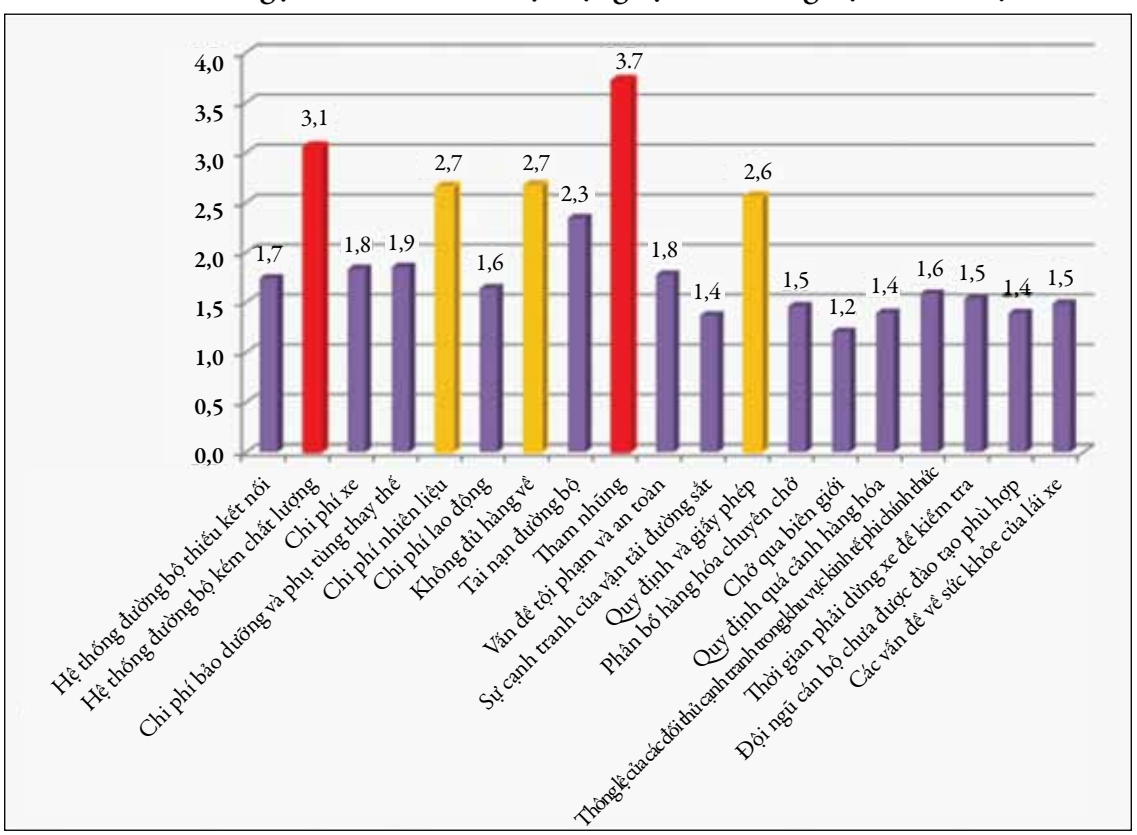
Trước hết, các đô thị loại 1 có kết quả tương đối tốt hơn các loại đô thị khác. Ví dụ như, các lái xe tải ở các đô thị loại 1 đánh giá (theo ý kiến chủ quan) sự nghiêm trọng của tham nhũng ở mức 3,3 (trên 5), tốt hơn so với các đô thị đặc biệt (3,8) và các đô thị từ loại 2 đến loại 4 (3,7). Liên quan đến mức độ kém chất lượng của hệ thống đường bộ, các đô thị loại 1 được chấm 2,9 điểm, tốt hơn một chút so với các đô thị đặc biệt (3,1) và các đô thị khác (3,5).

Thứ hai, miền Nam (gồm vùng Đông Nam Bộ, Tây Nguyên, và ĐB sông Cửu Long) được đánh giá là có nhiều trở ngại hơn so với các vùng miền khác. Với cả 5 điểm hạn chế chính nêu trên, miền Nam được cho điểm kém nhất. Đối với các lái xe tải ở miền Nam, trở ngại liên quan đến tham nhũng/tắc nghẽn giao thông được cho 4,1 điểm (trên 5), xấu hơn so với miền Bắc (3,4) và miền Trung (3,3). Mức độ kém chất lượng của hệ thống đường bộ ở miền Nam được cho

3,4 điểm, cao hơn so với miền Bắc (2,8) và miền Trung (2,5), cho thấy miền Nam có rất nhiều điểm cần cải thiện.

Cuối cùng, liên quan đến hai trở ngại chính là tham nhũng và tình trạng kém chất lượng của hệ thống đường bộ, kết quả khảo sát cho thấy hoạt động vận tải đến các đô thị đặc biệt gặp nhiều cản trở hơn so với các loại đô thị khác. Tham nhũng trong hoạt động vận tải đến các đô thị đặc biệt được cho 4,1 điểm (trên 5), so với 3,6 đối với hoạt động vận tải đến các thị trường nước ngoài hoặc các đô thị lân cận/vùng nông thôn. Tương tự, điểm đánh giá cho tình trạng đường bộ kém chất lượng ở các đô thị đặc biệt là 3,5 so với 2,9 ở các đô thị lân cận/vùng nông thôn hay các thị trường nước ngoài.

Hình 2.5 Các trở ngại chính đối với hoạt động vận tải đường bộ liên đô thị



Bảng 2.9 Các trở ngại chính đối với hoạt động vận tải đường bộ liên đô thị, phân theo loại đô thị, vùng miền và tuyến vận tải

Các trở ngại chính đối với hoạt động vận tải đường bộ (1: không có trở ngại, 5: trở ngại rất nghiêm trọng) Theo loại đô thị	Các đô thị đặc biệt	Các đô thị loại 1	Các đô thị khác	Tổng cộng
Đường bộ kém chất lượng	3,1	2,9	3,5	3,1
Chi phí nhiên liệu	2,6	3,0	2,8	2,7
Không đủ hàng về	2,7	2,1	2,6	2,7
Tai nạn đường bộ	2,4	2,1	2,1	2,3
Tham nhũng	3,8	3,3	3,7	3,7
Quy định và giấy phép	2,6	2,5	1,9	2,6
Các trở ngại chính đối với hoạt động vận tải đường bộ (1: không có trở ngại, 5: trở ngại rất nghiêm trọng) Theo vùng miền	**Miền Bắc**	**Miền Trung**	**Miền Nam**	**Tổng cộng**
Đường bộ kém chất lượng	2,8	2,5	3,4	3,1
Chi phí nhiên liệu	2,5	2,3	2,8	2,7
Không đủ hàng về	2,5	2,0	2,9	2,7
Tai nạn đường bộ	2,4	2,4	2,2	2,3
Tham nhũng	3,4	3,3	4,1	3,7
Quy định và giấy phép	2,3	1,6	2,9	2,6
Các trở ngại chính đối với hoạt động vận tải đường bộ (1: không có trở ngại, 5: trở ngại rất nghiêm trọng) Theo tuyến vận tải	**Vận tải đến các đô thị đặc biệt**	**Vận tải đến các thị trường nước ngoài**	**Vận tải đến các đô thị lân cận/ vùng nông thôn**	**Tổng cộng**
Đường bộ kém chất lượng	3,5	2,9	2,9	3,1
Chi phí nhiên liệu	2,9	2,6	2,6	2,7
Không đủ hàng về	2,6	2,4	2,9	2,7
Tai nạn đường bộ	2,4	2,4	2,3	2,3
Tham nhũng	4,1	3,6	3,6	3,7
Quy định và giấy phép	2,3	2,7	2,6	2,6

2.5 Các đặc điểm của hoạt động chuyên chở hàng hóa bằng xe tải

Các đặc điểm của hoạt động chuyên chở hàng hóa bằng xe tải cho biết cách thức mà các lái xe sử dụng những loại xe tải khác nhau để chuyên chở hàng hóa tới các điểm đến khác nhau, từ đó có thể đánh giá hiệu quả của hoạt động vận tải và chất lượng cơ sở hạ tầng giao thông hỗ trợ cho hoạt động vận tải. Các đặc điểm về vị trí và tuyến vận tải giải thích nguyên nhân tại sao các tuyến vận tải có mức cước phí và cơ cấu chi phí khác nhau (sẽ trình bày trong phần sau). Trước khi nghiên cứu về mức cước phí và cơ cấu chi phí, phần này sẽ cung cấp một cái nhìn tổng quan về đặc điểm của hoạt động chuyên chở hàng hóa bằng xe tải trên các tuyến vận tải khác nhau.

Các xe tải lớn có sức chở hàng lớn hơn thường hoạt động tại các đô thị loại 1, ở miền Trung/

miền Nam và trên các quãng đường dài đến các đô thị đặc biệt. Tuy nhiên, tải bình quân và quá tải trên trọng lượng xe tải vẫn thống nhất với mọi hệ thống phân loại, điều này cho thấy sự tồn tại của một thị trường vận tải đường bộ (bằng xe tải) có tính cạnh tranh. Tốc độ vận chuyển bình quân (khoảng cách quãng đường chia cho thời gian vận chuyển) cũng không thay đổi nhiều với mọi loại xe và thường ở mức 30-35km/giờ.

Những khác biệt chủ yếu là tỷ lệ hàng về (tỷ lệ các chuyến xe trở về mà không có hàng hóa) và mức độ sử dụng xe hàng năm (đo theo tổng số km đi được trong năm). Xe tải ở các đô thị loại 1 có tỷ lệ xe chạy không về tương đối cao (40%, so với mức bình quân trong cả nước là 28%). Trái lại, xe tải hoạt động ở miền Trung và trên các tuyến vận tải tới các đô thị đặc biệt có tỷ lệ xe chạy không về tương đối thấp, khoảng 4%, so với mức bình quân cả nước là 28%.

Quãng đường bình quân đi được hàng năm (một thước đo mức độ sử dụng xe) ghi lại của các xe tải hoạt động trên từng tuyến vận tải cho thấy những đặc điểm tương đối đặc thù. Xe tải hoạt động tại các đô thị loại 1 hoặc miền Trung/miền Nam được sử dụng nhiều hơn. Có sự khác biệt lớn giữa hoạt động vận tải đến các đô thị đặc biệt với hoạt động vận tải tới các đô thị khác. Trung bình mỗi năm các xe tải phải chạy 63.000 km để đến các đô thị đặc biệt, gấp nhiều lần so với quãng đường tới các thị trường nước ngoài (22.000 km) hoặc các đô thị hay vùng nông thôn lân cận (16.000 km).

Bảng 2.10 Các đặc điểm của hoạt động chuyên chở hàng hóa bằng xe tải, theo loại đô thị, vùng miền và tuyến vận tải

Theo loại đô thị	Đô thị đặc biệt	Đô thị loại 1	Các đô thị khác	Tổng cộng
Tuổi xe, số năm	16,5	17,1	17,3	16,6
Trọng lượng xe, không có hàng, tấn (a)	7,6	12,9	8,7	8,0
Tải bình quân, tấn (b)	14,0	21,1	13,3	14,6
Quá tải bình quân, tấn (c)	8,3	8,5	5,8	8,3
Tải bình quân/trọng lượng xe (b/a)	1,6	1,5	1,8	1,6
Quá tải bình quân/trọng lượng xe (c/a)	1,0	0,7	1,0	0,9
Số lần bốc dỡ hàng mỗi năm	45,0	79,8	65,1	47,6
Tỷ lệ xe về không có hàng, %	27,3	40,2	28,5	28,2
Khoảng cách vận chuyển bình quân/chuyến, km	499,4	453,2	392,5	493,7
Thời gian vận chuyển bình quân/chuyến, số giờ	14,1	12,0	9,3	13,9
Tốc độ bình quân, km/giờ	33,7	35,9	32,1	33,8
Tổng số km đi được mỗi năm, km	26.750	31.338	24.582	27.019
Theo vùng miền	**Miền Bắc**	**Miền Trung**	**Miền Nam**	**Tổng cộng**
Tuổi xe, số năm	17,1	17,1	15,9	16,6
Trọng lượng xe, không có hàng, tấn (a)	5,8	12,0	10,4	8,0
Tải bình quân, tấn (b)	10,8	18,0	19,7	14,6
Quá tải bình quân, tấn (c)	6,5	6,1	9,9	8,3
Tải bình quân/trọng lượng xe (b/a)	1,5	1,6	1,9	1,6
Quá tải bình quân/trọng lượng xe (c/a)	0,8	0,7	1,1	0,9

Số lần bốc dỡ hàng mỗi năm	40,6	54,7	55,5	47,6
Tỷ lệ xe về không có hàng, %	27,1	3,5	31,0	28,2
Khoảng cách vận chuyển bình quân/chuyến, km	393,8	780,9	643,5	493,7
Thời gian vận chuyển bình quân/chuyến, số giờ	11,0	20,9	17,9	13,9
Tốc độ bình quân, km/giờ	35,8	39,8	30,8	33,8
Tổng số km đi được mỗi năm, km	22.858	34.424	32.216	27.019
Theo tuyến vận tải	**Đến các đô thị đặc biệt**	**Đến các thị trường nước ngoài**	**Đến các đô thị/vùng nông thôn lân cận**	**Tổng cộng**
Tuổi xe, số năm	17,4	16,9	16,0	16,6
Trọng lượng xe, không có hàng, tấn (a)	10,0	9,0	6,6	8,0
Tải bình quân, tấn (b)	19,6	16,8	11,0	14,6
Quá tải bình quân, tấn (c)	11,1	8,7	5,9	8,3
Tải bình quân/trọng lượng xe (b/a)	2,0	1,7	1,5	1,6
Quá tải bình quân/trọng lượng xe (c/a)	1,2	1,0	0,8	0,9
Số lần bốc dỡ hàng mỗi năm	31,2	48,0	53,6	47,6
Tỷ lệ xe về không có hàng, %	3,9	30,9	34,7	28,2
Khoảng cách vận chuyển bình quân/chuyến, km	1.516,2	343,4	226,0	493,7
Thời gian vận chuyển bình quân/chuyến, số giờ	42,8	13,2	6,3	13,9
Tốc độ bình quân, km/giờ	31,7	34,0	34,6	33,8
Tổng số km đi được mỗi năm, km	63.253	22.368	16.426	27.019

2.6 Chi phí vận tải và cơ cấu giá[4]

Đơn giá vận tải đường bộ bình quân trong toàn quốc là 2800 đồng/tấn-km (tương đương 0,144 USD) (xem Bảng 2.11 và Hình 2.6).[5] Tuy nhiên, đơn giá này thay đổi nhiều tùy theo các hệ thống phân loại. Ví dụ như, nếu so sánh theo loại đô thị thì các đô thị loại 1 có đơn giá vận tải đường bộ thấp nhất (1.500 đồng/tấn-km), đơn giá tại các đô thị đặc biệt và các đô thị khác cao hơn nhiều (lần lượt là 2.900 đồng và 2.600 đồng/tấn-km). Nếu phân theo vùng miền thì miền Trung có đơn giá vận tải đường bộ thấp nhất (1.300 đồng/tấn-km), tiếp theo là miền Nam (1.900 đồng/tấn-km), thấp hơn nhiều so với miền Bắc (3.600 đồng/tấn-km). Có thể thấy mô hình tương tự khi so sánh theo tuyến vận tải. Trước hết, vận tải đến các đô thị đặc biệt có đơn giá thấp nhất (1.300 đồng), tiếp theo là vận tải đến các thị trường nước ngoài (2.400 đồng), cao nhất là đơn giá vận tải trên các quãng đường ngắn đến các đô thị/vùng nông thôn lân cận (3.600 đồng).

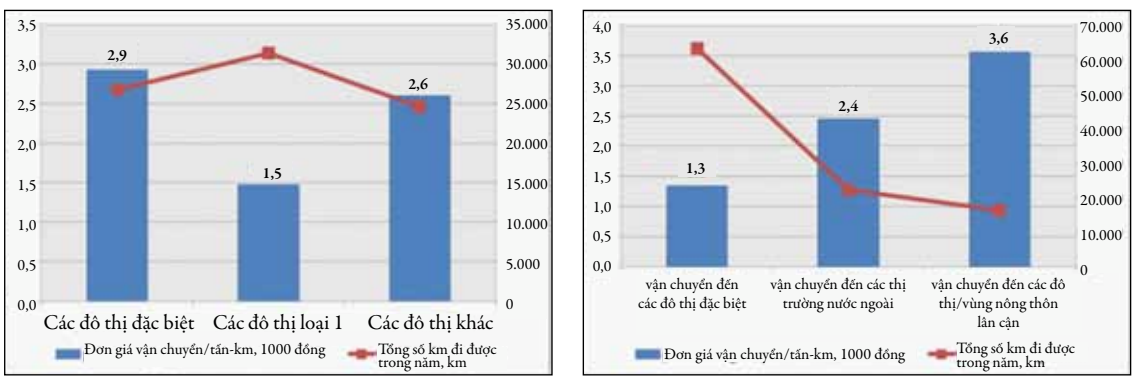
[4] Chi phí vận tải đường bộ có thể được cho là một phần của câu chuyện, vì vận tải đường sông cũng chiếm một tỷ lệ tương tự trong tổng khối lượng hàng hóa vận chuyển. Tuy nhiên, hai loại hình vận tải này chuyên được sử dụng cho những loại hàng rời khác nhau: 88% hàng hóa công nghiệp được chuyên chở bằng đường bộ, trong khi nguyên vật liệu thô và nặng thường được vận chuyển bằng đường sông (73% vật liệu xây dựng và 79% than). Với trọng tâm mô tả các liên kết khác nhau giữa đô thị hóa, công nghiệp hóa và cơ sở hạ tầng kết nối, báo cáo này chủ yếu sẽ trình bày về vận tải đường bộ.

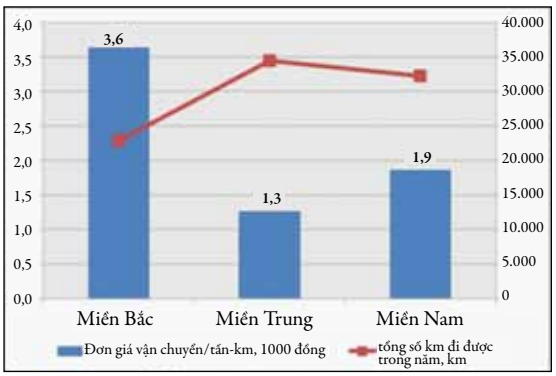
[5] Để đổi từ đồng Việt Nam sang đồng USD, tác giả sử dụng tỷ giá hối đoái bình quân trong tháng 11-12/2010 là 19.510 đồng/USD.

Có hai thực tế đáng lưu ý khi nghiên cứu số liệu khảo sát kỹ lưỡng hơn. Trước hết, đơn giá chi phí vận chuyển/tấn-km có liên quan chặt chẽ đến đơn giá chi phí vận hành/tấn-km, với hệ số tương quan là 0,87 (xem Bảng 2.12). Điều này có nghĩa là đơn giá chi phí vận hành thay đổi sẽ dẫn đến đơn giá chi phí vận chuyển thay đổi 76% (bình phương của 0,87%). Các chi phí vận hành xe thuộc hình thức tự báo cáo nói trên bao gồm chi phí nhiên liệu, lương, phụ cấp chi phí sinh hoạt trên đường đi, phí bảo dưỡng, các chi phí hoạt động chung chính thức như phí cầu đường, và các khoản chi không chính thức như hối lộ. Biên độ lợi nhuận, nói cách khác là sự chênh lệch giữa đơn giá chi phí vận chuyển và đơn giá chi phí vận hành, khá ổn định với mọi hệ thống phân loại. Điều này khẳng định lại lần nữa sự tồn tại của một cơ cấu thị trường vận tải đường bộ liên đô thị có tính cạnh tranh tại Việt Nam, như đã trình bày ở trên.

Thứ hai, như trình bày trong Bảng 2.12 về hệ số tương quan, ngoài đơn giá chi phí vận hành, đơn giá chi phí vận chuyển (trên tấn-km) cũng có tương quan mật thiết với mức độ sử dụng xe (tổng số km đi được trong năm), kích thước xe và quãng đường vận chuyển. Dù không rõ nguyên nhân do tính chủ quan trong quyết định của các lái xe tải, mức độ sử dụng xe nhiều hơn (thể hiện qua tổng số km đi được nhiều hơn hoặc quãng đường vận chuyển xa hơn) và việc sử dụng xe có kích thước lớn hơn dường như làm giảm đơn giá chi phí vận chuyển liên đô thị và đơn giá chi phí vận hành do dàn đều các chi phí cố định, bao gồm cả chi phí đầu tư cơ bản. Tóm lại, cải thiện hiệu quả vận hành trong ngành xe tải là một ưu tiên lớn đối với Việt Nam.

Hình 2.6 Chi phí vận chuyển và tổng số km đi được hàng năm, phân theo loại đô thị, vùng miền và tuyến vận tải





Trong Bảng 2.11, tổng chi phí vận hành được chia thành chi phí nhiên liệu, lương, phụ cấp chi phí sinh hoạt trên đường đi, chi phí bảo dưỡng, chi phí hoạt động chung chính thức (phí cầu đường), và các khoản hối lộ không chính thức. Thành phần của từng yếu tố chi phí khá đồng nhất trong các hệ thống phân loại. Khoảng 65% chi phí vận hành tập trung vào chi phí nhiên liệu, tiếp theo là chi phí lương (16%), chi phí bảo dưỡng (5%), phí cầu đường chính thức (5%), và phụ cấp sinh hoạt trên đường đi (1%). Đáng kể là các khoản chi không chính thức như tiền hối lộ chiếm tới 8% tổng chi phí vận hành xe. Khảo sát đồng thời của Ngân hàng Thế giới về hoạt động vận tải đường bộ tại Ấn Độ cho thấy, các khoản chi không chính thức tại Ấn Độ chiếm khoảng 4% tổng chi phí vận hành xe tải liên đô thị. Hoạt động vận tải đường bộ liên đô thị tại Ấn Độ bị hạn chế bởi những trở ngại như có quá nhiều điểm kiểm tra mà xe phải dừng lại để nộp thuế mang hàng hóa vào địa phương, kiểm tra các giấy tờ vận chuyển và kiểm tra xe (xem Hộp 2.3). Do đó, phải tốn khá nhiều khoản chi không chính thức để đẩy nhanh quy trình thủ tục hoặc bỏ qua một số điểm kiểm tra để rút ngắn thời gian. Đáng ngạc nhiên là tỷ lệ các khoản chi không chính thức ở Việt Nam (chiếm 8% tổng chi phí vận hành xe) còn cao gấp hai lần ở Ấn Độ.

Để giảm bớt các khoản chi lót tay không chính thức, cần có những nỗ lực từ cả hai phía. Một nguyên nhân khiến cho các khoản chi không chính thức trở nên phổ biến và thường xuyên, đó là các quy định giới hạn tải trọng và chiều cao của xe khá thấp trên nhiều hành lang vận tải do cơ sở hạ tầng có chất lượng thấp (như chất lượng lát mặt đường, các tiêu chuẩn cầu đường, v.v). Ở Việt Nam, đôi khi kinh tế phát triển với tốc độ nhanh hơn sự tăng trưởng chất lượng của cơ sở hạ tầng cơ bản nên các phương tiện vận tải hạng nặng (như xe công-ten-nơ) đã xuất hiện trên nhiều tuyến đường và thường bị cảnh sát giữ lại do vi phạm quy định giới hạn tải trọng và chiều cao. Trong trường hợp này, cơ sở hạ tầng đường sá tốt hơn sẽ cho phép nới lỏng các quy định giới hạn về chiều cao và tải trọng xe, góp phần tạo thuận lợi cho việc đáp ứng nhu cầu kinh tế, nghĩa là không chỉ cải thiện về mặt chi phí vận hành xe mà còn giúp hạn chế tham nhũng.

Nguyên nhân thứ hai dẫn đến các khoản chi không chính thức, đó là trong nhiều trường hợp, các quy định và quy chế giao thông đường bộ được để ngỏ cho cảnh sát và các cơ quan chính

quyền khác diễn giải theo những cách khác nhau, dẫn đến việc xe tải có thể bị chặn lại tại những điểm ngoài dự kiến trên đường vận chuyển (đương nhiên, điều này kéo dài thời gian vận chuyển và làm tăng chi phí chở hàng, và quan trọng hơn cả là điều này dẫn đến các khoản chi không chính thức). Rõ ràng là cần phải cải cách các quy định liên quan đến các chi phí không chính thức, và không nhất thiết chỉ tập trung vào các quy định liên quan đến tham nhũng (mặc dù điều này có thể rất cần) mà còn phải rà soát các quy định giao thông vận tải và giải thích rõ những trường hợp có thể dừng xe tải đang lưu thông.

Bảng 2.11 Chi phí vận chuyển và cơ cấu chi phí, theo loại đô thị, vùng miền và tuyến vận tải

Theo loại đô thị	Các đô thị đặc biệt	Các đô thị loại 1	Các đô thị khác	Tổng cộng
Cước phí vận chuyển/tấn-km, 1000 đồng	2,9	1,5	2,6	2,8
Cước phí vận chuyển tính bằng USD	0,150	0,075	0,133	0,144
Tổng chi phí vận hành/tấn-km, 1000 đồng	1,7	0,8	1,6	1,7
Tỷ trọng trên tổng chi phí vận hành, %				
Nhiên liệu	65,2	61,7	60,9	64,9
Lương	15,7	14,3	15,9	15,6
Phụ cấp sinh hoạt trên đường đi	1,1	1,8	1,1	1,2
Bảo dưỡng	5,2	6,3	7,3	5,3
Chi phí hoạt động chung chính thức (phí cầu đường)	4,4	6,7	4,5	4,6
Các khoản chi không chính thức (hối lộ)	8,3	9,2	10,2	8,4
Tổng số km đi được trong năm, km	26.750,0	31.338,1	24.582,5	27.019,4
Theo vùng miền	**Đến các đô thị đặc biệt**	**Đến các thị trường nước ngoài**	**Đến các đô thị/vùng nông thôn lân cận**	**Tổng cộng**
Cước phí vận chuyển/tấn-km, 1000 đồng	3,6	1,3	1,9	2,8
Cước phí vận chuyển tính bằng USD	0,186	0,065	0,095	0,144
Tổng chi phí vận hành/tấn-km, 1000 đồng	2,2	0,8	1,0	1,7
Tỷ trọng trên tổng chi phí vận hành, %				
Nhiên liệu	67,4	61,7	63,5	64,9
Lương	15,5	16,7	15,3	15,6
Phụ cấp sinh hoạt trên đường đi	1,3	0,7	1,1	1,2
Bảo dưỡng	4,6	5,4	5,7	5,3
Chi phí hoạt động chung chính thức (phí cầu đường)	4,7	5,6	4,4	4,6
Các khoản chi không chính thức (hối lộ)	6,5	9,9	9,9	8,4
Tổng số km đi được trong năm, km	22.858,5	34.424,1	32.216,5	27.019,4

Theo tuyến vận tải	Đến các đô thị đặc biệt	Đến các thị trường nước ngoài	Đến các đô thị/ vùng nông thôn lân cận	Tổng cộng
Cước phí vận chuyển/tấn-km, 1000 đồng	1,3	2,4	3,6	2,8
Cước phí vận chuyển tính bằng USD	0,069	0,126	0,182	0,144
Tổng chi phí vận hành/tấn-km, 1000 đồng	0,8	1,4	2,2	1,7
Tỷ trọng trên tổng chi phí vận hành, %				
Nhiên liệu	67,2	62,8	63,2	64,9
Lương	13,3	17,0	16,3	15,6
Phụ cấp sinh hoạt trên đường đi	0,9	1,1	1,8	1,2
Bảo dưỡng	4,7	5,8	5,2	5,3
Chi phí hoạt động chung chính thức (phí cầu đường)	4,7	4,4	5,3	4,6
Các khoản chi không chính thức (hối lộ)	9,2	8,9	8,2	8,4
Tổng số km đi được trong năm, km	63.253,4	22.368,7	16.426,6	27.019,4

Bảng 2.12 Bảng hệ số tương quan của các chỉ số chính trong ngành vận tải liên đô thị

	Chi phí vận chuyển, tấn-km	Chi phí vận hành, tấn-km	Tổng số km đi được trong năm	Tuổi xe tải	Tải trọng xe	Quãng đường mỗi lần vận chuyển	Thời gian mỗi lần vận chuyển	Tốc độ bình quân	% xe về không có hàng
Chi phí vận chuyển, tấn-km	**1,00**								
Chi phí vận hành, tấn-km	**0,87***	1,00							
Tổng số km đi được trong năm	**-0,29***	-0,28*	1,00						
Tuổi xe	**0,11***	0,06	-0,07	1,00					
Tải trọng xe	**-0,62***	-0,68*	0,18*	-0,08*	1,00				
Quãng đường mỗi lần vận chuyển	**-0,34***	-0,31*	0,38*	0,02	0,17*	1,00			
Thời gian mỗi lần vận chuyển	**-0,30***	-0,29*	0,39*	0,07*	0,17*	0,94*	1,00		
Tốc độ bình quân	**0,10***	0,18*	-0,04	0,06	-0,06	-0,09*	0,01	1,00	
% xe về không có hàng	**-0,01**	-0,13*	-0,16*	-0,05	0,22*	-0,34*	-0,30*	-0,04	1,00

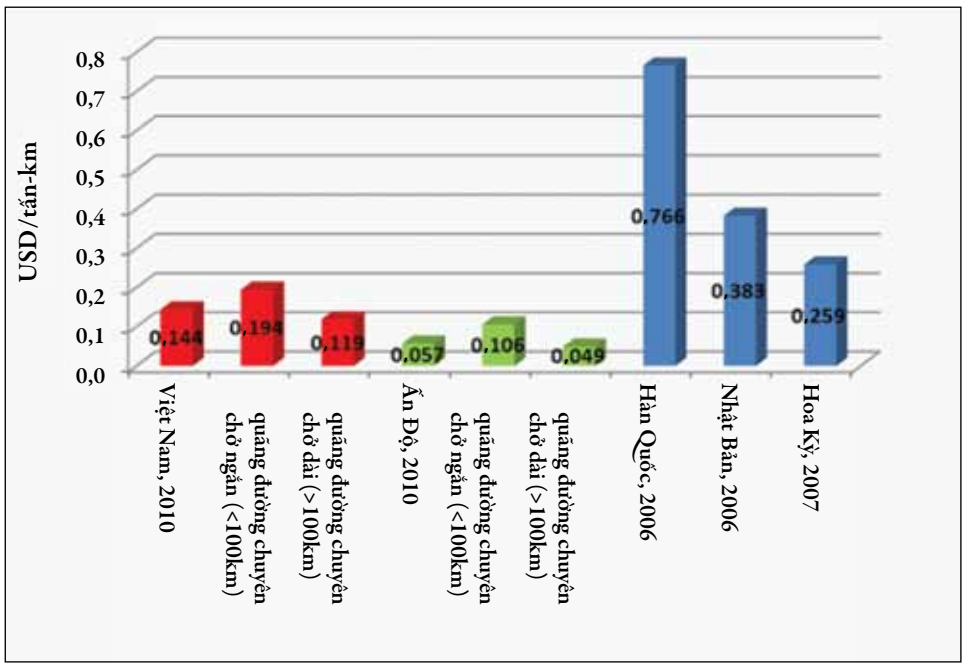
Hộp 2.3 Chi phí vận tải đường bộ liên đô thị tại Ấn Độ, năm 2010

Các hãng xe tải ở Ấn Độ tính cước phí cao cho các quãng đường chuyên chở ngắn trong phạm vi đô thị (dưới 100 km). Trong cùng một nhóm đô thị, mức cước phí chuyên chở quãng ngắn trong nội đô cao hơn hai lần so với mức cước phí áp dụng cho các quãng đường dài ra ngoài đô thị. Bảng dưới đây cho thấy mức cước phí cao cho các quãng đường ngắn trong nội đô có tương quan chặt chẽ với mức độ sử dụng xe (thể hiện qua tổng số km đi được trong năm). Mức độ sử dụng xe cao hơn làm giảm đơn giá vận chuyển, vì khi đó các lái xe có thể tận dụng hết các chi phí hoạt động cố định mà họ đã bỏ ra ngay từ đầu.

Loại đô thị	Đô thị lớn (> 4 triệu dân)		Đô thị nhỏ (< 4 triệu dân)		
Tuyến vận tải	Nội đô (>100km)	Ra ngoài đô thị (<100km)	Nội đô (>100km)	Ra ngoài đô thị (<100km)	Total
Chi phí vận chuyển, USD/tấn-km	0,113	0,054	0,098	0,044	0,057
Tổng chi phí, USD/tấn-km	0,102	0,059	0,124	0,065	0,065
Tỷ lệ chi phí vận chuyển/tổng chi phí vận hành, %					
Nhiên liệu	54,1	69,4	59,9	73,6	70,2
Lương	14	5,6 9,8	5,2	5,6	
Phụ cấp chi phí sinh hoạt trên đường	7,7	4,4 7,7	4,3	4,4	
Bảo dưỡng	8,8	6,6 8,9	6,1	6,5	
Chi phí hoạt động chung (phí cầu đường, thuế)	14,0	5.6 9.8	5,2	5,6	
Các khoản chi hối lộ	5,6	4,4 6,3	4,3	4,4	
Tổng số km đi được trong năm, km	25.139,50	80.825,30	25.605,40	73.261,00	73.132,10

Nguồn: Nghiên cứu Đánh giá Đô thị hóa, do Ngân hàng Thế giới thực hiện đồng thời ở Ấn Độ (2011)

Hình 2.7 So sánh đơn giá chi phí vận chuyển đường bộ/tấn-km ở cấp độ quốc tế
(các giá trị của Việt Nam được thể hiện bằng màu đỏ, và các giá trị của Ấn Độ được thể hiện bằng màu xanh lá cây)



Nguồn: WB (2011) và Suh và cộng sự (2009)

Đơn giá chi phí vận chuyển ở Việt Nam tính trên tấn-km (0,144 USD), thường được các hãng xe tải áp dụng cho vận tải nội địa, không cao nếu so với các nước phát triển như Hàn Quốc (0,766 USD), Nhật Bản (0,383 USD) và Hoa Kỳ (0,259 USD). Tuy nhiên, mức cước phí ở Việt Nam cao hơn so với Ấn Độ (chỉ có 0,057 USD). Cụ thể, đơn giá vận chuyển cho các quãng đường ngắn, dưới 100 km, khá cao. Mức cước phí bình quân toàn quốc là 0,194 USD, và có thể tăng lên 0,245 USD ở Hà Nội (là nơi có cước phí vận chuyển đắt nhất) – xem Bảng 2.14 và 2.15. Bảng 2.13 liệt kê đơn giá vận chuyển của các loại hình vận tải khác như đường sắt, đường biển và đường hàng không ở Hàn Quốc, Hoa Kỳ và Nhật Bản.

Bảng 2.13 Đơn giá vận chuyển (trên tấn-km) theo loại hình vận tải ở các quốc gia đối chứng

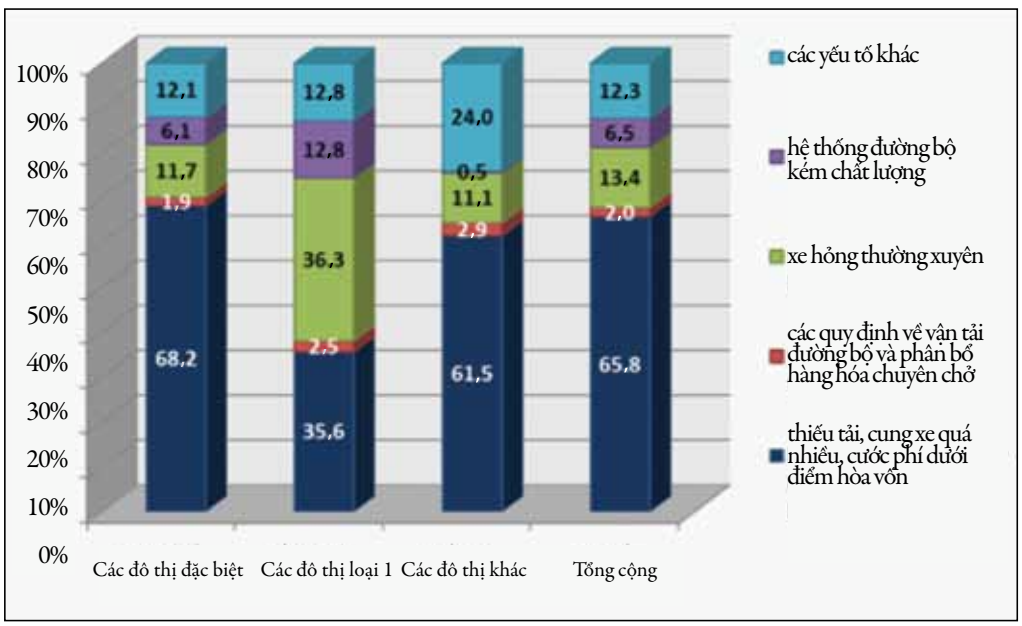
Đơn giá vận chuyển, USD/tấn-km	Đường bộ	Đường sắt	Đường biển	Đường hàng không	Tổng cộng
Hàn Quốc, 2007	0,766	0,070	0,031	0,232	0,582
Nhật Bản, 2006	0,383	0,055	0,040	0,603	0,454
Hoa Kỳ, 2007	0,259	0,022	0,016	2,869	0,124

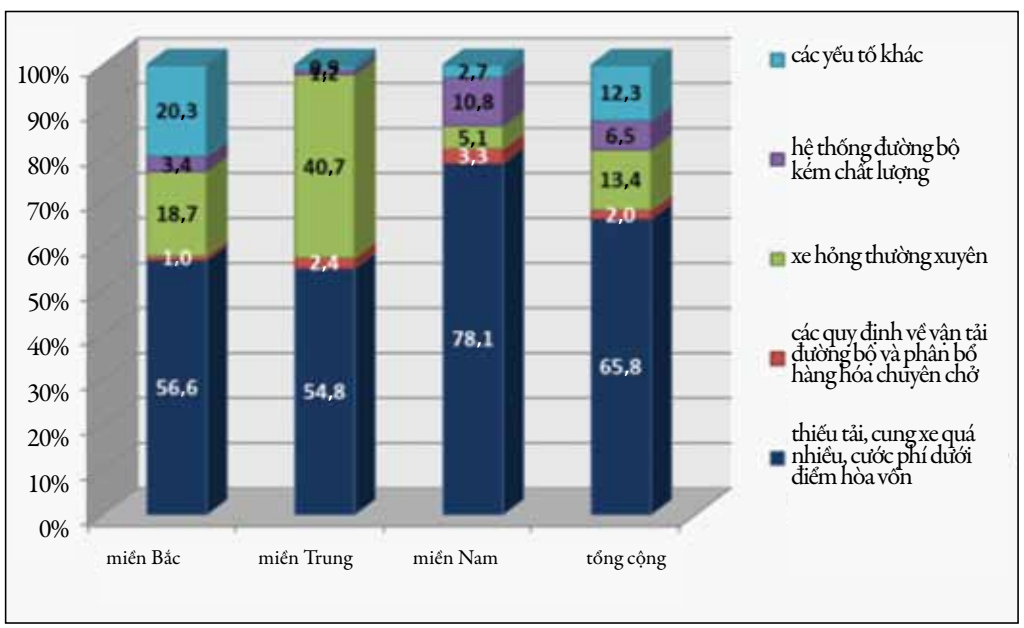
Nguồn: Suh và cộng sự (2009)

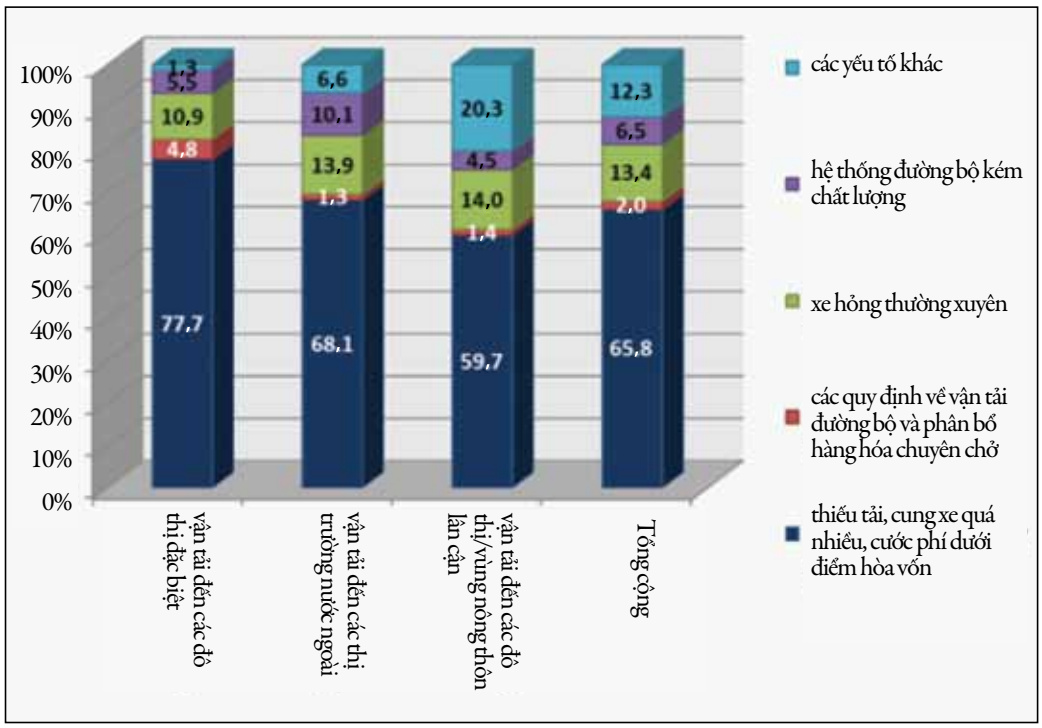
2.7 Các hạn chế đối với hoạt động vận tải đường bộ liên đô thị

(tham khảo Hình 2.8)

Hình 2.8 Các yếu tố dẫn đến thời gian phải dừng xe trong quá trình chuyên chở, phân theo loại đô thị, vùng miền và tuyến vận tải







Khảo sát vận tải đường bộ yêu cầu các chủ xe và lái xe tải nhận xét về các yếu tố khiến họ phải dừng vận chuyển trên một vài tuyến vận chuyển cụ thể. Xét trong phạm vi toàn quốc, 66% lái xe tải cho rằng, những hạn chế về cầu (ví dụ như mức cầu giảm, cung quá lớn, cước phí dưới mức hòa vốn) là yếu tố quan trọng nhất chịu trách nhiệm về những trường hợp phải dừng hoạt động chuyên chở. Yếu tố quan trọng tiếp theo là hỏng xe (chiếm 13% tổng số câu trả lời).

Cần lưu ý rằng, các yếu tố liên quan đến cơ sở hạ tầng cứng và mềm được đánh giá là ít gây trở ngại hơn cho hoạt động vận tải đường bộ, ví dụ như hệ thống đường bộ kém chất lượng (7%) và các quy định về vận tải đường bộ (2%), nếu so với yếu tố giảm cầu hoặc hỏng xe. Tuy nhiên, ý kiến (chủ quan) của các lái xe cần được diễn giải một cách thận trọng, vì họ có xu hướng nhìn nhận các yếu tố ảnh hưởng chung như những điều hiển nhiên. Ví dụ, các nhà xe cạnh tranh với các đối thủ địa phương để được nhận các hợp đồng vận tải. Đối với họ, các trở ngại nói trên có ảnh hưởng chung với tất cả mọi bên tham gia thị trường không phải là những yếu tố ảnh hưởng đến cơ hội kinh doanh của riêng họ.

Khi nghiên cứu theo từng hệ thống phân loại, những hạn chế về phương diện cầu (hoặc thừa cung dịch vụ vận tải) tỏ ra nghiêm trọng hơn tại các đô thị đặc biệt (68%), ở miền Nam (78%), và trên tuyến vận tải đến các đô thị đặc biệt (78%). Thành phố Hồ Chí Minh là khu vực có sự giao thoa của cả ba điểm nóng trên, và vấn đề này sẽ được trình bày cụ thể hơn trong phần tiếp theo từ phương diện phát triển đô thị và phát triển vùng miền.

2.8 Các vấn đề chính sách mới xuất hiện trong ngành vận tải và mối liên quan với sự thành công của quá trình đô thị hóa: các trở ngại chính nằm ở hai đô thị đặc biệt và vùng ngoại ô

2.8.1 Tóm tắt nội dung phân tích

Chương này bắt đầu bằng việc phân tích tỷ trọng của các loại hình vận tải trong cả nước, qua đó cho thấy rằng hai loại hình vận tải đóng vai trò chính ở Việt Nam là vận tải đường thủy 48%, và vận tải đường bộ 45%. Một phần lớn hàng hóa công nghiệp (88%) được chuyên chở bằng đường bộ, trái lại đa số hàng hóa là nguyên vật liệu thô và có trọng tải lớn, như vật liệu xây dựng (73%) và than (79%), được chuyên chở bằng đường sông.

Vận tải đường sắt khá hạn chế, chỉ chiếm 1,9%, và vận tải đường bộ là loại hình vận tải chính đối với các quãng đường dài (trên 1000 km, đặc biệt là trong khoảng 1400km-1600km), chiếm 4,4% tổng hoạt động vận tải. Vận tải khoảng cách ngắn, dưới 200 km, có vai trò khá lớn. 87% hàng hóa chuyên chở được vận tải trong phạm vi khoảng cách 200 km, cụ thể là có tới 98% tổng hoạt động vận tải đường sông được thực hiện trong phạm vi 200 km và 73% tổng hoạt động vận tải đường bộ được thực hiện trong phạm vi 100 km. Điều này có thể được giải thích phần nào bởi một thực tế là 60% hoạt động vận tải ở các trung tâm kinh tế là vận tải nội vùng.

Về cơ cấu đầu tư ngành trong giai đoạn 1999-2007, 80% vốn đầu tư được dành cho vận tải đường bộ, tiếp theo là đường biển (9%) và đường hàng không (7%). Đầu tư cho đường sắt (2%) và đường sông (2%) rất thấp, và hầu như không được chú ý. Cần nghiên cứu thêm để hiểu rõ những điểm mạnh và điểm yếu chung của mô hình phân bổ ưu tiên đầu tư cho các loại hình vận tải ở Việt Nam.

Phần tiếp theo mô tả hoạt động vận tải đường bộ. Như đã đề cập ở trên, 88% hàng hóa công nghiệp ở Việt Nam được vận chuyển đường bộ và đô thị hóa có sự liên kết chặt chẽ với công nghiệp hóa.

Qua nghiên cứu những chỉ số chính để đánh giá cơ cấu và chi phí vận tải đường bộ liên đô thị, có thể thấy rằng các loại đô thị, các vùng miền và tuyến vận tải có cơ cấu và mức chi phí vận tải khác nhau. Có thể tổng hợp những điểm khác biệt này vào một bảng phân loại, cụ thể là bảng phân loại theo hai phương diện – loại đô thị (gồm Hà Nội, TP Hồ Chí Minh, các đô thị loại 1, và các đô thị khác từ loại 2 đến loại 4), và khoảng cách quãng đường vận chuyển (dưới hoặc trên 100 km). Các chỉ số chính cần tập trung nghiên cứu gồm có đơn giá vận chuyển trên tấn-km, tổng số km đi được trong năm (cho biết mức độ sử dụng xe) và kích thước xe. Kết quả được trình bày trong các Bảng 2.14, 2.15 và Hình 2.9.

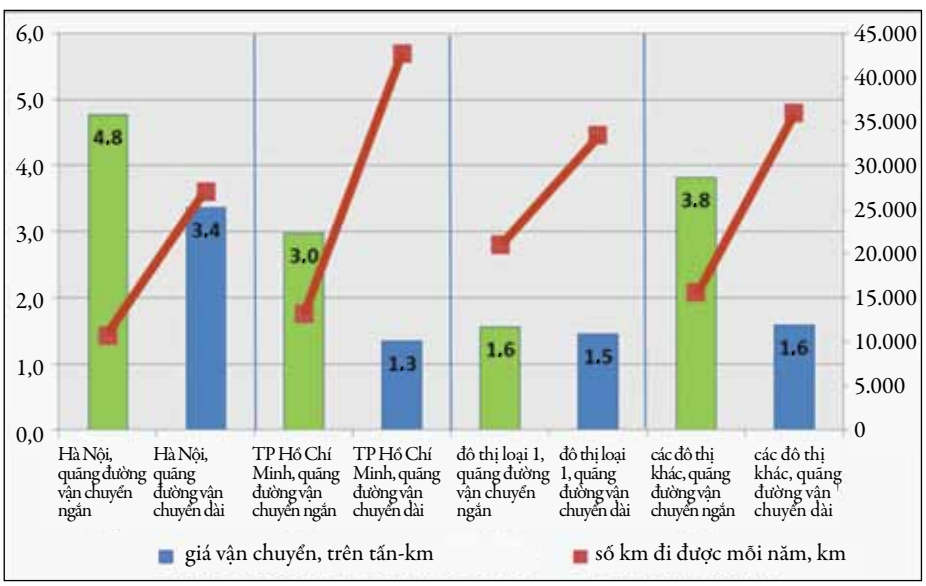
Trước hết, đơn giá vận chuyển/tấn-km cho các quãng đường ngắn (dưới 100 km) cao hơn nhiều so với các khoảng cách vận chuyển khác, nhất là ở hai đô thị đặc biệt Hà Nội và TP Hồ chí Minh. Tại hai thành phố lớn nhất nước này, đơn giá vận chuyển lên đến 4.800 đồng (Hà Nội) và 3.000 đồng (TP Hồ Chí Minh). Đơn giá vận chuyển ở các đô thị khác từ loại 2 đến loại

4 cũng ở mức cao, 3.800 đồng. Trái lại, đơn giá vận chuyển ở các đô thị loại 1 thấp hơn nhiều, chỉ có 1.600 đồng. Sự chênh lệch quá lớn giữa các đô thị đặc biệt và đô thị loại 1 là một điều đáng chú ý, vì nếu xét theo các quãng đường vận chuyển với khoảng cách trung bình 70 km thì hầu như không có sự khác biệt nào đáng kể.

Thứ hai, bức tranh đơn giá vận chuyển phản ánh tình hình sử dụng xe tại mỗi địa phương. Số km đi được hàng năm cho các quãng đường vận chuyển ngắn thường nhỏ hơn nếu điểm xuất phát là Hà Nội, TP Hồ Chí Minh và các đô thị loại 2 đến loại 4; và thông thường, điều này là nguyên nhân khiến cho đơn giá vận chuyển cao hơn. Trái lại, đơn giá vận chuyển thấp hơn ở các đô thị loại 1 có thể cho thấy mức độ sử dụng xe cao hơn (số km đi được trong năm nhiều hơn).

Thứ ba, đơn giá vận chuyển tại Hà Nội tương đối cao so với TP Hồ Chí Minh (4.800 đồng so với 3.000 đồng đối với các quãng đường vận chuyển ngắn, và 3.400 đồng so với 1.300 đồng đối với các quãng đường vận chuyển dài), nguyên nhân có thể là do ưu thế vượt trội của các xe tải loại nhỏ ở Hà Nội. Tải trọng xe bình quân (không có hàng) tại Hà Nội là 3,3 tấn đối với các quãng đường vận chuyển ngắn và 6 tấn đối với các quãng đường vận chuyển dài, nhỏ hơn nhiều so với kích thước xe tải ở TP Hồ Chí Minh (lần lượt là 9,3 tấn và 10 tấn).[6]

Hình 2.9 Giá vận chuyển và số km đi được trong năm, theo loại đô thị và quãng đường vận chuyển



Chú thích: các con số trên là đơn giá vận chuyển bình quân và số km đi được hàng năm bình quân cho các tuyến vận tải xuất phát từ Hà Nội/ TP Hồ Chí Minh/các đô thị loại 1/các đô thị khác với khoảng cách quãng đường 1 chiều dưới (hoặc trên) 100 km.

[6] Cần thận trọng lưu ý rằng, khi thực hiện khảo sát, nhiều phỏng vấn đã được tiến hành tại Hà Nội với các lái xe từ TP Hồ Chí Minh ra. Do đó, những quan sát nói trên về kích thước xe có khả năng bị lệch (theo hướng tăng lên) đối với các xe tải ở TP Hồ Chí Minh, vì các xe từ TP Hồ Chí Minh ra Hà Nội thường là các xe lớn do phải đi một quãng đường rất dài. Tuy nhiên, tương quan giữa đơn giá vận chuyển và số km đi được hàng năm hoàn toàn không đổi.

Cuối cùng, những trở ngại chính đối với các hãng vận tải đường bộ hoạt động tại hai đô thị đặc biệt chính là những hạn chế về phương diện cầu: thiếu cầu, thừa cung, và cước phí chưa đủ hòa vốn. Những hạn chế này ít nghiêm trọng hơn đối với các đô thị loại 1 (xem Hình 2.8). Khi xem xét những mô hình này, có thể thấy rằng, cải thiện hiệu quả hoạt động nội bộ của các hãng vận tải chính là một vấn đề cấp thiết cần được ưu tiên, nhất là ở hai đô thị đặc biệt. Những cải cách có thể khả thi bao gồm áp dụng các hệ thống quản lý hậu cần tiên tiến và cải cách thị trường cho ngành vận tải để tiếp thu các yếu tố bên ngoài của mạng lưới hậu cần và thu hút đầu tư tư nhân đồng thời duy trì cơ cấu thị trường cạnh tranh.

Bảng 2.14 Đặc điểm của hoạt động vận tải đường bộ, theo loại đô thị và quãng đường vận chuyển

Đặc điểm vận tải đường bộ	Hà Nội		TP Hồ Chí Minh		Đô thị loại 1		Đô thị loại 2 đến loại 4		
	Khoảng cách ngắn (< 100 km)	Khoảng cách dài (> 100 km)	Khoảng cách ngắn	Khoảng cách dài	Khoảng cách ngắn	Khoảng cách dài	Khoảng cách ngắn	Khoảng cách dài	Tổng cộng
Tuổi xe, số năm	15,2	18,1	14,0	17,1	16,5	17,2	19,7	17,1	16,8
Trọng lượng xe, không có hàng, tấn (a)	3,3	6,0	9,3	10,9	14,2	12,7	7,9	8,6	7,9
Tải bình quân, tấn (b)	6,8	10,6	16,2	21,6	21,7	21,0	9,6	15,7	14,6
Quá tải bình quân, tấn (c)	3,5	6,6	6,6	11,0	8,2	8,6	3,0	8,0	8,2
Tải bình quân/trọng lượng xe (b/a)	1,4	1,5	1,6	2,0	1,3	1,6	1,7	1,8	1,6
Quá tải bình quân/ trọng lượng xe (c/a)	0,7	0,8	0,8	1,2	0,5	0,7	1,0	1,1	0,9
Số lần bốc dỡ hàng mỗi năm	38,1	34,1	61,6	47,5	97,1	76,2	76,9	60,8	45,8
Tỷ lệ % xe quay về không có hàng	26,8	22,7	48,9	20,1	86,5	29,3	40,1	9,0	27,5
Quãng đường chuyên chở bình quân, km	70,3	561,9	64,7	1.007,2	75,7	525,3	52,3	701,8	511,0
Thời gian chuyên chở bình quân, số giờ	2,4	15,5	2,2	30,0	2,0	14,0	2,0	17,6	14,4
Tốc độ bình quân, km/giờ	34,1	37,1	29,7	31,6	36,9	35,7	30,7	34,6	34,1
Tổng số km đi được trong năm, km	10.672,8	27.002,5	13.216,4	42.718,3	21.053,0	33.484,5	15.583,4	35.999,7	27.445,2

Bảng 2.15 Giá và cơ cấu giá vận tải, theo loại đô thị và khoảng cách vận chuyển

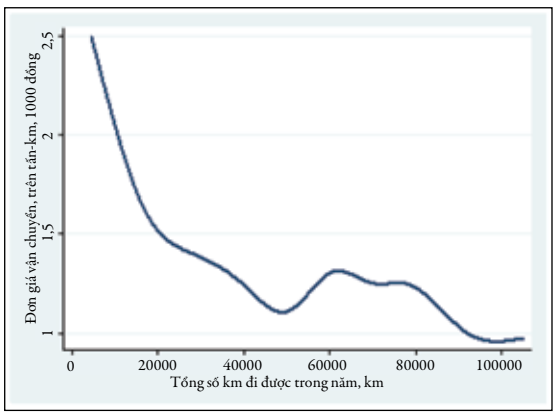
Đặc điểm vận tải đường bộ	Hà Nội		TP Hồ Chí Minh		Đô thị loại 1		Đô thị loại 2 đến loại 4		Tổng cộng
	Khoảng cách ngắn (<100km)	Khoảng cách dài (>100km)	Khoảng cách ngắn	Khoảng cách dài	Khoảng cách ngắn	Khoảng cách dài	Khoảng cách ngắn	Khoảng cách dài	
Đơn giá vận chuyển trên tấn-km, 1000 đồng	4,8	3,4	3,0	1,3	1,6	1,5	3,8	1,6	2,8
(USD)	0,245	0,172	0,153	0,068	0,080	0,074	0,195	0,081	0,145
Tổng chi phí vận hành, trên tấn-km, 1000 đồng	2,9	2,0	1,5	0,7	0,6	0,8	2,2	1,1	1,7
Tỷ trọng trên tổng chi phí vận hành, %									
Nhiên liệu	60,7	68,3	46,3	62,7	50,7	61,8	54,9	61,2	65,0
Lương	20,0	15,3	18,4	14,7	14,6	14,3	22,9	15,8	15,5
Phụ cấp chi phí sinh hoạt trên đường	2,5	1,0	4,4	0,9	10,2	1,6	3,2	1,2	1,2
Bảo dưỡng	6,4	4,1	10,8	5,6	5,7	6,4	7,0	6,8	5,3
Các chi phí hoạt động chính thức (phí cầu đường, thuế)	4,3	4,6	7,5	4,7	13,1	6,6	3,3	5,3	4,6
Các khoản chi hối lộ không chính thức	6,0	6,7	12,6	11,4	5,7	9,4	8,9	9,6	8,4
Tổng số km đi được trong năm, km	10.672,8	27.002,5	13.216,4	42.718,3	21.053,0	33.484,5	15.583,4	35.999,7	27.445,2

2.8.2 Phân tích kinh tế lượng

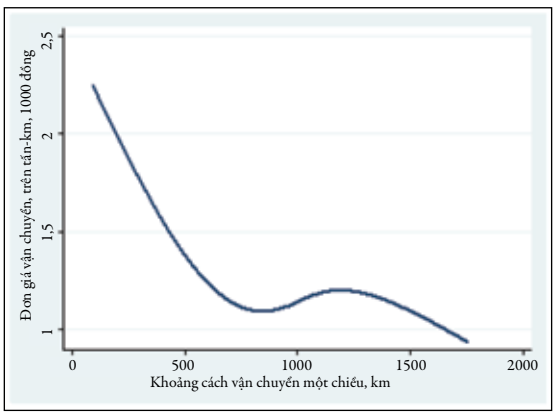
Ma trận hệ số tương quan đơn giản trong Bảng 2.12, mục 2.6, cho thấy quan hệ thống kê mạnh mẽ giữa các biến được chọn trong khảo sát vận tải đường bộ. Cụ thể, đơn giá vận chuyển trên tấn-km do các lái xe tải cung cấp có tương quan mạnh với tổng chi phí vận hành (hệ số tương quan bằng +0,87), tổng số km đi được trong năm (-0,29), tuổi xe (-0,11), trọng lượng xe (-0,62), khoảng cách vận chuyển một chiều và thời gian vận chuyển (-0,34 và -0,30), và tốc độ bình quân (0,10). Tổng số km đi được trong năm, khoảng cách vận chuyển một chiều và kích thước xe được xem như là những yếu tố chính xác định đơn giá vận chuyển. Các quy tắc này được khẳng định lại qua Hình 2.10.

Hình 2.10 Đơn giá vận chuyển trên tấn-km và mối liên hệ với tổng số km xe đi được trong năm, khoảng cách vận chuyển một chiều, và kích thước xe

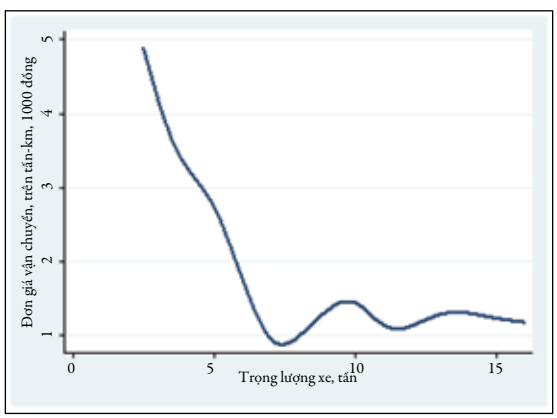
Tổng số km đi được trong năm, km



Khoảng cách vận chuyển một chiều, km



Kích thước xe (trọng lượng bì không có hàng), tấn



Chú thích: Các biểu đồ tính toán giao điểm của các trung vị, sau đó nối các điểm này thành đường cong dạng nối trục bậc ba (cubic spline)

Phân tích hồi quy (OLS) trong Bảng 2.16 khẳng định rằng, ba biến số trên có ý nghĩa thống kê và giải thích được 52% sự biến động của đơn giá vận chuyển (cột đầu tiên). Cụ thể, khoảng cách vận chuyển một chiều, tổng số km đi được trong năm và kích thước xe cứ tăng 10% thì đơn giá vận chuyển trên tấn-km giảm tương ứng 1,6%, 0,5% và 0,9%.

Cột thứ hai trong Bảng 2.16 nhấn mạnh những hạn chế lớn ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, khiến cho chi phí vận tải ở hai thành phố này cao hơn những nơi khác. Kết quả hồi quy cho thấy, chi phí vận chuyển hàng hóa xuất phát từ Hà Nội cao hơn những thành phố khác 26%, trong khi các yếu tố khác như nhau (nói cách khác là kiểm soát 3 yếu tố chính quyết định chi phí vận tải nêu ở đoạn trên). Đồng thời, chi phí vận chuyển xuất phát từ TP Hồ Chí Minh

cũng cao hơn những đô thị khác 16%. Từ đây cho thấy sự tồn tại của nhiều hạn chế lớn đối với hoạt động vận tải ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh.

Xét về mặt vận hành thì điều này không đáng ngạc nhiên do (i) sự tập trung các hoạt động kinh tế tại Hà Nội và TP Hồ Chí Minh như đã thảo luận ở trên, khiến cho các thị trường tại hai thành phố này có sức hút "một chiều" nên khó có thể tìm thấy hàng hóa để vận chuyển theo chiều ngược lại, và (ii) sự đông đúc ở thị trường của hai thành phố lớn, khiến chi phí nhiên liệu và chi phí vận hành cao hơn nhiều so với các thành phố khác.

Bảng 2.16 Các yếu tố quyết định chi phí vận tải đường bộ liên đô thị

Phương pháp bình phương nhỏ nhất (OLS)	(1)	(2)
Biến phụ thuộc	Ln(chi phí vận chuyển, trên tấn-km, 1000 đồng)	Ln(chi phí vận chuyển, trên tấn-km, 1000 đồng)
Ln(khoảng cách vận chuyển một chiều, km)	-0,164***	-0,167***
	(0,023)	(0,023)
Ln(tổng số km đi được trong năm, km)	-0,049**	-0,037*
	(0,023)	(0,022)
Ln(trọng lượng xe tải, tấn)	-0,086***	-0,077***
	(0,005)	(0,006)
Biến giả (biến đại diện) cho hoạt động vận tải		0,259***
Từ Hà Nội		(0,069)
Biến giả (biến đại diện) cho hoạt động vận tải		0,160**
Từ TP Hồ Chí Minh		(0,068)
Hằng số	Có	Có
Quan sát	419	419
R^2 sau khi điều chỉnh	0,519	0,541

Chú thích: 1) trong ngoặc là giá trị sai số chuẩn vững
2) * có ý nghĩa ở mức 10%; ** có ý nghĩa ở mức 5%; *** có ý nghĩa ở mức 1%

2.8.3 Hướng tới tương lai

Kết quả phân tích tiến trình phát triển đô thị trong Chương 1 đã xác định được hai đô thị đặc biệt Hà Nội và TP Hồ Chí Minh cùng các vùng kinh tế lân cận là những động lực cho sự tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Hai vùng đô thị lõi này thu hút nguồn vốn con người có chất lượng cao và các hoạt động sản xuất công nghiệp có năng suất cao. Ngược lại, chính hai vùng đô thị này cũng cải thiện được năng lực sản xuất nhờ sự tập trung và tích tụ của các hoạt động kinh tế (và tăng hiệu quả kinh tế nhờ mở rộng quy mô). Để tối đa hóa các lợi ích từ sự tích tụ kinh tế, cần phải đảm bảo rằng các yếu tố sản xuất có thể di chuyển dễ dàng và ít tốn kém trong nội vùng đô thị cũng như giữa các vùng đô thị.

Điều quan trọng hơn là, theo mục 2.1 (Bảng 2.2 và Hình 2.2), 73% hoạt động vận tải đường bộ tập trung vào các quãng đường ngắn dưới 100 km. Xét đến khối lượng kinh tế của hai đô thị đặc biệt Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, có thể nhận ra rằng các hoạt động vận chuyển trên khoảng cách ngắn sẽ chủ yếu tập trung trên các hành lang đô thị nối liền trung tâm thành phố với các vùng ngoại ô.

Mặc dù vậy, khảo sát vận tải đường bộ đã xác định rằng những hành lang đô thị chính đang gặp nhiều hạn chế và trở ngại về hậu cần, và có chi phí vận chuyển đắt đỏ nhất, tính trên tấn-km. Giảm bớt chi phí vận tải tại các khu vực này sẽ là một vấn đề cần ưu tiên thực hiện ở Việt Nam để quá trình đô thị hóa có nhiều thuận lợi và dễ thành công hơn.

Cần so sánh những đặc điểm khác nhau trong hoạt động vận tải ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, từ đó đưa ra những can thiệp chính sách khác nhau. Với Hà Nội, chi phí vận chuyển đắt đỏ cho các quãng đường ngắn có thể do sự phổ biến của các xe tải nhỏ và mức độ sử dụng xe thấp (thể hiện qua tổng số km đi được trong năm). Với TP Hồ Chí Minh, tham nhũng là một trở ngại lớn, nghiêm trọng hơn nhiều so với ở các đô thị khác. Thang điểm (chủ quan) đánh giá mức độ nghiêm trọng của tình hình tham nhũng ở TP Hồ Chí Minh là 4,2 (trên 5), cao hơn nhiều so với Hà Nội (3,5) và bình quân cả nước (3,7). Bằng cách giảm thiểu các khoản chi lót tay không chính thức, chi phí vận chuyển hàng hóa trong bán kính 100 km từ TP Hồ Chí Minh có thể giảm 13%, trong khi đó, biện pháp tương tự sẽ chỉ giảm được 6% chi phí vận tải trên các quãng đường ngắn (dưới 100 km) ở Hà Nội.

Nhìn lại và xem xét vấn đề từ phương diện hậu cần: có thể thấy rằng chi phí vận chuyển không phải là yếu tố duy nhất ảnh hưởng đến các chi phí hậu cần cho một doanh nghiệp sản xuất ở TP Hồ Chí Minh hay Hà Nội. Ngành vận tải đường bộ ở Việt Nam có tính cạnh tranh cao, và phần lớn các hãng vận tải chỉ quan tâm đến chi phí vận tải và không quan tâm đến chi phí hàng hóa lưu kho. Do đó, các lái xe có thể giảm bớt chi phí bằng cách giảm chất lượng dịch vụ (ví dụ như chấp nhận chở quá tải, gây hư hại cho hệ thống đường sá trong bối cảnh nguồn vốn duy tu bảo dưỡng đường đã rất hạn chế, từ đó tạo ra một cái vòng luẩn quẩn không bao giờ chấm dứt). Một trong những trở ngại chính đối với việc đảm bảo tính cạnh tranh của ngành hậu cần, đó là làm thế nào đảm bảo chất lượng dịch vụ, và giảm chi phí lưu kho. Ngành vận tải vẫn chưa đủ khả năng cung cấp các dịch vụ chất lượng cao, nhất là khi các hãng vận tải thường chỉ tập trung quản lý chi phí vận tải mà không chú ý đến tổng chi phí hậu cần của toàn bộ chuỗi cung ứng.

Tóm lại, các ưu tiên chính sách gồm có (i) cải cách quy định để giảm tối đa thói nhận tiền lót tay không chính thức của cán bộ, quan chức ngành vận tải đường bộ, (ii) cải thiện hiệu quả hoạt động trong nội bộ ngành vận tải đường bộ và hậu cần, và quan trọng nhất là (iii) đầu tư cơ sở hạ tầng theo mục tiêu không gian phù hợp ở hai đô thị đặc biệt Hà Nội và TP Hồ Chí Minh. Những cải cách này sẽ đem lại những kết quả lớn. Ví dụ như, chi phí vận tải đường bộ cho các quãng đường ngắn (dưới 100 km) ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh có thể giảm lần lượt 67% và 57%, nếu đơn giá chi phí ở hai đô thị này giảm xuống bằng mức ở các đô thị loại 1.

Hộp 2.4 Cải cách các quy định vận tải đường bộ: các nghiên cứu cụ thể tại OECD, Mê-hi-cô và Hàn Quốc

Các quốc gia OECD (Boylaud và Nicoletti, 2001)

Ngành vận tải đường bộ phát triển rất nhanh vì nhiều nước OECD có xu hướng thực hiện những cải cách tự do hóa toàn diện. Thông thường có hai nhóm quy định liên quan đến vận tải đường bộ: (i) nhóm các quy định về xe cộ và giao thông, và (ii) nhóm các quy định về hoạt động của thị trường. Vấn đề khó khăn đối với những cơ quan quản lý, điều tiết hoạt động vận tải đường bộ là ở chỗ họ phải thực hiện trách nhiệm này mà không bóp méo quy mô cạnh tranh trong ngành cũng như giữa ngành đường bộ với các loại hình vận tải khác.

Từ các bằng chứng thực nghiệm hiện tại, có thể thấy rằng tự do hóa đã thúc đẩy tính hiệu quả và phúc lợi cho người tiêu dùng. Không hề xảy ra bất kỳ hậu quả bất lợi nào cho ngành: tại các quốc gia thực hiện cải cách, cạnh tranh phát triển trong một môi trường ngành ổn định và mức độ an toàn nhìn chung đều được cải thiện. Đồng thời, mức cước phí giảm, năng suất tăng, và tinh thần đổi mới được thúc đẩy mạnh mẽ. Trong tương lai, cần xác định các thước đo có thể so sánh, đối chiếu lâu dài (các chỉ số) về hiệu quả kinh tế của ngành vận tải đường bộ.

Mê-hi-cô (Dutz và cộng sự, 2000)

Từ một quốc gia có những quy định hết sức cứng nhắc và sự can thiệp quá nhiều của chính phủ, bắt đầu từ năm 1989, Mê-hi-co đã tiến hành cải cách các quy định về vận tải đường bộ dựa trên nguyên tắc gia nhập tự do và thiết lập mức giá theo thị trường. Các bài học kinh nghiệm chính của Mê-hi-cô dành cho các quốc gia khác gồm có: (1) sự gia tăng cạnh tranh trong ngành vận tải đường bộ có vai trò tích cực đối với sự tăng trưởng và đổi mới trong toàn bộ nền kinh tế; (2) để cải cách thành công, cần phải thận trọng khi lên kế hoạch và thực thi, và phải có sự hỗ trợ của các nhà lãnh đạo cấp cao; (3) cần chú ý đúng mức và huy động đủ nguồn lực để hỗ trợ cơ quan quản lý giám sát thích ứng với các điều kiện mới sau khi cải cách quy định; (4) phải ban hành đồng thời các quy định hỗ trợ thị trường để bù lại các thất bại thị trường, và xóa bỏ các quy tắc bóp méo, chống cạnh tranh; và (5) Cơ quan quản lý cạnh tranh có vai trò cốt yếu trong bất kỳ sáng kiến cải cách quy định nào, xét cả về phương diện vận động chính sách trước khi cải cách cũng như phương diện cưỡng chế thực thi quy định mới sau khi cải cách.

Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề chưa được giải quyết và đang gây trở ngại cho sự phát triển toàn diện của ngành hậu cần ở Mê-hi-cô, cụ thể là: (1) sự phân chia rõ rệt giữa các bên cung cấp dịch vụ vận tải đường bộ với công nghệ cao và các bên cung cấp dịch vụ sử dụng công nghệ thấp; (2) chính phủ còn đang do dự, chưa muốn áp dụng các tiêu chuẩn kỹ thuật và giới hạn tải tối đa, và (3) chưa thể thực hiện đầy đủ các quy định liên quan đến ngành vận tải của NAFTA và đảm bảo các cải cách có tính đồng nhất hơn ở cấp độ liên bang.

Hàn Quốc (Smith và cộng sự, 1986)

Khi Hàn Quốc bước vào giai đoạn giữa của quá trình đô thị hóa vào năm 1984, chính phủ Hàn Quốc đã tiến hành đánh giá những quy định hiện hành liên quan đến ngành vận tải. Mục tiêu đánh giá là tìm hiểu xem việc phi điều tiết có thể giảm chi phí vận tải, góp phần bảo tồn năng lượng và phục vụ người sử dụng tốt hơn hay không. Nghiên cứu đánh giá này do Ngân hàng Thế giới hỗ trợ giám sát, và đã đưa ra kết luận rằng cải cách quy định trong ngành vận tải sẽ đem lại những lợi ích lớn: từ 240 đến 400 triệu USD mỗi năm (khoảng 6-9% tổng chi phí vận tải).

Vấn đề kích thước xe/gom hàng là ưu tiên lớn nhất. Ngoài ra, việc bỏ lệnh cấm cho thuê xe tải tư nhân, mặc dù bị nhóm vận động hành lang của ngành vận tải thương mại phản đối gay gắt, nhưng có thể là hành động

mang lại lợi ích lớn thứ hai trong số các hành động cải cách. Tuy nhiên, quy mô gom hàng và khả năng sử dụng các xe lớn có thể bị hạn chế do khoảng cách chuyên chở ngắn. Để các dịch vụ gom hàng thương mại hòa vốn thì khoảng cách chuyên chở phải từ 150 đến 250 km và trong trường hợp của Hàn Quốc, điều này có nghĩa là 60% đến 80% hoạt động vận tải không phù hợp để gom hàng.

Cuối cùng, báo cáo kiến nghị lên chính phủ Hàn Quốc những biện pháp cải cách sau đây: (1) xóa bỏ sự phân biệt giữa các loại giấy phép khu vực, giấy phép tuyến đường và giấy phép đặc biệt (để các xe tải ngoài khu vực có thể nhận chở hàng ngoại tỉnh trên chuyến về và các xe tải ngoài khu vực và xe tải không có giấy phép đặc biệt có thể nhận phụ tải riêng biệt); (2) giới hạn các tiêu chí cấp phép điều hành hãng vận tải ở các tiêu chí an toàn và năng lực chuyên môn; (3) cho các nhà điều hành hãng vận tải tự do lựa chọn số lượng và kích thước xe mà họ có thể vận hành; (4) cho phép sử dụng công-ten-nơ trong thương mại nội địa; (5) không hạn chế xe tải tư nhân về khối lượng, và cho phép xe tải tư nhân chở hàng thuê với điều kiện đảm bảo các yêu cầu an toàn và năng lực y như các hãng vận tải thương mại; (6) tăng cường các cơ chế thực thi an toàn; (7) về thuế đối với xe tải, xóa bỏ sự phân biệt đối xử theo hình thức sở hữu; (8) áp dụng chính sách mới cho phép một số chủ sở hữu-điều hành xe một cách hoàn toàn độc lập, bất kể kích thước xe to hay nhỏ; (9) tách bạch vai trò môi giới; và (10) giám sát các chỉ số hiệu suất và chi phí thông qua các khảo sát mẫu để tìm hiểu xem cải cách có đạt được những kết quả dự kiến hay không, và để có cơ sở thuận lợi hơn cho việc đánh giá các can thiệp của chính phủ với thị trường vận tải đường bộ. [7]

2.9 Nên hành động ra sao để chuẩn bị cho giai đoạn tiếp theo của quá trình đô thị hóa ở Việt Nam?

Vấn đề cơ sở hạ tầng giao thông vận tải cấp bách nhất ở Việt Nam là các đô thị chính, nhất là hai đô thị đặc biệt Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, không có cơ sở hạ tầng đô thị để chuyển sang nấc thang tiếp theo của quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa trong những năm sắp tới. Kết luận này sẽ được phân tích chi tiết hơn ở Chương 3. Do đó, Việt Nam cần đầu tư nhiều và đầu tư có mục tiêu cho cơ sở hạ tầng tại các thành phố lớn cùng với các vùng ngoại ô quanh đó, vì đây là những động lực chính cho sự tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam.

---

[7] Dưới đây là các chỉ số đề xuất cho mục tiêu giám sát:

Các chỉ số về hiệu suất	(1) Số km đi được hàng năm (2) Tỷ lệ chạy xe không có hàng (3) Hệ số tải trên số chuyến xe có hàng
Phạm vi và quy mô vận hành xe	(4) Kích thước xe (5) Quy mô đội xe (6) Số lượng bến gom hàng (7) Quy mô của từng bến gom hàng
Chi phí cho các yếu tố vận hành	(8) Chi phí quản lý chung và lợi nhuận (9) Lương
Công nghệ xe	(10) Thiết kế xe (mục đích thông thường/đặc biệt) (11) Hiệu quả sử dụng nhiên liệu
Các đặc điểm dịch vụ	(12) Tốc độ: tự do áp dụng mức phí cao hơn cho dịch vụ nhanh hơn (13) Tính đáng tin cậy: cần có hợp đồng đầy đủ thông tin giữa lái xe và hãng vận tải

Các bài học và kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới cũng khẳng định rằng khi tiếp tục đô thị hóa, một ưu tiên chính sách cấp thiết là phát triển các hệ thống vận tải "đô thị" trải rộng khắp các tỉnh và địa phương. Tại các vùng đô thị lớn, năng động và phát triển nhanh, sẽ nhanh chóng xảy ra tình trạng tắc nghẽn giao thông nếu không kịp thời mở rộng cơ sở hạ tầng đô thị. Ngoài ra, cần phải quy hoạch với tầm nhìn xa. Ví dụ về cách tiếp cận ở Hàn Quốc khi phát triển giao thông đô thị được mô tả ở Bảng 2.17. Tuy nhiên, đó chỉ là một ví dụ và có thể còn có nhiều ví dụ khác tốt hơn (chẳng hạn như kinh nghiệm ở vùng Vancouver mở rộng, Ca-na-đa), nên xem xét trong giai đoạn nghiên cứu tiếp theo về chủ đề này. Cuối cùng, Việt Nam cần nghiên cứu nhiều phương án và kinh nghiệm toàn cầu để chọn ra một con đường phù hợp với điều kiện riêng của mình. Việc này cần được thực hiện trong một nghiên cứu khác chi tiết hơn.

Bảng 2.17 Các chính sách vận tải của Hàn Quốc vào các giai đoạn khác nhau của quá trình đô thị hóa

Giai đoạn đô thị hóa	Chính sách vận tải
Giai đoạn đầu	• Thiết lập mạng lưới đường sắt (1919): cuối triều đại Chosun, mở tuyến đường sắt Kyoungbu • Đường bộ: hỗ trợ đường sắt • Sau khi Hàn Quốc giành độc lập: cải tiến mạng lưới đường sắt ở Seoul (các tuyến đường sắt công nghiệp)
Giai đoạn giữa	• Mở đường cao tốc Kyoungbu: mở ra kỷ nguyên đường cao tốc • Thiết lập mạng lưới đường bộ quốc gia dựa trên đường cao tốc • Các hệ thống vận tải đô thị: đường giao thông đô thị, đường sắt khu vực, điện khí hóa đường sắt đô thị, và tàu điện ngầm
Giai đoạn tiên tiến	• Mở rộng mạng lưới tàu điện ngầm đô thị • Xây dựng tuyến tàu tốc hành Hàn Quốc (KTX, tàu Korea bullet train) "thu nhỏ" cả đất nước thành một vùng có thể kết nối với nhau trong thời gian nửa ngày
Giai đoạn tương lai	• Đảm bảo chất lượng cơ sở hạ tầng giao thông vận tải: đường dành cho người đi bộ, hệ thống vận tải xanh • Tìm ra các giải pháp cho các vấn đề giao thông tại các vùng đô thị

Nguồn: nghiên cứu cụ thể Đánh giá Đô thị hóa ở Hàn Quốc, 2011, KRIHS

Mở rộng cơ sở hạ tầng đô thị có khả năng kết nối là biện pháp rất quan trọng để giải quyết các vấn đề tắc nghẽn giao thông đang ngày càng nghiêm trọng hơn. Phát triển các hệ thống vận tải đô thị là biện pháp quan trọng với các đô thị lớn, vì các hoạt động kinh tế ở đây đã vượt ra ngoài ranh giới đô thị và kết nối với các thị trường khác ở trong nước cũng như nước ngoài. Do đó, đầu tư kịp thời cho cơ sở hạ tầng có khả năng kết nối trong và ngoài đô thị là biện pháp cốt yếu để duy trì khả năng cạnh tranh của các thành phố lớn, cũng có nghĩa là khả năng cạnh tranh của nền kinh tế Việt Nam.

Tài liệu tham khảo

Boylaud, O. and G. Nicoletti (2001), "Regulatory Reform in Road Freight," *OECD Economic Studies,* No. 32.

Dutz, M., A. Hayri, and P. Ibarra (2000), "Regulatory Reform, Competition, and Innovation: A Case Study of the Mexican Road Freight Industry," *World Bank Policy Research Working Papers*, No. 2318.

VITRANSS-2 (Japan International Cooperation Agency and Vietnam Ministry of Transport) (2009), *The Comprehensive Study on the Sustainable Development of Transport System in Vietnam* (VITRANSS-2).

McKinsey & Company (2010), *Building India: Transforming the Nation's Logistics Infrastructure.*

Park, J., D. Kim, Y. Ko, E. Kim, K. Park, K. Kim (2011), Urbanization and Urban Policies in Korea, Korea Research Institute for Human Settlements.

Smith, G., T. Michell, and B. Shin (1986), *Assessing the Effects of Trucking Regulation in Korea,* World Bank Transportation Department.

Suh, S.B., and H.K. Kwon (2009), *Korean Macroeconomic Logistics Costs in 2007*, Korea Transport Institute (2009).

World Bank (2011), "India Urbanization Review", *mimeo.*

Phụ lục 2A Tổ chức thể chế trong ngành vận tải Việt Nam (trích từ báo cáo VITRANSS-2, 2009)

	Đường bộ	Đường sắt	Đường sông	Cảng biển/ vận tải biển	Vận tải hàng không
Quy hoạch và chính sách					
Đa phương thức	Bộ Giao thông	Bộ Giao thông	Bộ Giao thông	Bộ Giao thông	Bộ Giao thông
Ngành	Tổng cục Đường bộ (GRA), trực thuộc Bộ Giao thông	Tổng công ty Đường sắt Việt Nam (VRC), Trực thuộc Bộ Giao thông	Cục Đường thủy nội địa (VIWA), trực thuộc Bộ Giao thông	Cục Hàng hải Việt Nam (VINAMARINE) trực thuộc Bộ Giao thông, VINALINES trực thuộc Văn phòng Thủ tướng	Cục Hàng không dân dụng Việt Nam (CAAV), trực thuộc Bộ Giao thông
Quy định: Kỹ thuật					
An toàn, tiêu chuẩn, v.v	GRA	VNRA/VRC	VIWA chịu trách nhiệm về các cảng, luồng lạch, và vận hành tàu	VINAMARINE chịu trách nhiệm về các cảng và vận hành tàu biển	CAAV
Cấp phép	Cấp giấy phép lái xe – công an giao thông	Cấp giấy phép lái tàu/đầu tàu – VRC	Giấy phép hoa tiêu tàu – VIWA	Đăng ký thủy thủ - VINAMARINE	Hoa tiêu và cán bộ kỹ thuật máy bay – CAAV
Đăng ký	Đăng ký xe có động cơ – công a giao thông	VNRA	VIWA đăng ký và thanh tra tàu	Đăng kiểm Hàng hải Việt Nam, thuộc VINAMARINE	CAAV đăng ký và thanh tra máy bay
Quy định: Kinh tế					
Gia nhập thị trường và cạnh tranh	Tổng công ty Đường cao tốc (VEC) quản lý phí cầu đường; Đơn vị địa phương quản lý đối với lái xe buýt	Độc quyền: VRC	Phần lớn xà lan thuộc sở hữu và sử dụng tư nhân; còn lại là trách nhiệm của VIWA	Không rõ về quy định với các cảng biển; dịch vụ vận tải biển thuộc trách nhiệm của VINAMARINE	AAV
Định giá	Giá vé giao thông công cộng do ủy ban nhân dân địa phương quyết định	VRC quy định giá vé theo phê duyệt của Bộ Tài chính	VIWA quy định mức phí đường sông theo phê duyệt của Bộ Tài chính; ủy ban nhân dân quy định lệ phí cảng	Phí, lệ phí theo phê duyệt của Bộ Tài chính	Phí, vé máy bay tiết kiệm nội địa, theo phê duyệt của Bộ Tài chính
Quản lý chương trình					
Chương trình đầu tư	Bộ Giao thông, Bộ KH&ĐT, Bộ Tài chính	Bộ Giao thông, Bộ KH&ĐT, Bộ Tài chính	Bộ Giao thông, Bộ KH&ĐT, Bộ Tài chính	Bộ Giao thông, Bộ KH&ĐT, Bộ Tài chính	Bộ Giao thông, Bộ KH&ĐT, Bộ Tài chính
Cung cấp cơ sở hạ tầng					
Xây dựng	Ban quản lý dự án (PMU) thuộc Bộ Giao thông và Tổng cục Đường bộ (ngoại trừ đường cao tốc và đường giao thông địa phương)	Hạ tầng đường ray và sân ga, thuộc Cục Đường sắt Việt Nam	Cảng và luồng lạch, thuộc PMU của VIWA (trừ các cảng và sông thuộc quản lý địa phương)	Các cảng nhỏ thuộc trách nhiệm của VINAMARINE; các cảng lớn do các doanh nghiệp cảng sở hữu, xây dựng và duy tu bảo dưỡng theo các hình thức sở hữu khác nhau	Ba công ty quản lý bay (cho 3 miền) thuộc CAAV
Duy tu bảo dưỡng			Nạo vét thuộc trách nhiệm của VINAWACO		

	Đường bộ	Đường sắt	Đường sông	Cảng biển/ vận tải biển	Vận tải hàng không
Nhượng quyền	Tổng công ty Đường cao tốc Việt Nam (VEC)	Về lý thuyết là VRC	Không có cơ quan nào chịu trách nhiệm duy nhất	Không có cơ quan nào chịu trách nhiệm duy nhất	B3 công ty quản lý bay 3 miền
Cung cấp dịch vụ					
Vận tải	Các hãng xe buýt thuộc trách nhiệm của cơ quan chính quyền địa phương, các hợp tác xã, công ty tư nhân	Các loại đầu máy và dịch vụ thuộc trách nhiệm của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam (VRC)	Dịch vụ đường sông của các công ty tư nhân và doanh nghiệp nhà nước; đội tàu của VIWA chiếm số ít (~10%)	Công ty Vận tải biển Việt Nam (VINALINES) với 7 công ty con, các công ty vận tải biển khác	Tổng công ty Hàng không Việt Nam (Vietnam Airlines), Jetstar Pacific, VASCO, Tổng công ty Bay dịch vụ (máy bay trực thăng)
Người sử dụng công cộng	Xe ô tô tư nhân, xe tải, xe máy	Không có	Tàu thuyền nhỏ	Tàu thuyền nhỏ	Máy bay tư nhân
Các văn bản luật cơ bản	Quyết định của Bộ Giao thông số 3525/1998/ QD-BGTVT; và quyết định 3030-QD-BGTVT (6/10/2004) đối với VEC	Luật Đường sắt Việt Nam số 35/2005/QH11	Quyết định số 23/2004/QH11 ngày 15/6/2004	Bộ luật Hàng hải Việt Nam (tháng 6/1990) Sửa đổi theo Nghị quyết 51/2001-QH10 (tháng 12/2001)	Quyết định của Thủ tướng số 267/2003/QD-TTg ngày 19/12/2003; Lệnh của Chủ tịch nước số 08/2006/L-CTN (tháng 7/2006)
Thực thi	Công an giao thông	VNRA/VRC	15 trạm quản lý đường sông của VIWA	Cảnh sát biển Việt Nam	Quản lý không lưu Việt Nam thuộc CAAV

Nguồn: VITRANSS-2 (2009)

Phụ lục 2B Chiến lược lấy mẫu cho khảo sát vận tải đường bộ

Mẫu gồm có 120 điểm dữ liệu cho từng loại hình trong số 6 loại hình tuyến vận tải, như vậy tổng cộng có 720 véc-tơ thông tin (nói cách khác là 720 tổ hợp O-D), xem trong Bảng 2.B.1 ở dưới, và tối thiểu có 2 người trả lời cho mỗi điểm trong số 18 điểm[8] xuất phát.[9] Chiến lược lấy mẫu áp dụng cách tiếp cận chỉ tiêu, nghĩa là lựa chọn ngẫu nhiên những người trả lời có thể cung cấp thông tin về một hoặc nhiều tuyến vận tải. Không có hạn chế về số lượng người trả lời phỏng vấn hoặc số tổ hợp O-D mà họ phục vụ. Từ kinh nghiệm trước đây trong các khảo sát vận tải đường bộ tương tự, tổng số người trả lời dự kiến dao động từ 120 (nếu tất cả những người trả lời đều cung cấp thông tin về 6 tuyến vận tải) đến 720 (nếu tất cả những người trả lời đều chỉ cung cấp thông tin về 1 tuyến vận tải duy nhất, tức là 1 tổ hợp O-D duy nhất), giả định tỷ lệ từ chối trả lời là 0. Bảng 2.B.2 mô tả trường hợp có 720 véc-tơ mẫu thông tin với 310 người trả lời.

Bảng 2.B.1 Mẫu mục tiêu, theo loại hình tuyến vận tải
(số lượng người trả lời và số tuyến vận tải)

Các công ty vận tải hoạt động trên tuyến:	Số lượng tuyến
Đến Hà Nội	120
Đến TP Hồ Chí Minh	120
Đến cảng quốc tế lớn gần nhất	120
Đến trạm cửa khẩu nội địa lớn gần nhất	120
Đến các thành phố lân cận có trên 100.000 dân	120
Đến các vùng nông thôn lân cận	120
Tổng cộng	720

Bảng 2.B.2 Bảng mẫu mục tiêu
(Số người trả lời bằng số lượng của các tuyến đường cung cấp)

Các công ty hoạt động trên	Số lượng người trả lời	Số tuyến vận tải
6 tuyến vận tải	50	300
3 tuyến vận tải	80	240
Một tuyến vận tải	180	180
Tổng cộng	310	720

[8] TP.Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải phòng, Đà Nẵng, Biên Hòa, Huế, Nha Trang, Cần Thơ, Qui Nhơn, Rạch Giá, Nam Định (Nam Hà), Vũng Tàu, Long Xuyên, Hạ Long (Hồng Gai), Phan Thiết, Lào Cai, Vinh và Phủ Lý.

[9] Ý tưởng ban đầu là thu thập ít nhất 1 véc-tơ thông tin cho từng loại tuyến và điểm xuất phát (18*6=108); tuy nhiên thực tế là có một số điểm xuất phát lại không có tuyến vận tải trực tiếp cho tất cả các loại hình vận tải tới điểm đến.

3

Mở rộng đô thị và phát triển không gian đô thị ở Việt Nam

3.1. Mở đầu

Chương này xem xét các quá trình mở rộng đô thị và phát triển không gian của các thành phố ở Việt Nam. Nội dung chương bắt đầu bằng việc xem xét vấn đề nhà ở, tiếp theo là hình thái đô thị và tình hình lưu thông ở các thành phố Hà Nội, Hồ Chí Minh và Đà Nẵng. Tuy Việt Nam đã xử lý tốt một số vấn đề nhưng vẫn còn nhiều yếu tố quan trọng khác cần đáp ứng để bảo đảm duy trì những thành quả đạt được ở đô thị khi đất nước bước sang giai đoạn phát triển mới tương ứng với mức độ đô thị hóa ở cấp độ cao hơn. Tiếp theo, nội dung chương sẽ đề cập đến các thị trường đất đai, bất động sản và quá trình quy hoạch đô thị. Thị trường đất đai và quy hoạch đô thị là những yếu tố quan trọng bảo đảm cho nền kinh tế đô thị vận hành hiệu quả và bình đẳng, chương này sẽ đưa ra một số gợi ý sơ bộ về tăng cường hiệu quả của các mô hình hiện đang được triển khai ở Việt Nam.

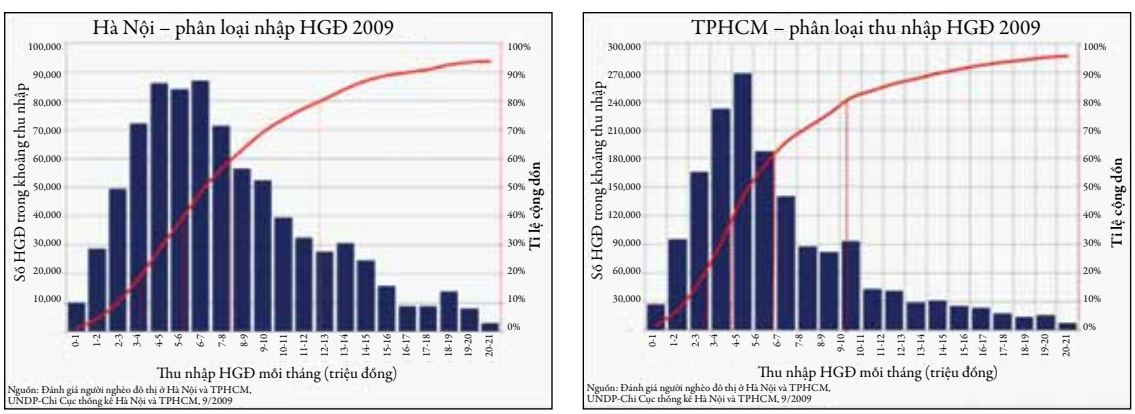
3.2. Nhà ở

Phần này sẽ khảo sát nhanh một số chỉ số cung cầu nhà ở. Việt Nam đã có nhiều nỗ lực đáng khen ngợi khi thiết lập được một cơ chế linh hoạt và đa dạng về cung nhà ở trên nhiều mảng thị trường, nhờ đó duy trì được tỉ lệ nhà ổ chuột rất thấp đối với một đất nước ở giai đoạn phát triển này. Nội dung chương sẽ xem xét một số ưu tiên và những vấn đề phát sinh liên quan đến việc củng cố những thành quả và chuyển biến tích cực trên.

3.2.1. Cầu

Phân chia thị trường thành nhiều phân khúc và lượng hóa một số tham số, đặc trưng cơ bản của những phân khúc này (như thu nhập hay khả năng tiếp cận nguồn vốn) là một bước quan trọng khi tìm hiểu phương thức vận hành của thị trường nhà ở nói chung, cũng như xác định xem cầu về nhà ở bắt nguồn từ mảng thị trường nào. Đường biểu diễn phân loại thu nhập của Hà Nội (2009) và TPHCM (2009) sẽ giúp ta tập trung vào một câu hỏi quan trọng: hình thái nhà ở nào phù hợp với thu nhập của hộ gia đình trong từng mức thu nhập như minh họa ở Hình 3.1

Hình 3.1. Phân loại thu nhập hộ gia đình ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh



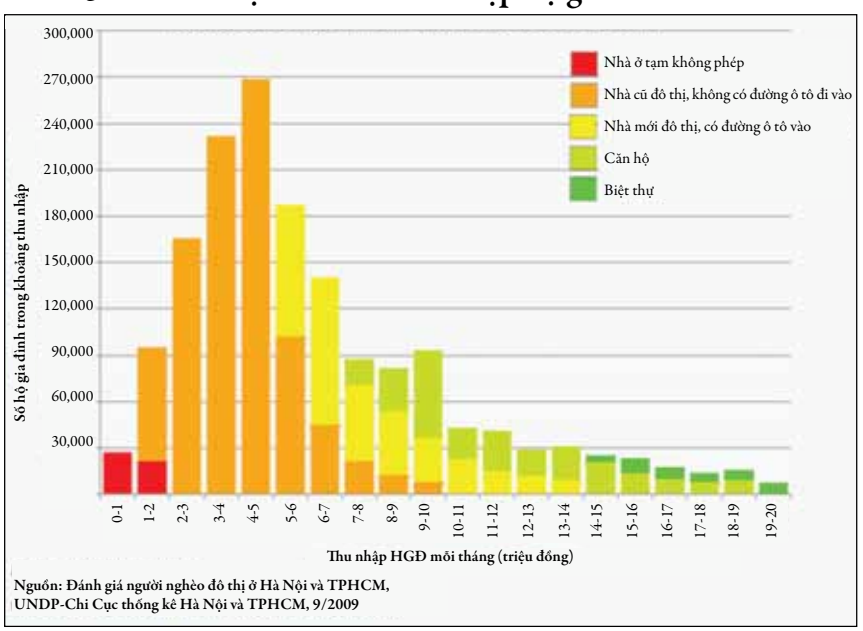
Nguồn: Tài liệu bổ sung của Alain Bertaud (2011a, 2011c), sử dụng dữ liệu của ALMEC và UNDP.

Những biểu đồ trên cho thấy phần lớn thu nhập hộ gia đình ở Hà Nội và TPHCM năm 2009 ở mức trên 2 triệu đến 10 triệu đồng một tháng (khoảng 100-500 USD một tháng). Hà Nội có mức phân bổ đồng đều hơn giữa các mức trong cùng nhóm còn TPHCM có tỉ lệ cao hơn dân số thuộc nhóm có thu nhập 3-6 triệu đồng một tháng (150-300 USD một tháng). Dựa trên các số liệu/tính toán về chi tiêu hộ gia đình cho những mảng thị trường này, ta có thể xác định được tỉ lệ thu nhập của hộ gia đình được sử dụng để thuê nhà. Đồng thời, ta cũng có thể tính toán được khoảng thời gian một hộ gia đình cần phải tích lũy để đủ tiền mua nhà riêng (dựa trên tỉ lệ tiết kiệm của hộ gia đình), cũng như ảnh hưởng của khả năng tiếp cận nguồn vốn trong việc tạo điều kiện để một số đối tượng nhất định mua được nhà

3.2.2. Cung

Hình 3.2. tiếp tục cho thấy những dải thu nhập hộ gia đình trên tương ứng ra sao với những hình thức cung ứng nhà ở. Tỉ lệ phân bổ các màu sắc trong từng cột thu nhập cho biết tỉ lệ của mỗi luồng cung ứng với một mức thu nhập. Mục đích của minh họa trên là để nhấn mạnh một điều rằng để xác định chính xác mức cầu thì phải phản ánh được mức cầu của mọi mức thu nhập chứ không chỉ các con số trung bình. Phân tích theo cách trên cho trường hợp TPHCM chỉ là phân tích diễn giải sơ bộ và cần được hoàn thiện bằng nhiều dữ liệu hơn nữa. Tuy vậy, đồ thị này vẫn cho ta một cái nhìn tổng quan hợp lý.

Hình 3.2. Phân loại nhà ở và thu nhập hộ gia đình ở TPHCM



Nguồn: Tính toán minh họa của Bertaud, 2011c.

Cần xem xét các cơ chế cung ứng nhà ở của một thành phố và liên hệ với các phân đoạn tương ứng của nhu cầu như trong hình trên. Những thông tin này sẽ giúp một tỉnh, thành phố có các chính sách về nhà ở theo cầu thực tế. Tất nhiên, những mô hình trên về bản chất luôn biến động, vì sự di cư đến thành phố sẽ làm tăng số hộ gia đình trong các dải thu nhập thấp nhất, đồng thời làm tăng số hộ gia đình chuyển đến những ngôi nhà có giá cao hơn. Định hướng chính sách cần khuyến khích những mảng thị trường phù hợp nhất (thông qua các biện pháp tác động vào cung hoặc cầu). Nhìn chung, Việt Nam đã thiết lập được một cơ chế cung ứng nhà ở linh hoạt và đa dạng trên khắp các mảng thị trường, từ đó duy trì được tỉ lệ nhà ổ chuột rất thấp. Câu hỏi vì sao Việt Nam lại có ít nhà ổ chuột như vậy sẽ được trả lời ở phần sau của chương này.

Nghiên cứu chi tiết hơn về quá trình cung ứng nhà ở ở ba thành phố Đà Nẵng, Hà Nội và Hồ Chí Minh

Đà Nẵng

Hình đầu tiên (Hình 3.3.) dưới đây trình bày quá trình phân lô diễn ra ở khu vực ven biển phía Bắc. Trong trường hợp này, mỗi lô đất rộng khoảng 100 m^2 (trong đó có khoảng 89 m^2 diện tích xây dựng mỗi tầng và bình quân mỗi lô xây 4 tầng), có mặt đường rộng 10-14 mét, rất thuận tiện để xe ô-tô ra vào, ra và đỗ xe dọc phố. Lô đất trong trường hợp này nằm gần bờ biển, có thể đi ra các đường lớn thông qua các con phố rộng. Khảo sát giá đất của USBV, ALMEC và GHK vào tháng 2/2011 cho thấy giá sàn ở khu vực này ở vào khoảng 23 triệu đồng/m^2 (khoảng 1.150 USD/m^2). Nhờ vị trí hết sức thuận lợi, nằm gần bờ biển và quy hoạch khu trung tâm mới,mức giá này sẽ còn tăng, nhất là khi nhu cầu về phát triển nhà ở bắt đầu cạnh tranh với nhu cầu về khách sạn và khu thương mại dọc bờ biển sẽ ngày càng gần hiện thực hơn

Hình 3.3. Quá trình phân lô ở khu vực bờ biển phía bắc Đà Nẵng

Sử dụng đất điển hình ở khu mới tại Đà Nẵng
Phố Trần Đình Tre – Kinh Dương Vương
16o04'56.92" B – 108o09'39.97" Đ

Diện tích khu nhà	61.784 m^2	66%
Diện tích phố	31.613 m^2	34%
Tổng diện tích	93.397 m^2	100%
Chiều dài lô đất	20.17 m	
Chiều rộng bình quân lô đất	5,25 m	
Diện tích lô đất	105,88 m^2	
Chiều dài tòa nhà	17 m	
Chiều rộng tòa nhà	5,25 m	
Diện tích 1 sàn	89,25 m^2	
Số sàn	4	
Tổng diện tích sàn mỗi lô	357 m^2	
Tổng số lô đất	584 lots	
Tổng diện tích sàn	208.488 m^2	
Tổng SDTSD	2,23	
SDTSD mỗi lô	3,37	
Số HGĐ mỗi sàn trên[1]	1,00	
Số người trong HGĐ	3,50 persons	
Số người mỗi lô	10,50	
Số lô đất hiện đã có người ở	135,00	23%
Mật độ hiện tại	152 p/ha	
Mật độ bão hòa	657 p/ha	
Diện tích sử dụng mỗi sàn	87%	
Diện tích sàn mỗi người	22.07 m^2	

[1] Giả định tầng một được sử dụng để kinh doanh hay làm chỗ để xe.

Xu hướng trên trái ngược với quá trình tăng mật độ tự phát đang diễn ra cách đó không xa (cách bờ biển và khu trung tâm mới 4 km, cách khu trung tâm cũ 7,5 km). Quá trình mở mang ở đây được bắt đầu và tạo điều kiện nhờ việc mở rộng mặt đường Hoàng Văn Thái từ 5 mét lên 14 mét. Kết quả là từ năm 2002 đến 2009, một khu vực bán nông thôn có mật độ thấp đã biến thành một điểm đô thị có mật độ phân lô tương đối dày, với diện tích lô đất nhỏ hơn so với lô đất nêu trên (xem Hình 3.4). Lô đất ở đây thường có diện tích khoảng 60 m^2 (trong đó có khoảng 50 m^2 diện dích xây dựng mỗi tầng), mặt đường rộng khoảng 2-5 mét (trước đây là đường làng), đủ để xe cấp cứu và xe máy đi lại nhưng không đủ rộng cho xe hơi cá nhân hay đỗ xe dọc phố.

Hình 3.4. Mô hình đô thị hóa ở trục đường Hoàng Văn Thái, giai đoạn 2002-2010

Tình hình đầu tư, xây dựng trên đường Hoàng Văn Thái, 10/2002

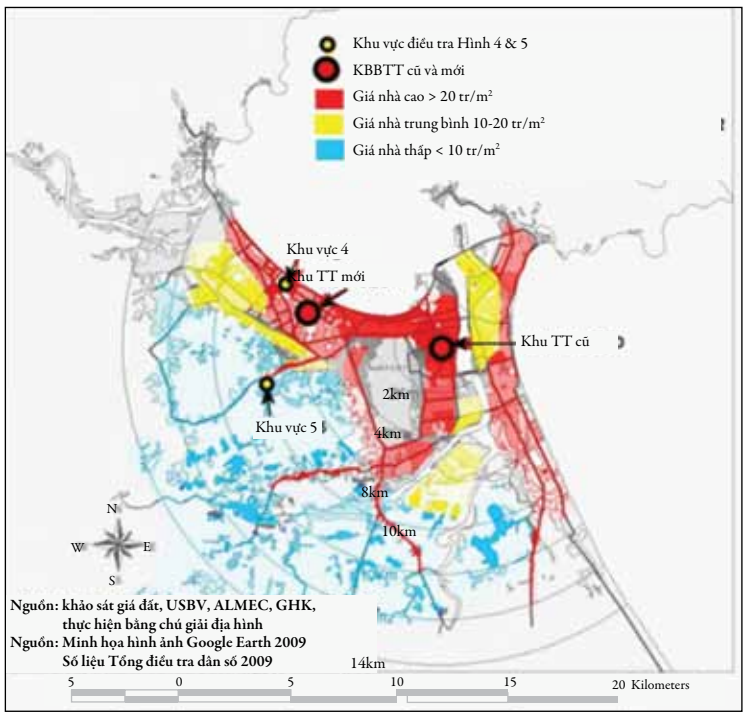
Tình hình đầu tư, xây dựng trên đường Hoàng Văn Thái, 2/2010

Hình thái phát triển tự phát do nhu cầu (phát triển hữu cơ) này không được xem xét trong cuộc khảo sát giá nhà. Tuy nhiên, trong nghiên cứu gốc (Bertaud, 2011b), các tính toán về giá sàn nhà đất ở đây thường dưới 10 triệu đồng/m^2 (khoảng 500USD/m2), tức là thấp hơn 50% so với giá sàn xây dựng chính thức. Vì bình quân diện tích đơn nguyên nhà ở khu định cư hữu cơ nhỏ hơn (khoảng 50 m^2 so với 89 m2 một sàn), nên đơn giá nhà ở đây cũng thấp hơn bình quân 71% so với giá nhà chính thức. Điều đáng ghi nhận là những khu vực phát triển tự phát đang cung cấp một dạng nhà ở về kết cấu không khác mấy so với những khu vực có giá cao hơn ở Đà Nẵng nhưng lại tạo ra một nguồn cung quan trọng nhà ở giá thấp có tác dụng kích cầu.

Hai khu vực trên được biểu thị trên bản đồ trong Hình 3.5 với tiêu đề Khu vực 4 và 5. Trước những khó khăn lớn về cung ứng đất đai xây dựng do địa hình và sân bay nằm ở trung tâm thành phố nên Đà Nẵng không có nhiều lựa chọn ngoài việc tạo điều kiện phát triển các khu vực hữu cơ như trên ở phía Tây Nam thành phố bằng việc xây dựng các trục đường tiếp cận có chiều rộng khoảng 15 mét theo cự ly khoảng 500 mét. Trên những khu đất được hình thành nên bởi những trục đường trên, việc phân lô và xây dựng nhà ở được thực hiện theo mô hình truyền thống ở Việt Nam (nhà phố nhiều tầng, mặt tiền 4-5 mét), để cho thị trường tự quyết định việc sử dụng phần đất giữa đường và các lô đất riêng. Việc tăng mức cung nhà ở với giá hợp lý được tiến hành thông qua việc xây dựng các con đường nhánh bằng nguồn vốn ngân

sách tương tự như việc mở rộng đường Hoàng Văn Thái nêu trên. Nhà nước cũng có thể yêu cầu dành ra một phần diện tích đất trong những khu vực đô thị hóa trên để xây dựng các công trình xã hội như đã áp dụng ở các khu quy hoạch chính thức. Những quá trình tự phát như trên với sự hỗ trợ của nhà nước sẽ tạo điều kiện tăng cung nhà ở phù hợp với các nhóm thu nhập thấp nhất

Hình 3.5. Tính toán phân bố giá nhà ở theo m^2 ở Đà Nẵng



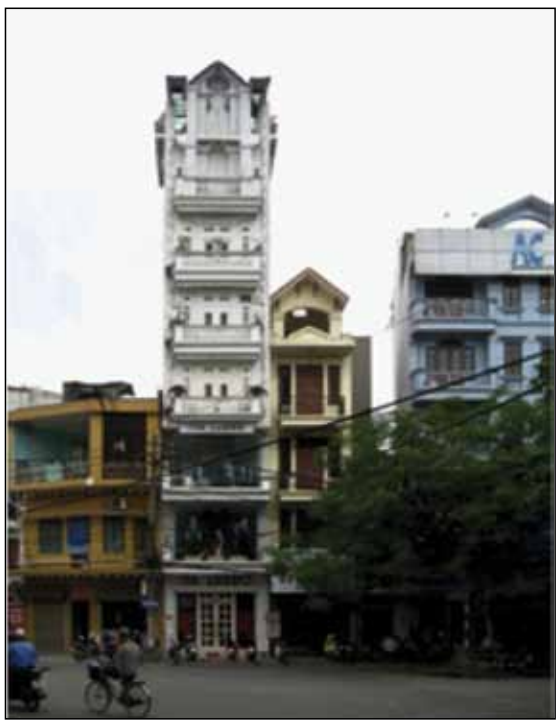
Hà Nội

Hà Nội trong 10 năm qua đã hấp thụ một số lượng lớn người nhập cư; tốc độ tăng bình quân dân số đô thị trong giai đoạn 2000-2010 lên tới 3,35% một năm. Có thể nói điều này cũng cho thấy sự phong phú trong các phương án cung ứng nhà ở. Bertaud (2011a) đã xác định 4 phương thức cung ứng nhà ở ở Hà Nội như sau.

1. Những dự án đầu tư xây dựng chính thức trên phần đất trống của các nhà đầu tư tư nhân hay bán tư nhân giữa những mạng lưới đường chính theo quy hoạch của nhà nước (Khu đô thị mới);
2. Khu nhà ở phân lô theo quy hoạch dọc theo các đường chính của cá nhân hay nhà đầu tư nhỏ;
3. Nhà tư nhân truyền thống xây trên phần đất nông nghiệp cũ bởi nông dân hay nhà thầu nhỏ;

4. Nhà tư nhân truyền thống cải tạo lại ở những khu dân cư hiện tại, hoặc ở làng xóm trước đây;

Hình 3.6. Ví dụ về mô hình "nhà ống" ở Hà Nội



Diện tích nhà phố truyền thống (3) và (4) chiếm tới hơn 64% tổng diện tích xây dựng của 12 quận nội thành Hà Nội. Có thể nói nguồn bổ sung nhà ở lớn nhất mỗi năm là từ các loại hình (3) và (4), đại diện cho phân khúc cấp thấp của thị trường (tương ứng với đường biểu diễn thu nhập của Hà Nội như đã nêu trên). Ngoài ra, một diện tích sử dụng lớn cũng được tạo ra mỗi năm nhờ tăng diện tích nhà phố theo chiều đứng (Nhà ống), thường xây 2-3 tầng nhưng cũng được cơi nới thêm lên 6 hay thậm chí 7 tầng ở những khu vực đông đúc (xem Hình 3.6). Do giá đất ở những khu vực có mức cầu diện tích sử dụng cao tăng nên chủ nhân của các tòa nhà thường cơi nới thêm tầng. Đây là một quá trình quan trọng làm tăng cung ứng diện tích sử dụng, từ đó giảm khả năng tiếp cận và giá cả ở những khu vực đất có giá trị. Ngoài ra, hình thức mở rộng theo chiều dọc này còn làm giảm nhu cầu mở rộng thành phố ra các khu đất nông nghiệp ở ngoại thành. Mặc dù có những ưu điểm như trên, loại hình nhà ở này cũng cần phải có sự quản lý chặt chẽ để bảo đảm chất lượng của việc phát triển loại hình này.

Điều quan trọng cần lưu ý là diện tích các lô đất ở Hà Nội (cũng như ở nhiều thành phố khác ở Việt Nam) thường khá nhỏ (40 m^2 – 180 m^2), cũng có ý tưởng cho việc phát triển các khu nhà lớn tuy nhiên rất khó thực hiện và rất tốn kém để có thể mua được đất để xây dựng công trình lớn và cao tầng. Giá đất cho khu đất lớn sẽ bao gồm với tổng giá thu mua các lô đất nhỏ, cộng với chi phí giao dịch liên quan đến việc hợp nhất những lô đất nhỏ này, cộng với mức giá tăng do rất ít những khu vực mà có thể gom các miếng đất nhỏ thành khu đất lớn. Thông qua đánh giá nhu cầu cho các lô có diện tích lớn, nhà nước có thể tạo điều kiện thúc đẩy quá trình trên, nhưng đây là một vấn đề còn phải nghiên cứu thêm.

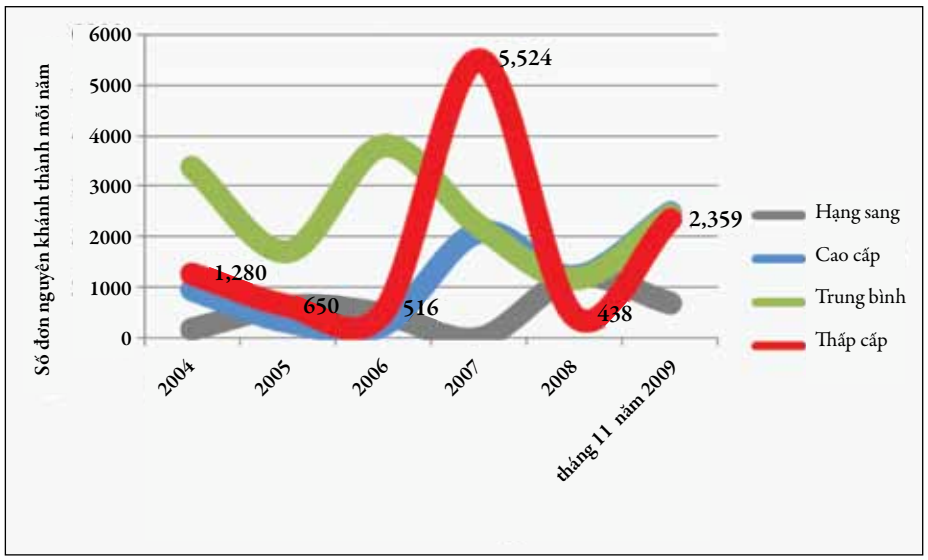
Hình 3.7. Mật độ dân cư ở các khu vực xây dựng tương ứng ở Hà Nội

Hà Nội cũng đã thành công trong việc tăng khả năng tiếp cận nhà ở nhờ chủ trương thực tế của nhà nước. Nhà nước đã thể chế hóa việc tăng mật độ ở những khu vực nông thôn ngoại thị trước đây như đã trình bày ở phần (3) và (4) ở phần trên, đồng thời tích cực khuyến khích sự phát triển của các mạng lưới đường chính hiện đại ở khu vực ngoại vi, trong khi tránh triệt để việc phá dỡ các khu nhà ở cũ, trừ khi phải mở rộng đường. Mạng lưới cơ sở hạ tầng mới này tạo thêm đất để đầu tư, xây dựng theo quy hoạch nhưng cũng cho phép tăng tiếp cận và mật độ ở những khu dân cư nông thôn cũ, cũng như hòa nhập những khu vực này vào nền kinh tế đô thị.

Hình 3.7 cho biết xu hướng trên thực tế: các khu dân cư thu nhập thấp có từ trước năm 2002 không bị phá bỏ ngay cả khi bổ sung thêm một khu vực thu nhập cao rộng lớn năm 2008, trừ một số ít nhà phải di dời để lấy đất mở rộng các trục đường chính. Nhờ cách làm này mà đã bảo đảm sự cân đối giữa hai mục tiêu quan trọng là: tạo điều kiện cho thị trường nhà đất hoạt động thuận lợi, từ đó cho phép thành phố mở rộng cả về chiều ngang và chiều đứng, đồng thời cũng bảo đảm nguồn cung nhà ở có giá phù hợp và vị trí thuận tiện cho nhóm dân cư thu nhập thấp.

Trong khi một số nghiên cứu cho thấy rằng các nhà đầu tư nhà đất chính thống đang tập trung vào mảng thị trường thu nhập cao và trung bình chứ không phải nhà ở thu nhập thấp, nhưng vẫn có những dấu hiệu cho thấy xu thế này đang thay đổi. Chẳng hạn, Hình 3.8 cho thấy ở Hà Nội, những con số có chiều hướng giảm trong những năm đầu 2000 đã tăng mạnh hoạt động xây dựng nhà ở thu nhập thấp bởi các đầu tư chính thống. (Lưu ý các điểm số liệu biểu thị số lượng đơn nguyên nhà thu nhập thấp được xây dựng ở Hà Nội trong từng năm). Tuy nhiên, các con số trên chỉ cho biết về tình hình xây dựng nhà ở chi phí thấp ở khu vực chính thống, trong khi phần lớn nhà ở thu nhập thấp lại không được xây dựng theo cách này.

Hình 3.8. Số lượng đơn nguyên nhà xây dựng mỗi năm ở Hà Nội



Nguồn: Đánh giá người nghèo đô thị ở Hà Nội và TPHCM, UNDP-Chi Cục thống kê Hà Nội và TPHCM, 9/2009

TP Hồ Chí Minh

Đánh giá sơ bộ về hình thức phân loại nhà ở ở TPHCM cũng cho thấy nguồn cung đa dạng gồm 5 loại chính. Cũng như Hà Nội, việc sát nhập các khu nông thôn cũ vào diện tích đô thị đã tạo ra một tỉ lệ lớn nhà thu nhập thấp, gồm:

1. Nhà tạm
2. Nhà phố cũ đường ô-tô không vào được (nằm ở những khu vực chưa quy hoạch, hay các thôn, làng cũ đã sát nhập vào thành phố)
3. Nhà xây mới nằm trên các con phố chính hay khu vực mới quy hoạch có đường ô-tô
4. Chung cư
5. Biệt thự xây trên đất lô của tư nhân.

Ở TPHCM, có thể thấy cũng như ở phần lớn các thành phố khác, những nhóm có thu nhập thấp nhất thường sinh sống ở những khu phố cũ, trong trường hợp TPHCM là các khu nhà 3-4 tầng cũ, thường có diện tích 3m x 18m hay 5m x 18m, có mặt đường rộng 1-3 mét. Số lượng các đơn nguyên nhà loại này chỉ tăng theo chiều dọc hay do chia nhỏ diện tích sử dụng đã có. Mỗi năm, một số đơn nguyên nhà loại này sẽ mất đi do mở rộng phố xá. Hầu hết những khu vực phổ biến loại nhà này đều có vị trí thuận lợi cho phép tiếp cận tốt với thị trường việc làm.

Do vậy, một bộ phận lớn các khu vực nhà ở cũ ở TPHCM là nguồn cung nhà ở với chi phí phù hợp cho một phần lớn dân số thu nhập thấp và trung bình. Cải thiện điều kiện sống ở những khu dân cư cũ này có lẽ là cách hiệu quả nhất để cung cấp nhà ở có địa điểm thuận tiện cho người nhập cư nghèo.

Những hộ gia đình có thu nhập cao thường chuyển đến sống ở những nhà ở có diện tích rộng hơn, địa điểm đẹp hơn, vì thế bỏ lại những ngôi nhà cũ và những nhà ở có điều kiện kém hơn, từ đó tạo điều kiện cho các hộ nghèo chuyển đến. Đây là một trong những lý do cho thấy phải giám sát nguồn cung và giá nhà ở cho toàn bộ thị trường, chứ không chỉ một số phân khúc nhất định. Thiếu cung ứng nhà ở cho các nhómthu nhập cao và trung bình sẽ tác động xấu đến thị trường nhà ở cho người nghèo.

3.2.3. Vì sao ở Việt Nam không có tình trạng nhà ổ chuột tràn lan?

Là một nước thu nhập thấp và đang trong quá trình đô thị hóa nhanh, vì sao Việt Nam có ít nhà ổ chuột như vậy? Việt Nam có chính sách cho phép, chấp nhận và nhiều khi là chủ động đối với hoạt động xây dựng nhà ở tự phát, chi phí thấp. Chính sách này, cùng với sự năng động của các hoạt động xây dựng, cho thuê nhà ở quy mô nhỏ đã cho kết quả là tỉ lệ nhà ổ chuột rất thấp ở các đô thị Việt Nam. Đây là một đặc điểm rất khác biệt nếu so sánh với những thành phố ở những nước thậm chí có thu nhập thành thị cao hơn (như Ấn Độ, Philipin, Inđônêxia, Braxin, v.v). Đặc biệt, những yếu tố sau đây cũng chứng tỏ cách làm này đã rất thành công.

1) Cho phép phân lô diện tích nhỏ, nhờ đó người dân có điều kiện cân nhắc giữa vị trí và diện tích sử dụng (trong nhiều trường hợp, diện tích sử dụng chỉ 25 m^2);
2) Có chính sách cho phép tăng diện tích sàn, từ đó tăng cung diện tích sử dụng mà không cần tăng diện tích đất;
3) Sát nhập và tăng mật độ các làng ven đô vào khu vực đô thị;
4) Đầu tư vào hệ thống cơ sở hạ tầng chính tiếp cận các khu nông thôn đang đô thị hóa (sau đó cộng đồng dân cư tiếp tục đầu tư nâng cấp dần điều kiện hạ tầng trong làng);
5) Sự năng động của các đơn vị xây dựng hay nhà thầu nhỏ, tự doanh hiệu quả, chi phí hoạt động thấp.

Ngoài ra, những yếu tố lịch sử từ cơ chế xã hội chủ nghĩa hướng đến người dân và chế độ bao cấp về nhà ở trước đây, cũng như chủ trương cải tạo từng bước như hiện nay (xem Hộp 3.1), cũng góp phần đem lại kết quả này. Chính tập quán của người Việt chấp nhận việc chung sống nhiều thế hệ ở cả nông thôn và thành thị cũng góp phần cải thiện phần nào điều kiện nhà ở cho các đối tượng thu nhập thấp nhiều hơn so với những nước có điều kiện tương đồng. Tuy những mô hình này cho đến nay đã phát huy hiệu quả nhưng tỉ lệ và quy mô đô thị hóa của các thành phố ở Việt Nam trong vòng 20 năm nữa đòi hỏi phải có một chiến lược nhà ở thu nhập thấp cụ thể để tránh sự hình thành của những khu ổ chuột về sau này. Tăng thu nhập đô thị cũng sẽ

dẫn đến tăng cầu về diện tích sử dụng trên đầu người. Mô hình đã và đang áp dụng ở Việt Nam có thể được tăng cường hiệu quả bằng những biện pháp sau:

1) Chính thức lồng ghép chiến lược nhà ở thu nhập thấp vào quá trình quy hoạch đô thị, đồng thời cụ thể hóa trong các chiến lược chính thức, quy hoạch tổng thể cũng như các chiến lược quản lý đất đai.

2) Mở rộng mô hình hiện nay về chiều sâu thông qua sự phát triển, tăng trưởng nguồn vốn nhà ở trên toàn bộ các phân khúc thị trường;

3) Chú trọng vào đối tượng người nghèo thành thị thông qua các cơ chế bao cấp phía cầu hướng đến những phân khúc thị trường yếu nhất dựa trên đặc điểm về cầu nhà ở của từng thành phố;

4) Đất đai là yếu tố đầu vào thiết yếu trong cung ứng nhà ở, vì vậy, chính sách nhà ở của Việt Nam phải có những cơ chế, hướng dẫn cụ thể để thị trường đất đai vận hành một cách hiệu quả và rộng khắp hơn.

Hộp 3.1. Nâng cấp đô thị ở TPHCM

Một trong những cách hiệu quả nhất để cải thiện điều kiện nhà ở cho người nghèo và tầng lớp thu nhập trung bình thành thị là nâng cấp cơ sở hạ tầng của những khu dân cư hiện hữu, đặc biệt là những khu vực phố cũ không có đường ô-tô vào. Thường ở các thành phố, nhất là ở TPHCM và Hà Nội, những khu dân cư cũ chính là những nơi có nhiều đơn nguyên nhà ở phù hợp nhất cho các đối tượng có thu nhập thấp nhất, vì vừa có vị trí thuận tiện vừa do những đối tượng thu nhập cao dời đi để lại, một phần do thiếu thốn điều kiện cơ sở hạ tầng, nhất là về đường xá.

Cải tạo đường ở những khu vực thu nhập thấp TPHCM

Ở TPHCM, Dự án Nâng cấp Đô thị Việt Nam do Ngân hàng Thế giới tài trợ đã và đang góp phần cải thiện điều kiện sống cho nhiều khu vực lớn ở phía Tây thành phố. Giai đoạn đầu của dự án đã tiếp cận trên 22.800

đối tượng hộ gia đình. Dự án bao gồm cải tạo hệ cơ sở hạ tầng chính của lưu vực Tân Hoa-Lò Gốm và đã cải tạo được cơ sở hạ tầng khu dân cư bao gồm công trình thoát nước, cấp nước, mở rộng và cải tạo ngõ phố, lắp đặt các họng cứu hoả mới, cung cấp tín dụng nhỏ cải tạo nhà ở cho hộ gia đình, đồng thời hỗ trợ chứng nhận quyền sử dụng đất.

Một trong những lợi ích của việc nâng cấp là đem lại lợi ích trực tiếp cho chủ sở hữu của những nhà ở hiện hữu, đồng thời cũng kích cầu cho thuê, vì nhiều chủ sở hữu nhà ở những khu vực được cải tạo thường sử dụng nhà để cho thuê. Mặt trái của việc đầu tư dài hạn hình thức nâng cấp này là rất ít người có thu nhập cao tới sinh sống; trước hết do chương trình có quy mô lớn, và thứ hai là đặc điểm thiếu đường ô-tô tiếp cận nhà do đó nhiều khả năng sẽ tiếp tục duy trì tỷ lệ lớn phân phúc nhà cấp thấp trên thị trường nhà ở.

Khu vực đang cải tạo

Khu vực sau cải tạo

3.2.4. Những bước tiếp theo trong lộ trình nhà ở ở Việt Nam

Theo số liệu của Bộ Xây dựng (BXD), trong 10 năm qua, số lượng nhà ở ở Việt nam đã tăng từ 16,6 triệu năm 1999 lên 22,2 triệu năm 2009. Tổng diện tích sử dụng trên đầu người đạt 19,2 m2 vào năm 2009 (trong khi năm 1999 là 10,23 m2). Số liệu chi tiết được trình bày trong Bảng 3.1.

Bảng 3.1. Sự phát triển diện tích nhà ở ở Việt Nam

Chỉ số (m^2)	1999			2009		
	Tổng số	Đô thị	Nông thôn	Tổng số	Đô thị	Nông thôn
Tổng số nhà ở	16.661.366	4.026.015	12.635.351	22.198.922	6.761.476	15.437.446
Tổng diện tích sử dụng	709.032.271	251.688.647	457.343.624	1.415.261.686	476.309.937	938.951.748
DT trên đầu người	10,23			19,2		

Nguồn: Đánh giá chung tình hình phát triển nhà ở giai đoạn 1999-2009, BXD thực hiện cho UNHABITAT, Bản dự thảo, 11/2010.

Tính đến nay, các con số ước tính của nhà nước về cầu nhà ở thường dựa trên đơn vị mét vuông mà chưa tính toán đầy đủ các phân khúc thị trường, số liệu về cầu hay thông tin phân loại, kích thước và mức giá của các đơn nguyên và đất đai. Đã có một số bằng chứng cho thấy cung nhà ở trên toàn quốc nhiều khi không khớp với cầu. Trong khi ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, cung rõ ràng đang thiếu hụt thì theo BXD, ở những nơi khác như Hải Phòng, Hải Dương, Bắc Ninh, Bình Dường và Đồng Nai, cung lại đang dư thừa.[1]

Có lẽ phần lớn nhu cầu về nhà ở ở Việt Nam, nhất là nhu cầu của các đối tượng thu nhập thấp, sẽ được đáp ứng thông qua: 1) những nhà thầu nhỏ xây nhà theo kiểu truyền thống trên đất sẵn có trong nội đô hay khu vực lân cận, 2) do nhà nước có chủ trương tăng mật độ bằng cách mở mang các mạng lưới đường xá để sát nhập một số khu vực nông thôn trước đây vào địa giới thành phố, và 3) tư nhân tự cải tạo và bảo trì các khu nhà hiện có (kể cả tăng diện tích sử dụng bằng cách cơi nới theo chiều đứng), cũng như do nhà nước tiến hành cải tạo cơ sở hạ tầng và dịch vụ. Nhìn chung, các đô thị ở Việt Nam đã duy trì được nguồn cung đa dạng nhà ở để đáp ứng nhu cầu của nhiều mảng thị trường. Biện pháp này tuy có kết quả khi quá trình đô thị hóa liên tục tăng về quy mô và thay đổi về chất – theo đà tăng thu nhập, nhưng những mô hình hiện nay cũng cần được tăng cường hiệu quả và điều chỉnh một cách cụ thể. Đã có một số dấu hiệu cho thấy các đô thị đang chuyển mình theo hướng hình thành các khu 'đô thị mới', cũng như những nỗ lực tạo thương hiệu 'hiện đại' có thể sẽ khiến trọng tâm chính sách sang hướng phát triển theo hướng cao cấp để tạo điểm nhấn. Mô hình này có những chi phí, lợi ích riêng và những vấn đề, nguy cơ liên quan sẽ được trình bày chi tiết trong phần bàn về quy hoạch đô thị.

Một trong những đề xuất đưa ra trong Báo cáo Đánh giá Đô thị hóa là cần phải tiến hành phân tích sâu hơn về vấn đề nhà ở, trên nhiều loại hình đô thị, để từ đó biết được phải điều chỉnh các chất lượng hiện hành ra sao để đáp ứng được quy mô và bản chất của những sự chuyển biến dự kiến trong giai đoạn đô thị hóa sắp tới. Những bước tiếp theo cần thực hiện để củng cố các cơ chế nhà ở ở Việt Nam là: 1) xây dựng và giám sát một cách hệ thống mô hình nhu cầu và giá nhà ở đô thị, 2) theo dõi các phân khúc nguồn cung khác nhau đáp ứng các phân khúc nhu cầu của thành phố (sở hữu và cho thuê), và 3) thực hiện phân tích về ảnh hưởng của các biến số phía cầu (mức tiếp cận nguồn tài chính nhà ở) và các biến số phía cung (mức tiếp cận đất đai, quy định, v.v.) tác động đến từng phân khúc thị trường ở từng đô thị.

Điều quan trọng là phải hiểu được sự liên quan của từng biến số thay đổi như thế nào với các phân khúc thị trường và các đô thị. Đối với những hộ gia đình thu nhập thấp, mức tiếp cận nguồn tài chính có thể là một vấn đề trọng yếu, trong khi đây lại không phải yếu tố quyết định đối với các hộ giàu. Khả năng tiếp cận đất đai và mức giá đất cao có thể là những vấn đề quan trọng đối với Hà Nội và TPHCM, nhưng lại không quan trọng đối với một loạt những thành phố quy mô trung bình. Hơn nữa, những biến số này có liên hệ gì với nhau cũng cần được xem xét để định hướng chính sách, hỗ trợ về nhà ở cho có hiệu quả hơn. Chẳng hạn,

[1] Đánh giá chung tình hình phát triển nhà ở giai đoạn 1999-2009, BXD thực hiện cho của UNHABITAT, dự thảo 11/2010.

việc cấp quyền sử dụng đất có thể tạo điều kiện cho các hộ nghèo được tiếp cận nguồn tài chính thông qua thế chấp.

Nếu dữ liệu sử dụng trong phân tích này có tham chiếu về địa lý (thông qua hệ thống GIS) thì sẽ cho phép phân tích không gian về phân khúc thị trường nhà ở một cách thuận lợi hơn, từ đó có thể lồng ghép hiệu quả hơn các chính sách về nhà ở với các chủ trương về giao thông, cơ sở hạ tầng, quy hoạch đô thị. Tuy nhiên, để làm được việc đó thì các cấp chính quyền địa phương phải có cơ chế quản lý dữ liệu hiệu quả hơn, có năng lực cao hơn và nhiều kinh nghiệm hơn về những phương pháp và phân tích chủ đạo cần thiết để định hướng cho các giải pháp quy hoạch đô thị.

3.3. Hình thái đô thị và sự lưu thông

3.3.1. Nhận định chung

Phần này sẽ xem xét hình thái đô thị và tình hình lưu thông, thông qua ba nghiên cứu điểm ở Hà Nội, Đà Nẵng và TP Hồ Chí Minh trong Báo cáo Đánh giá Đô thị hóa ở Việt Nam[2]. Quan điểm chung trình bày trong phần này, nhất là khi dẫn chiếu đến các nghiên cứu điểm về Hà Nội và TPHCM, là mật độ dân số cao kèm theo tỉ lệ diện tích giao thông thấp ở các thành phố cho thấy chủ trương cho phép lưu hành đại trà xe ô-tô cá nhân làm phương tiện giao thông chủ yếu ở đô thị không phải là một mô hình bền vững. Đà Nẵng hiện nay có nhiều diện tích đường xá so với mật độ dân cư tương đối cao hơn Hà Nội và TPHCM, nhờ đó có thể tận dụng cơ hội này để nâng cao chất lượng quy hoạch giao thông công cộng, đặc biệt khi thành phố đang ngày càng phát triển. Kết luận về chính sách được đưa ra từ phân tích này là phải hạn chế sử dụng xe hơi ở các đô thị của Việt Nam, có thể bằng cách quy định lệ phí sử dụng diện tích mặt đường của các xe tham gia lưu thông, thông qua các loại phí ùn tắc giao thông và/hoặc tăng phí đỗ, gửi xe. Xe máy, mặt khác lại sử dụng diện tích đường xá hiệu quả hơn nhiều, và cùng với các hệ thống giao thông được quy hoạch hợp lý, sẽ có thể đem lại một giải pháp lưu thông phù hợp cho các đô thị lớn của Việt Nam. Tuy xe máy chiếm ít diện tích hơn nhưng vẫn phải kiểm soát mức sử dụng để góp phần quản lý giao thông và chỗ đỗ xe. Hiện nay, các đô thị của Việt Nam có tốc độ lưu thông khá tốt. Theo một số khảo sát, nghiên cứu chi tiết của ALMEC, thời gian lưu thông trung bình ở các đô thị của Việt Nam đặc biệt ngắn: 18 phút ở Hà Nội, 15 phút ở Đà Nẵng và 20 phút ở TP Hồ Chí Minh,[3] tuy số liệu về thời gian đi lại trên có thể đã tăng kể từ khi thực hiện các khảo sát, do tốc độ phát triển đô thị nhanh và lượng xe máy, ô-tô cá nhân đã tăng.

Một lý do khiến thời gian đi lại ngắn như vậy là sự phổ biến của xe máy trong vai trò phương tiện giao thông cá nhân chủ yếu ở đô thị Việt Nam. Số lượng xe máy đã tăng nhanh trong vòng 10 năm qua và theo như các nghiên cứu điểm ở Hà Nội và Đà Nẵng dưới đây cho biết, xe máy hiện chiếm tới 80% tổng phương tiện tham gia giao thông ở các đô thị lớn của Việt Nam. Tuy nhiên, mức độ

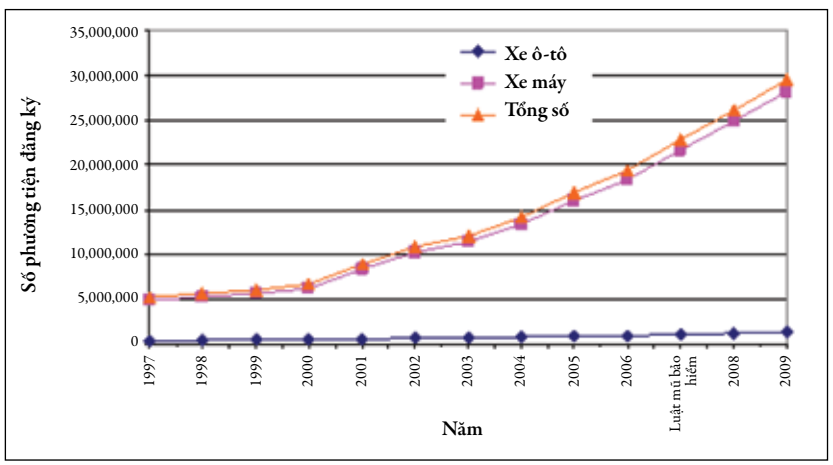
[2] Các nghiên cứu của Bertaud 2011a, 2011b, and 2011c.

[3] Những số liệu này được trích dẫn từ các khảo sát hộ gia đình của ALMEC, năm 2008 ở Đà Nẵng, 2004 ở Hà Nội và 2002 ở TP Hồ Chí Minh.

lưu thông trên chỉ có thể đạt được khi chưa có các phương tiện vận tải lớn công cộng phù hợp, là vì hiện nay mức sử dụng xe hơi cá nhân ở những đô thị này còn thấp. Một lý do khác của thời gian lưu thông ngắn là đặc trưng sử dụng đất hỗn hợp ở những khu dân cư của đô thị Việt Nam, khiến rút ngắn khoảng cách giữa những địa điểm mà từng cá nhân cần đi lại hàng ngày. Đồng thời, sự phổ biến của loại hình nhà ở-cửa hàng, trong đó người dân sinh sống ở phía trên (hay đằng sau) diện tích mặt tiền làm cửa hàng buôn bán, cũng góp phần làm giảm thời gian đi lại trung bình.

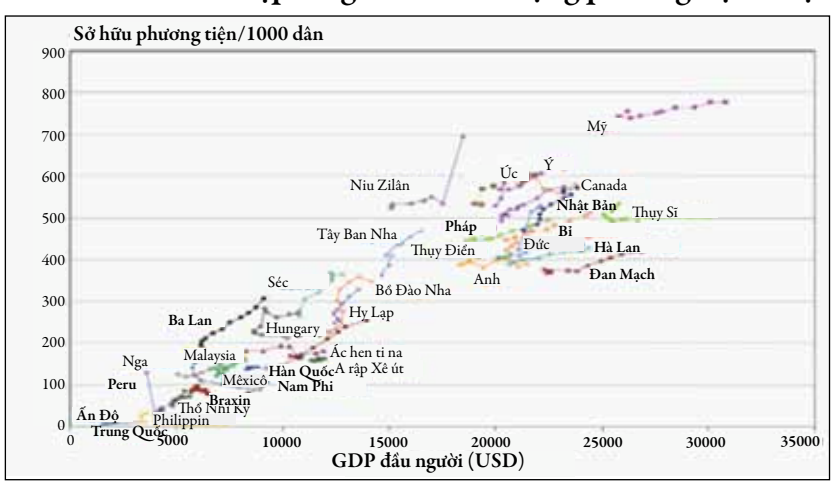
Tuy nhiên, số lượng xe hơi sẽ tăng nhanh trong những năm tới. Nguyên nhân chính là thu nhập đầu người tăng như đã thấy ở phần lớn các quốc gia khác. Một nguyên nhân nữa cũng có thể là mức độ nghiêm trọng (tử vong) của tai nạn giao thông tăng, một phần do việc sử dụng chung phần đường cho phương tiện 2 bánh và 4 bánh lưu thông ở các đô thị của Việt Nam. Như trình bày trong Hình 3.11, tai nạn giao thông đang giảm về số lượng, nhưng số ca tử vong lại tăng.

Hình 3.9. Số lượng đăng ký phương tiện đi lại ở Việt Nam, 1997-2009



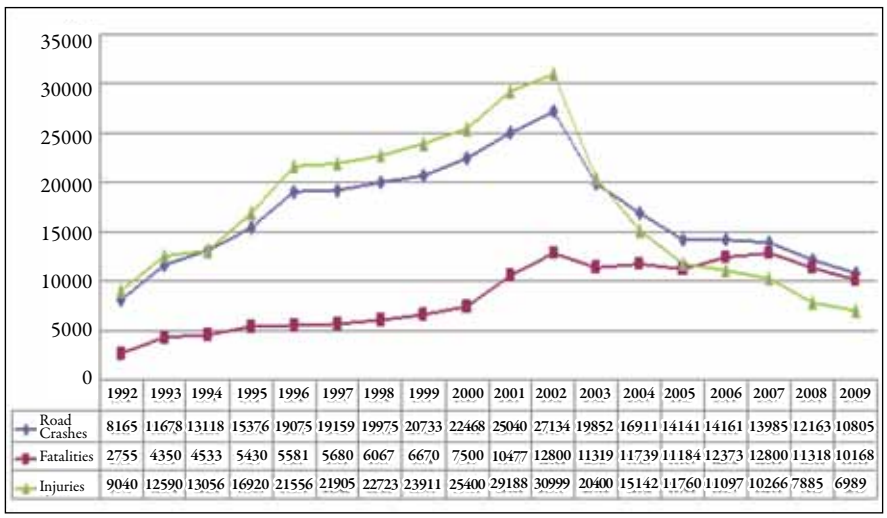
Nguồn: Bộ Giao thông Vận tải, Hà Nội, Việt Nam

Hình 3.10. Thu nhập tăng dẫn tới số lượng phương tiện đi lại cá nhân tăng



Các đô thị lớn của Việt Nam chưa có đủ cơ sở hạ tầng đô thị để đáp ứng nhu cầu lưu thông đại trà xe hơi cá nhân làm phương tiện giao thông đô thị. Theo phân tích đã trình bày trong phần này thì mật độ dân số hiện nay khá cao, trong khi diện tích đường xá tương đối nhỏ hẹp. Một chiếc xe máy đỗ trên đường chiếm 1,8 m^2 nhưng một chiếc xe hơi chiếm nhiều gấp 8 lần diện tích đó (14 m^2). Một xe hơi đang di chuyển chiếm 40-65 m^2, cao hơn khoảng 4 lần so với một chiếc xe máy đang lưu thông. Những khác biệt về nhu cầu sử dụng diện tích đường trên được minh họa rõ nét trong Hình 3.12.

Hình 3.11. Số lượng và mức độ nghiêm trọng của tai nạn giao thông ở Việt Nam, 1999-2009



	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Road Crashes	8165	11678	13118	15376	19075	19159	19975	20733	22468	25040	27134	19852	16911	14141	14161	13985	12163	10805
Fatalities	2755	4350	4533	5430	5581	5680	6067	6670	7500	10477	12800	11319	11739	11184	12373	12800	11318	10168
Injuries	9040	12590	13056	16920	21556	21905	22723	23911	25400	29188	30999	20400	15142	11760	11097	10266	7885	6989

Nguồn: Tham luận của Lê Minh Châu (2010): "Chiến lược An toàn giao thông đường bộ quốc gia 2010 và tầm nhìn đến 2030", Bộ Giao thông Vận tải, Việt Nam, 9/2010, Băng Cốc.

Một phương án cho đô thị Việt Nam là đầu tư xây dựng và khuyến khích sử dụng các hệ thống giao thông công cộng khối lượng lớn, như các tuyến Xe buýt nhanh (XBN), hiện đang được coi như là một phần không tách rời của hệ thông giao thông đa phương tiện. Một số đô thị của Việt Nam cũng đang có dự định xây dựng những hệ thống như trên. Nhưng từ nay cho đến khi có được những hệ thống đó, có lẽ đô thị Việt Nam sẽ vẫn tiếp tục phát triển theo hướng đa trung tâm do sự phổ biến của xe máy.

Các đô thị đa trung tâm cũng có thể sử dụng giao thông công cộng nhưng thường đòi hỏi hệ thống phải được quy hoạch theo kiểu bàn cờ chứ không theo cấu trúc nan quạt hướng tâm (xem phần so sánh về thành phố đa trung tâm Xơ-un và đơn trung tâm Singapo). Trong các hệ thống này không loại trừ XBN hay tàu điện ngầm nhưng yêu cầu phải có các tuyến gom trung chuyển hoặc các tuyến vận tải lớn dạng bàn cờ với tổng chiều dài lớn hơn các tuyến đơn hướng tâm. Hiện nay, Hà Nội vẫn chưa có quy hoạch về một cấu trúc giao thông đa trung tâm như vậy (như trình bày trong phần về cấu trúc đô thị và tình hình lưu thông của Hà Nội dưới đây).

Những nội dung này sẽ được minh họa thêm bằng các nghiên cứu điểm về một số thành phố ở phần sau.

Hình 3.12. Diện tích đường sử dụng cho 50 người đi xe hơi (trái), xe máy (giữa) và xe buýt (phải)

Nguồn: Sở Quy hoạch TP Muenster GTZ (2005).

3.3.2. Môi trường xây dựng và tình hình lưu thông của Hà Nội[4]

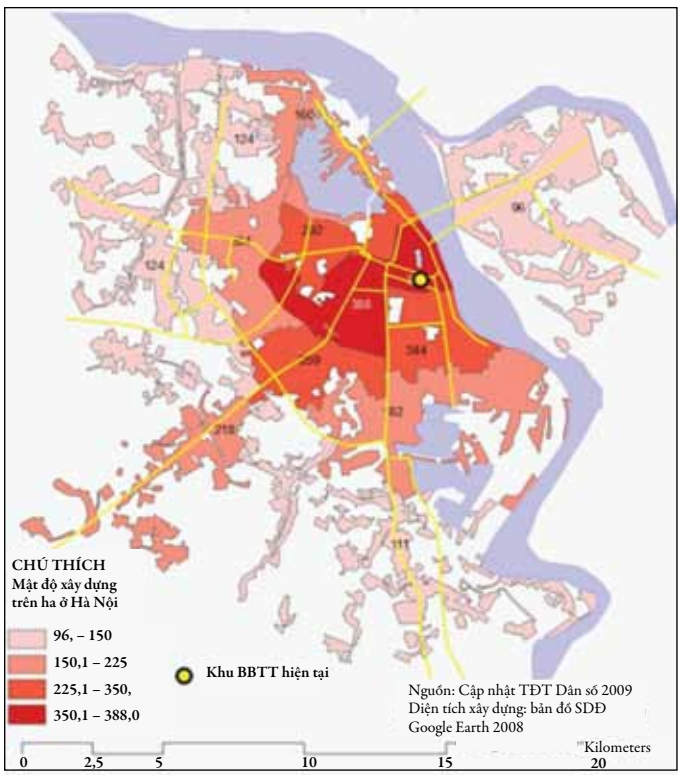
Phần này khảo sát mối liên hệ và tác động qua lại giữa cấu trúc đô thị, giao thông và tình hình lưu thông của Hà Nội, thành phố thủ đô của Việt Nam. Kết quả chung là mật độ dân số cao và mạng lưới đường xá thưa thớt của Hà Nội hoàn toàn không phù hợp để sử dụng xe hơi cá nhân làm phương tiện giao thông chính. Một trong những khó khăn chính của thành phố hiện nay là nạn ùn tắc giao thông và khả năng di chuyển hạn chế.

Hà Nội là một thành phố có mật độ cao và cấu trúc đô thị đang trong giai đoạn biến đổi. Để tính toán chính xác hơn mức độ tập trung, ta cần xem xét những yếu tố khác ngoài mật độ dân số thông thường được tính bằng cách chia tổng dân số của thành phố cho tổng diện tích đất đai. Cần tính toán một con số thống kê có ý nghĩa hơn bằng cách trừ đi diện tích mặt nước và diện tích đất chưa khai thác ra khỏi tổng diện tích để có diện tích thực. Mật độ dân số thực tế sau đó được tính bằng cách lấy dân số chia cho diện tích thực. Kết quả tính toán này (như trình bày trong Hình 3.13) sẽ cho biết mật độ dân số thực của Hà Nội là 188 người/ha năm 2009

[4] Nội dung phần này trích dẫn từ Bertaud, 2011a.

(tức là cao hơn 50% so với cách tính đơn thuần bằng cách lấy số dân 2,3 triệu người chia cho diện tích đô thị là 186 km^2).

Hình 3.13. Bản đồ mật độ xây dựng của Hà Nội, 2009



Nguồn: Bertaud, 2011a

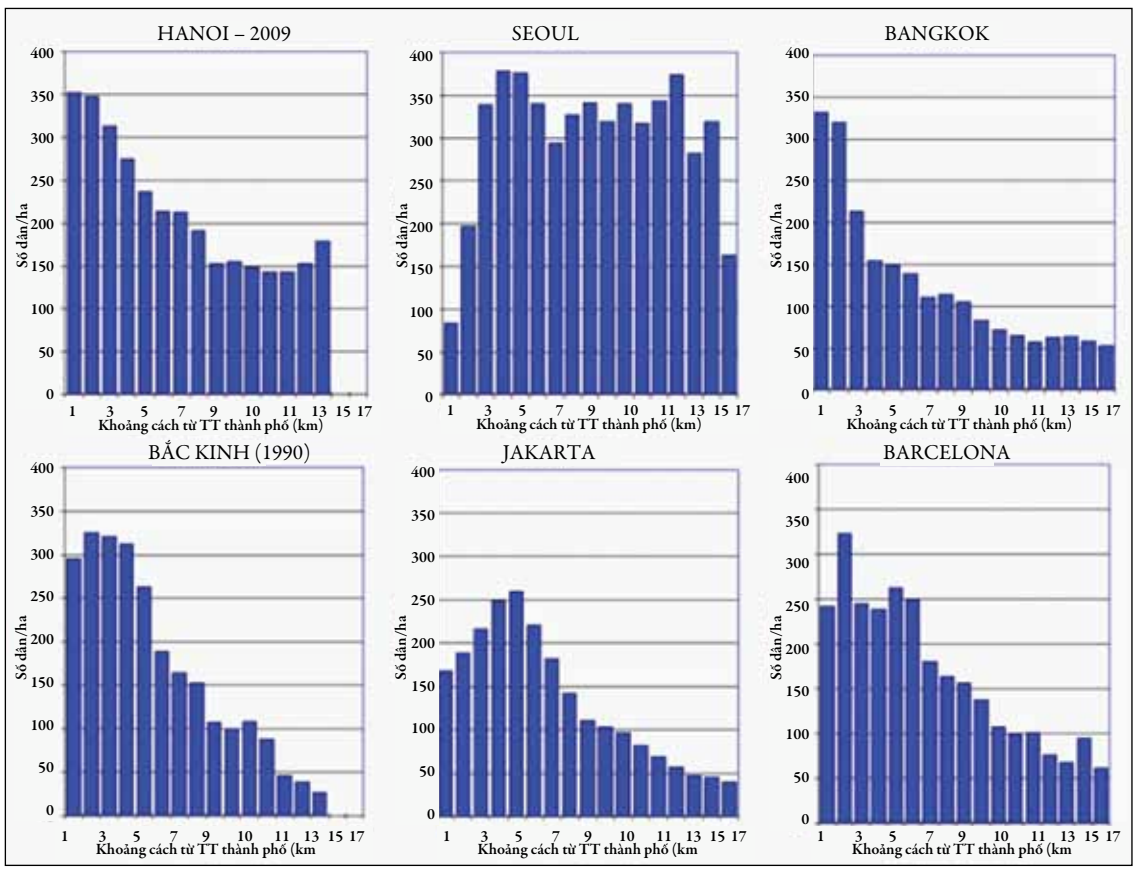
Đường đồ thị biểu diễn mật độ của Hà Nội hiện nay đã bằng phẳng hơn nhiều thành phố lớn ở Châu Á khác. Với trung tâm đô thị mới đang hình thành ở phía Tây Nam, thành phố sẽ ngày càng mang tính chất đa trung tâm hơn. Nhìn vào Hình 3.14, ta có thể thấy rõ rằng Hà Nội có đường đồ thị về mật độ bằng phẳng hơn so với Bắc Kinh, Ja-cac-ta, Băng Cốc và Bácxêlôna. Đường đồ thị bằng phẳng hơn cho thấy Hà Nội có khu trung tâm (KTT) ít tập trung hơn những thành phố khác. Dần dần, khi khu trung tâm đông đúc mới được xây dựng ở phía tây nam Hà Nội, đường đồ thị mật độ sẽ còn càng bằng phẳng hơn nữa, cũng như ở Xơ-un, một thành phố đa trung tâm thực sự. Ở phía tây nam thành phố, sự kết hợp của các tòa nhà cao tầng với nhà đô thị dưới 5 tầng tạo ra hệ số sử dụng đất cao và mật độ cao từ 500 người/ha đến 1200 người/ha. Mức mật độ này cao hơn mật độ hiện nay ở KTT (mật độ cao nhất là 800 người/ha ở phường Hàng Gai, quận Hoàn Kiếm).

Khi mức thu nhập hộ gia đình đô thị tiếp tục tăng và Việt Nam tiếp tục đô thị hóa, nhu cầu về đất đai, diện tích sử dụng, giao thông và cơ sở hạ tầng sẽ tăng với tốc độ thậm chí còn nhanh hơn trong vòng 10 năm tới. Trở ngại lớn nhất đối với nhà nước sẽ là làm thế nào để đáp ứng nhu cầu tăng nhanh về đất phát triển và đáp ứng yêu cầu mới về cơ sở hạ tầng giao thông đô thị. Nhu cầu về đất đai và giao thông sẽ càng tăng thêm do quy mô dân số đô thị tăng, đồng thời với quy mô hộ gia đình giảm và mức sử dụng diện tích đất ở trên đầu người tăng do thu nhập hộ gia đình và đầu tư thương mại tăng nhanh.

Một trong những lý do khiến cho cấu trúc đa trung tâm đang hình thành ở Hà Nội và hoạt động hiệu quả là do sự phổ biến của phương tiện xe máy: mỗi cá nhân đều có thể đi từ điểm này đến điểm khác mà không cần phải phụ thuộc vào các tuyến và trung tâm giao thông công cộng (Bảng 3.2.).

Tuy nhiên, mức sử dụng xe hơi cá nhân ở Hà Nội đang tăng nhanh. Điều đáng nói là việc sử dụng xe hơi cá nhân lại hoàn toàn không phù hợp với mật độ dân số cao và mạng lưới đường chính hạn chế của Hà Nội. Diện tích đường hiện nay ở Hà Nội khá thấp. Ở nhiều khu vực, diện tích đường chiếm chưa tới 20% tổng diện tích xây dựng; và với mật độ xây dựng bình quân hiện nay ở Hà Nội, con số này tương đương với diện tích mặt đường chỉ là 11 m2 một người. Xe hơi sử dụng một diện tích lớn đường khi đậu đỗ trên đường và khi lưu thông (14 m^2 khi đỗ xe trên phố và 40 m^2 khi xe chạy với tốc độ 30 km/h).

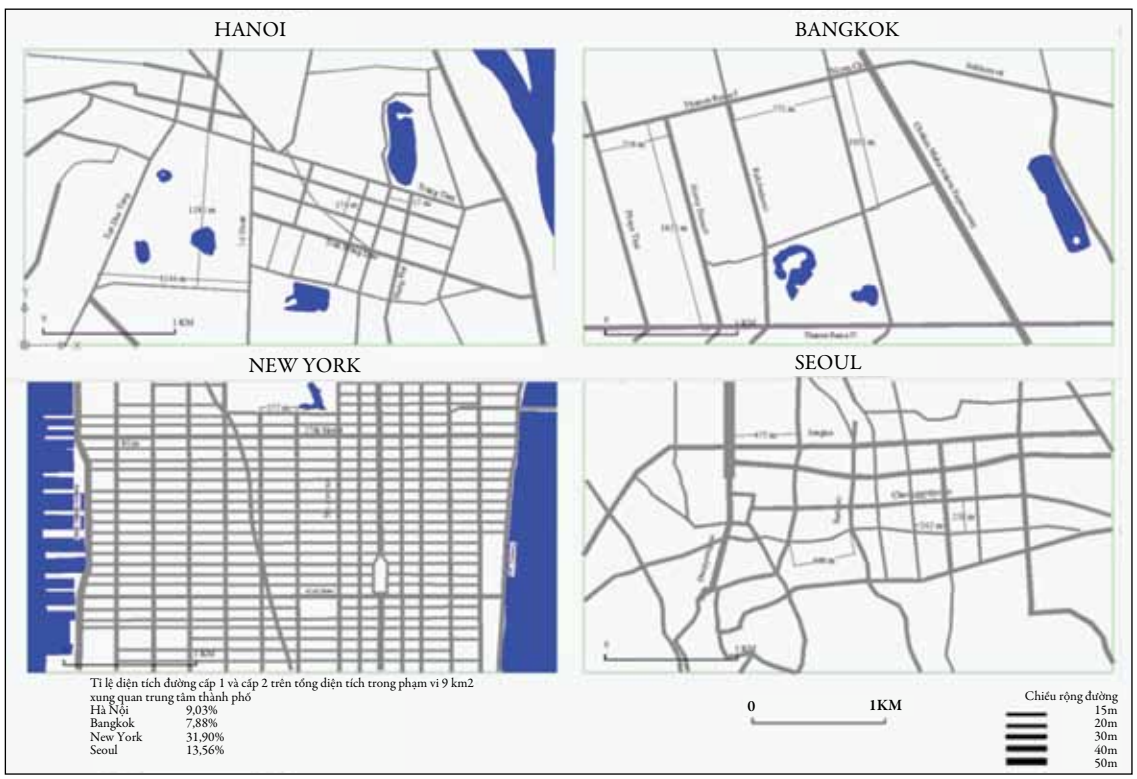
Hình 3.14. Đồ thị mật độ dân số của Hà Nội và một số thành phố tương đồng



Các bản đồ trong Hình 3.15 cho biết mô hình các con phố rộng hơn 15 mét ở KTT của Hà Nội so với các con phố ở KTT ở Băng Cốc, New York và Xơ-un. Tất cả các bản đồ đều có cùng tỉ lệ. Trên bản đồ, ta sẽ thấy mô hình của các tuyến phố lớn ở Hà Nội (9% tổng diện tích) có mật độ nhỉnh hơn so với Băng Cốc (7,8%) nhưng lại thấp hơn nhiều so với Xơ-un (13,6%) và khu trung tâm Manhattan (31,9%). Ngoài ra, cả Xơ-un và New York đều có các mạng lưới giao thông ngầm rộng khắp, nhờ đó giảm nhu cầu giao thông trên mặt đất.

Mạng lưới đường hiện nay và mật độ dân cư cao như trình bày trong Hình 3.13 ở trên sẽ hoàn toàn không thích hợp với nhu cầu về diện tích mặt đường nếu chuyển sang dùng phương tiện xe hơi cá nhân cho thậm chí một phần nhỏ những hành trình đang thực hiện bằng xe máy hiện nay. Chẳng hạn, với mật độ bình quân hiện nay của Hà Nội (188 người/ha), tỉ lệ sở hữu xe hơi 250/1000 người (tương tự mức bình quân của Malaysia nhưng thấp hơn nhiều so với Kuala Lumpur) thì sẽ cần một diện tích đường ô tô chiếm 19% tổng diện tích xây dựng, nghĩa là toàn bộ diện tích đường phố hiện nay của Hà Nội, chỉ để cho một nửa số xe ô tô cá nhân lưu thông với tốc độ 30 km/h. Do những quận trung tâm có mật độ gần 400 người/ha, tỉ lệ sở hữu xe cá nhân 250/1000 sẽ chắc chắn gây ra ùn tắc giao thông hoàn toàn cho khu vực trung tâm Hà Nội.

Hình 3.15. So sánh mật độ đường của Hà Nội, Băng Cốc, New York và Xơ-un



Nhiều hộ gia đình và doanh nghiệp hiện nay đang sử dụng xe máy là phương tiện giao thông chính nhiều khả năng sẽ nâng cấp lên xe hơi hay xe tải cá nhân trong tương lai không xa, khi thu nhập hộ gia đình tăng họ có nhiều khả năng mua được xe hơi riêng. Hình 3.16 cho biết mức mật độ dân số ở một số khu vực (trục hoành) tương ứng ra sao với diện tích đường trên đầu người (trục tung). Các đường nằm ngang trên đồ thị cho biết các mức diện tích đường phố cần thiết nếu mỗi người có một xe máy,xe ô tô đỗ hay xe ô tô di chuyển, theo tính toán cần 40m^2 diện tích cho xe hơi đi với tốc độ 15 km/h và 65m^2 diện tích với tốc độ 30 km/h. Rõ ràng ở 3

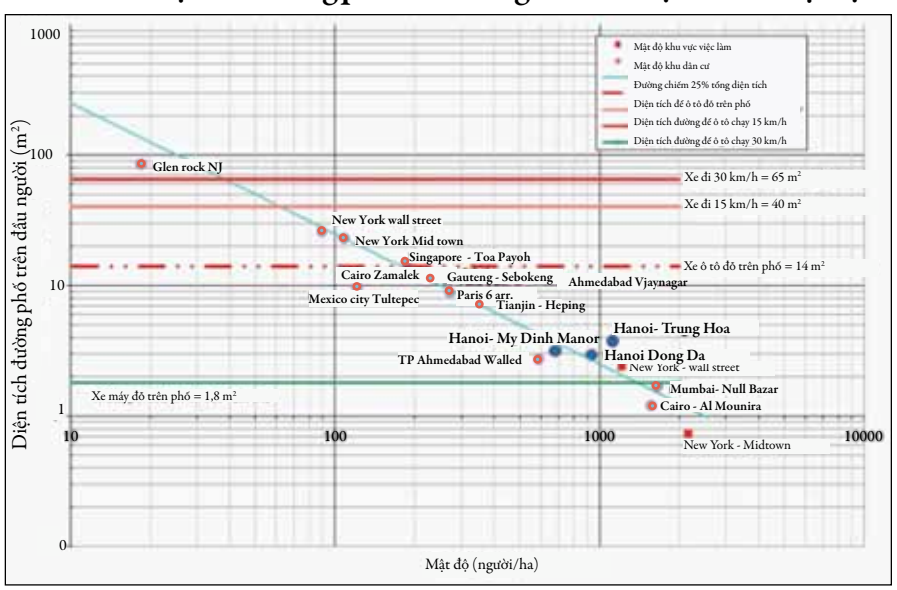
khu vực điểm của Hà Nội này chỉ có gần đủ diện tích để dựng xe máy trên phố, nhưng không thể đủ diện tích để mỗi người có một chiếc xe hơi, cho dù là tất cả các xe đều đỗ!

Bảng 3.2. Phân bổ phương tiện giao thông của Hà Nội (2008)

	Phân bổ phương tiện
Xe buýt	10,7%
Xe buýt du lịch	1,8%
Xe con và xe buýt cỡ nhỏ	4,0%
Xe máy	80,8%
Xe đạp	2,5%
Xe tải nhẹ	0,2%

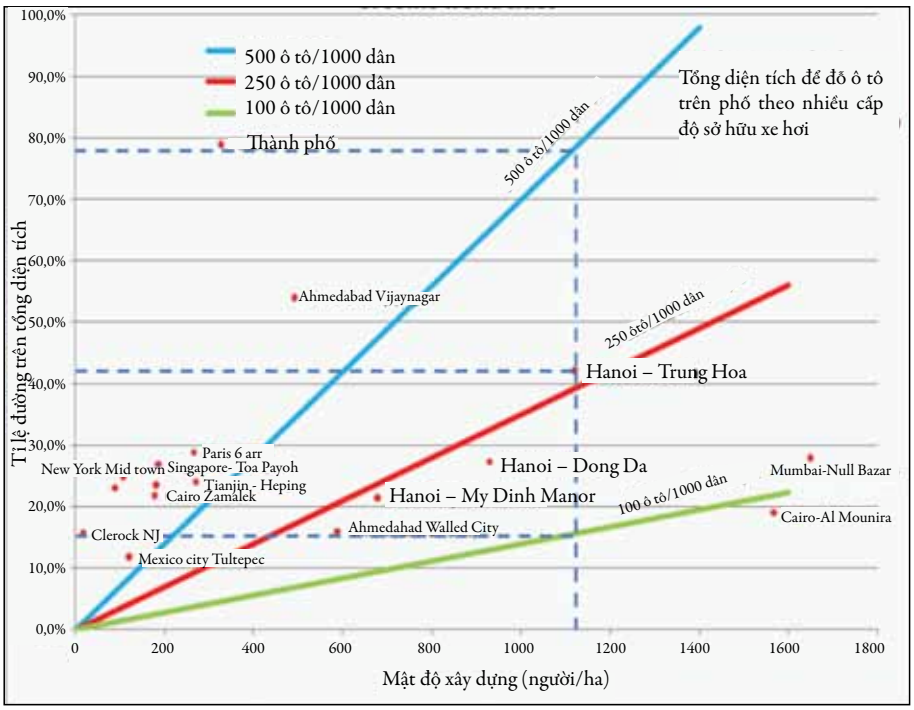
Nguồn: http//tramoc.com.vn/file_download/1235358776_305.pdf

Hình 3.16. Diện tích đường phố trên đầu người theo một số mức mật độ dân cư trên thế giới



Hình 3.17 cho phép tính toán ở mức nào thì có thể cho phép sử dụng xe ô tô cá nhân, nói cách khác tức là diện tích đường tối thiểu cần có để duy trì một số tỉ lệ sở hữu xe hơi theo các mức mật độ dân số khác nhau. Rõ ràng ngay cả tỉ lệ sở hữu xe hơi khiêm tốn nhất là 250 xe trên 1000 dân cũng không thể bảo đảm tính bền vững cho khu Manor Mỹ Đình và khu vực quận Đống Đa (có nghĩa là diện tích đường thực tế ở dưới mức vạch đỏ), còn ở khu Trung Hòa thì mới vừa đủ mức duy trì (vừa vặn trên vạch đỏ). Tỉ lệ sở hữu xe hơi cá nhân 500 xe/100 dân là hoàn toàn không khả thi ở tất cả 3 khu vực trên, mật độ dân cư ở đây quá cao đến mức cần một diện tích đường chiếm tới 45%-80% trên tổng diện tích đất đai!

Hình 3.17. Mối liên hệ giữa mật độ và diện tích đường xá ở các khu vực của một số thành phố



Một giải pháp là làm thêm đường: nhưng trên thực tế, việc này tương đối khó khăn và rất tốn kém, đặc biệt tính đến chi phí tài chính và xã hội khi phải phá dỡ và di dời nhà ở, hoạt động thương mại ở những khu vực đông dân cư. Ở Hà Nội, lấy ví dụ đường Xã Đàn khi xây dựng có bề rộng mặt đường 40 mét xuyên qua một khu dân cư mật độ rất cao tuy đã là một bước nâng cao khả năng lưu thông của khu vực và giảm ùn tắc giao thông nhưng cũng không làm tăng đáng kể diện tích đường của thành phố. Một số nghiên cứu mới đây của nhiều nước phát triển cũng cho thấy nếu chỉ mở thêm đường thì sẽ chỉ khuyến khích thêm xe hơi tham gia lưu thông, dẫn tới tăng thêm ùn tắc.

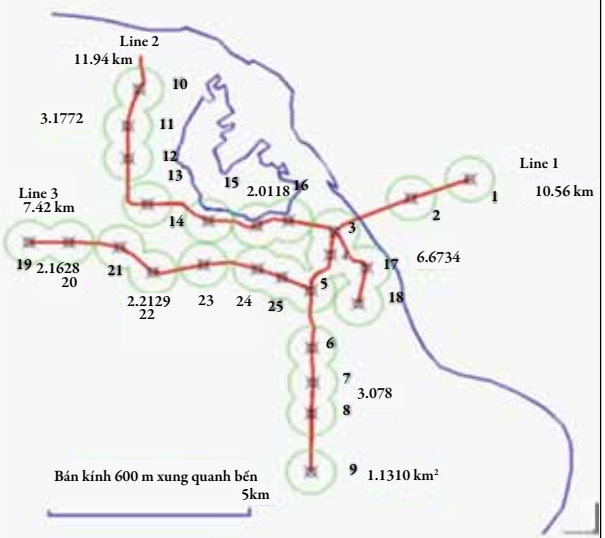
Một giải pháp khác là xây dựng một hệ thống giao thông công cộng hiệu quả và có hiệu lực, tuy nhiên hệ thống này cần đến 15 năm nữa mới có thể hoạt động hiệu quả, đồng thời cũng cần phải bảo đảm rằng hệ thống được thiết kế sao cho đáp ứng được nhu cầu của đa số dân cư Hà Nội. Hệ thống giao thông công cộng vận tốc cao khối lượng lớn của Hà Nội (xem Hình 3.18) đang được lập quy hoạch với cấu trúc nan quạt hướng tâm trên cơ sở điều kiện địa lý của thành phố. Nhưng trong vòng 15 năm tới khi hệ thống còn đang được xây dựng, thành phố cũng sẽ còn tiếp tục phát triển theo hướng đa trung tâm hơn hiện nay. Điều đó có nghĩa là cấu trúc tuyến giao thông công cộng (từ ngoại vi vào trung tâm) sẽ có nguy cơ trở nên quá cứng nhắc nếu người dân Hà Nội muốn thực hiện hành trình từ điểm này đến điểm khác. Ngoài ra, ngay cả những phân tích lạc quan nhất về khu vực thu hút giao thông công cộng cũng cho thấy hệ thống giao thông công cộng nội đô này chỉ có thể đáp ứng được nhu cầu cho 22% dân số của

Hà Nội mà thôi. Các số liệu trong Hình 3.18 được đưa ra với giả định rằng hệ thống giao thông công cộng thu hút được toàn bộ dân số sinh sống ở xung quanh mỗi bến xe.

Hình 3.18. Khu vực đánh giá của 25 bến xe trong dự án hệ thống giao thông công cộng nội đô cao tốc của Hà Nội

Đánh giá số dân trong phạm vi bao phủ của bến xe

Số bến xe	DT khu vực bao phủ của bến (km²)	Mật độ (người /ha)	Dân số khu vực bao phủ của bến xe
1	1,1310	96	10.857
2	1,1310	96	10.857
3	0,9533	346	32.954
4	0,9533	346	32.954
5	0,9533	346	32.954
6	1,0260	388	39.809
7	1,0260	344	35.294
8	1,0260	259	26.573
9	1,1310	82	9.274
10	1,0591	124	13.132
11	1,0591	124	13.132
12	1,0591	124	13.132
13	1,1310	204	23.072
14	1,1310	292	33,024
15	1,0059	292	29.372
16	1,0059	292	29.372
17	0,9533	346	32.954
18	0,9533	346	32.954
19	1,0814	204	22.061
20	1,0814	204	22.061
21	1,1065	296	32.751
22	1,1065	296	32.751
23	1,1310	292	33.024
24	0,9533	346	32.954
25	0,9533	346	32.954
	--------		--------
	26,1019	253	660,228
			22%
Tổng dân số (1) năm 2009 =		188	3,044,455

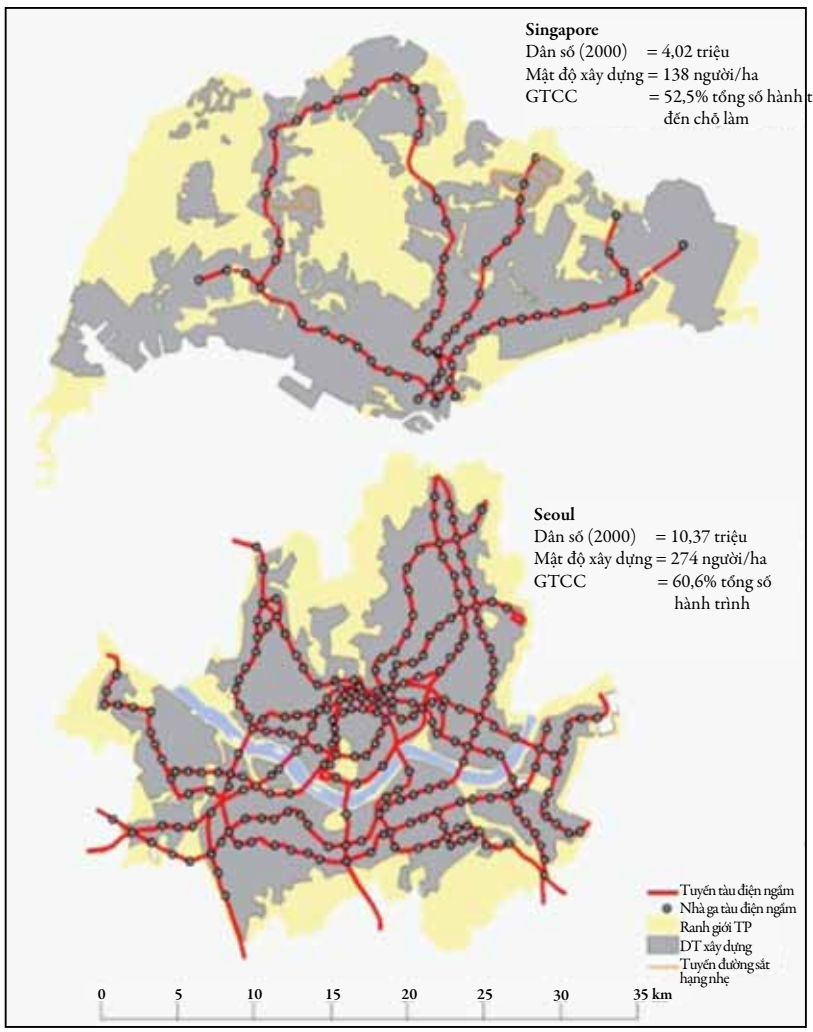


Vì vậy, để điều chỉnh hợp lý các kế hoạch xây dựng đường và hệ thống giao thông công cộng thì cần thay đổi phương án đường nan quạt hướng tâm và thay vào đó phát triển mạng lưới ô cờ cho phép lưu thông thuận tiện từ ngoại ô đến ngoại ô. Hình 3.19 trình bày một số ví dụ về các mạng lưới giao thông khác nhau ở Singapo (với hệ thống nan quạt hướng tâm) và Xơ-un (với hệ thống ô cờ).

Tuy có lẽ chưa thể là một lựa chọn chính sách chủ đạo nhưng Hà Nội nên cân nhắc khuyến khích giải pháp duy trì xe máy là phương tiện giao thông chính thay vì xe ô tô (kể cả xe động cơ điện, không đốt trong). Các giải pháp sử dụng đất và thiết kế đô thị sẽ cần tính đến quy mô và hướng tuyến lưu thông của các phương tiện khác nhau, cũng như giao cắt đa phương tiện giữa giao thông công cộng và xe máy. Một ưu tiên quan trọng sẽ là phải cắt giảm sử dụng xe hơi cá nhân bằng biện pháp tính phí diện tích mặt đường sử dụng (như thông qua một luật thuế ùn tắc giao thông và tăng phí đỗ xe hơi). Hà Nội cũng có thể phân luồng một số tuyến phố riêng cho xe máy (hay xe máy và phương tiện giao thông công cộng), nhờ đó cải thiện mức độ an toàn giao thông. Những giải pháp này chưa phải là những phương án duy nhất nhưng cần phải cấp

thiết có một biện pháp tiên phong và khả thi để giải quyết những tồn tại hiện nay, vì lượng xe hơi được phép lưu hành tăng lên kéo theo chi phí rất lớn cho các đô thị của Việt Nam nếu không thực hiện một giải pháp giảm thiểu nào.

Hình 3.19. So sánh giữa cấu trúc tuyến giao thông công cộng hình nan quạt hướng tâm ở Singapo (trên) với cấu trúc giao thông công cộng hình ô cờ ở Xơ-un (dưới)



Để tóm tắt nội dung phần này: tuy mạng lưới đường phố hiện nay có thể đáp ứng nhu cầu của giao thông bằng phương tiện xe máy nhưng sẽ hoàn toàn không đủ sức đáp ứng nếu phương tiện xe hơi tăng lên. Trên thực tế, nhu cầu về diện tích đường phố tăng theo hệ số gần bằng 4 đối với mỗi hành trình nếu chuyển từ xe máy sang ô tô. Khả năng lưu thông cao hiện nay của Hà Nội là

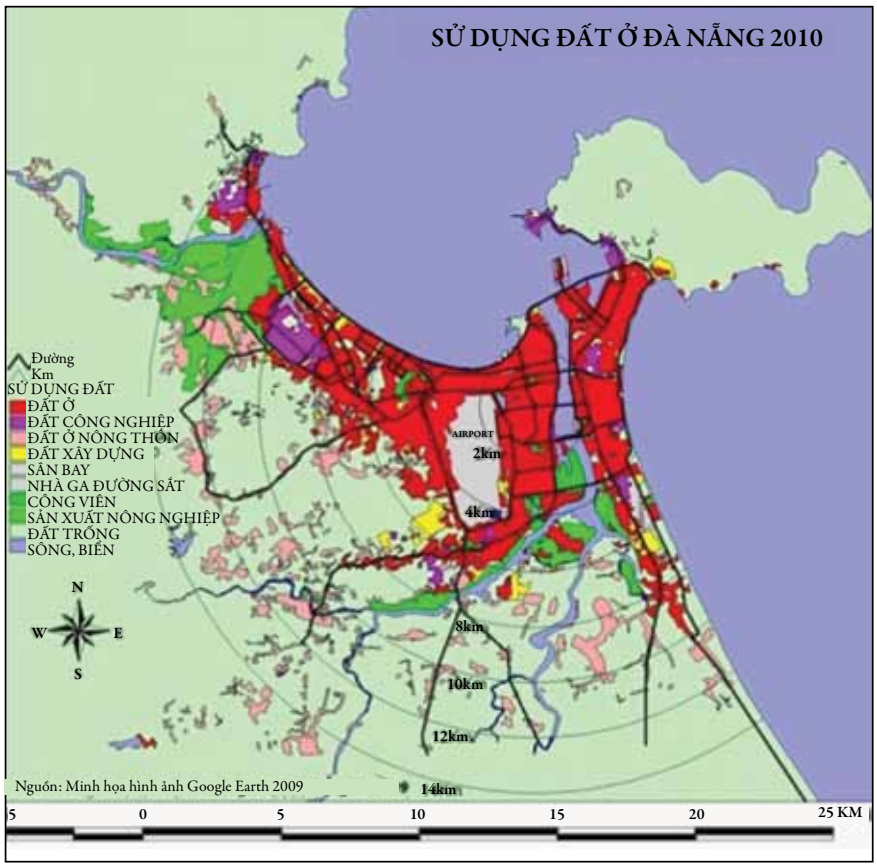
khá đặc biệt đối với một thành phố có quy mô như hiện nay trong khi đang thiếu phương tiện giao thông công cộng cỡ lớn. Sự cá biệt này chủ yếu có nguyên nhân từ việc sử dụng xe máy và các mô hình sử dụng đất hỗn hợp hiện đang phổ biến trong thành phố. Duy trì mô hình sử dụng này cho đến khi xây dựng được một mạng lưới giao thông công cộng vận tốc cao hoạt động hiệu quả và rộng khắp có lẽ là một trong những nhiệm vụ cấp bách của Chính phủ.

3.3.2. Cấu trúc đô thị và tình hình lưu thông ở Đà Nẵng

Địa hình của Đà Nẵng là một yếu tố quyết định để lựa chọn giải pháp không gian. Bản đồ sử dụng đất trong Hình 3.20 cho thấy sự phức tạp và những trở ngại về địa hình ở Đà Nẵng, thêm vào đó là sự hiện diện của sân bay chính ngay trung tâm thành phố. Đà Nẵng đang phát triển hầu như dọc theo hai bên bờ sông Hàn và đường bờ biển. Vị trí của sân bay và địa hình đồi núi hạn chế thành phố phát triển mạnh về hướng Tây Nam. Quyết định xây dựng Đà Nẵng thành một thành phố du lịch quan trọng để tận dụng ưu thế bờ biển của thành phố càng củng cố thêm định hướng phát triển của thành phố dọc bờ sông và bờ biển. Đường Nguyễn Tất Thành mới mở dọc đường bờ biển phía bắc với bề rộng mặt đường 40 mét và 4 làn xe chạy sẽ càng củng cố cho định hướng phát triển trên của thành phố.

Với mật độ 88 người/ha, mức mật độ bình quân ở khu vực xây dựng của Đà Nẵng là tương đối thấp so với mức chuẩn của các thành phố Châu Á (so với mức 142 người/ha của TPHCM và 188 người/ha của Hà Nội). Tuy nhiên, nếu quan sát trên ảnh Google Earth (tháng 2/2010), ta sẽ thấy mật độ dân cư nhiều khả năng sẽ tăng đáng kể trong những năm tới vì nhiều lô đất trong những khu vực mới quy hoạch vẫn chưa được xây dựng. Chính quyền thành phố mới đây đã đầu tư mở rộng con đường chính dọc bờ biển phía bắc và các lô đất đã quy hoạch ở những nơi gần hệ thống cơ sở hạ tầng mới. Một ví dụ về diện tích 9,3 hécta trong một khu đô thị mới cách khu trung tâm thành phố 6km cho thấy mới chỉ có khoảng 23% các lô đất hiện đang được xây dựng. Hiện nay vẫn còn nhiều diện tích đất đã quy hoạch tương tự ở Đà Nẵng vẫn chưa đạt đến mật độ dân cư thiết kế. Khi những khu vực này được đầu tư, xây dựng hoàn chỉnh với nhà phố đặc trưng 4 tầng, thì mật độ xây dựng bình quân của thành phố sẽ tăng đáng kể. Như có thể thấy trong Hình 3.20, những hạn chế về địa hình giới hạn bởi biển, sông ngòi, khu vực đầm lầy thấp và các đồi núi xung quanh sẽ giảm đáng kể khả năng cung ứng đất đai trong tương lai để phục vụ mở mang đô thị. Hạn chế về nguồn cung đất đai này sẽ khiến giá đất tăng, giá cho thuê đất tăng và kết quả là mật độ dân số tăng trong tương lai.

Hình 3.20. Các mô hình sử dụng đất thực tế ở Đà Nẵng

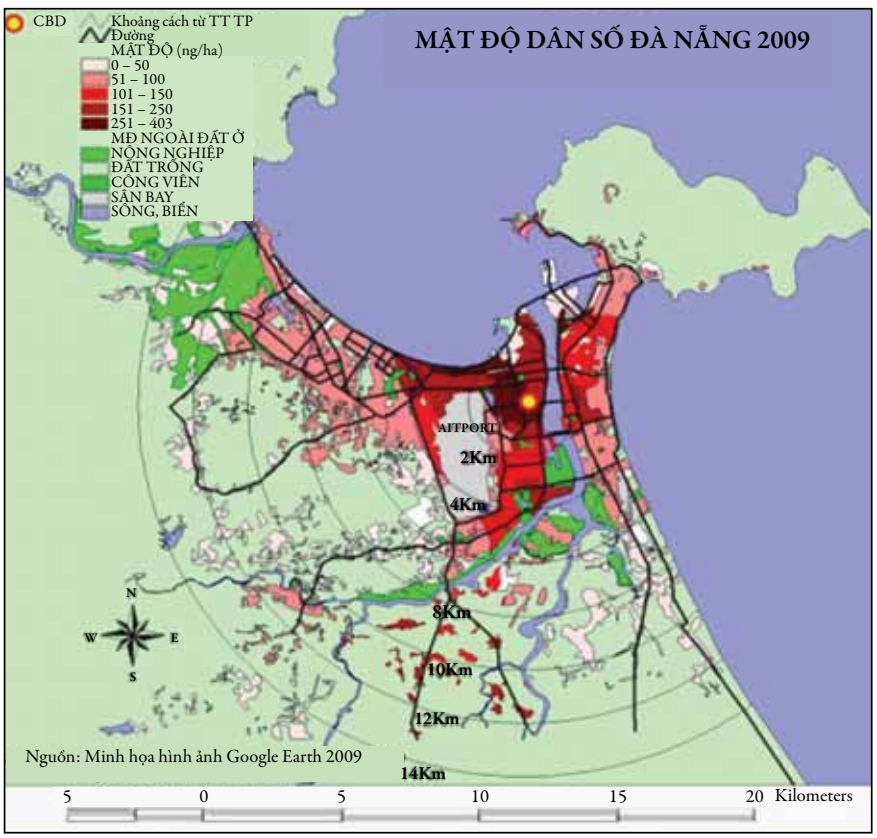


Nguồn: Chú giải thủ công hình ảnh vệ tinh, trong tài liệu của Bertaud, 2011b.

Mô hình không gian về mật độ ở khu vực xây dựng của Đà Nẵng cho thấy mức mật độ cao (200-400 người/ha) chỉ tính riêng xung quanh khu trung tâm hiện hữu (Hình 3.21) nhưng mật độ giảm nhanh xuống còn 60 người/ha trở xuống ở những khu vực cách trung tâm thành phố từ 5km. Mô hình mật độ biểu diễn trong Hình 3.22 khẳng định mật độ đang giảm mạnh ở những khu vực cách trung tâm 5 km. Đường đồ thị mật độ dốc cho thấy Đà Nẵng hiện nay vẫn chủ yếu là một thành phố đơn trung tâm, có nghĩa là một lượng lớn công ăn việc làm và hàng hóa, dịch vụ cung ứng đang dồn vào khu trung tâm, do đó mà thu hút đa số lưu lượng giao thông. Mô hình mật độ trên kết hợp với hình dạng tuyến tính của khu vực xây dựng cho thấy lợi thế để phát triển một hệ thống giao thông công cộng thành công do việc làm tập trung với mật độ cao xung quanh khu trung tâm hiện nay. Tuy nhiên, do diện tích lớn đất đai đã được quy hoạch nhưng mới được xây dựng một phần nên có thể mật độ bình quân sẽ nhanh chóng tăng lên, cũng như việc làm, hàng hóa, dịch vụ sẽ phân tán ở những khu vực đi lại thuận tiện hơn nhờ các công trình cơ sở hạ tầng do chính quyền địa phương đầu tư, xây dựng.

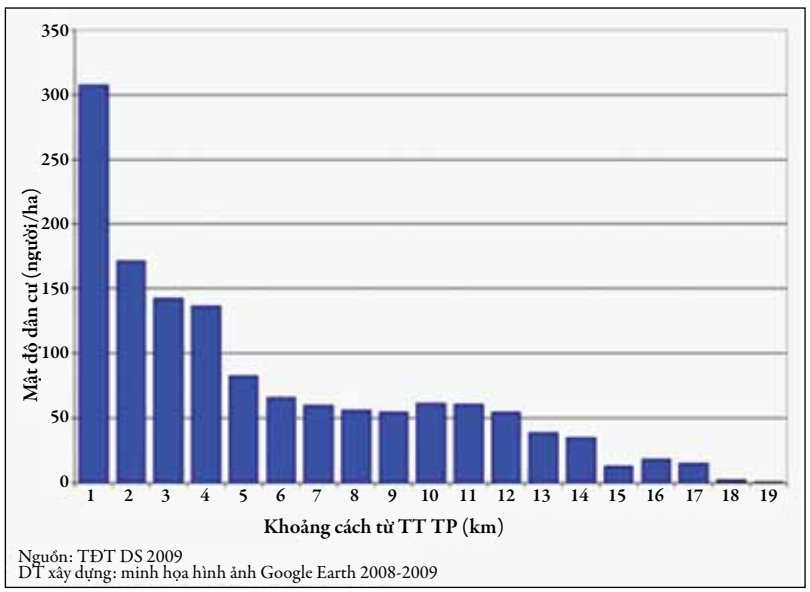
Hơn nữa, có thể một phần những khu vực có màu xanh trong Hình 3.23 sau này sẽ phát triển một cách hữu cơ (tức là không chính thức), cung cấp nhà ở giá rẻ cho người dân có thu nhập thấp ở Đà Nẵng, đặc biệt là người di cư từ nông thôn vào thành phố.

Hình 3.21. Mật độ dân cư thực tế ở các khu vực xây dựng của Đà Nẵng



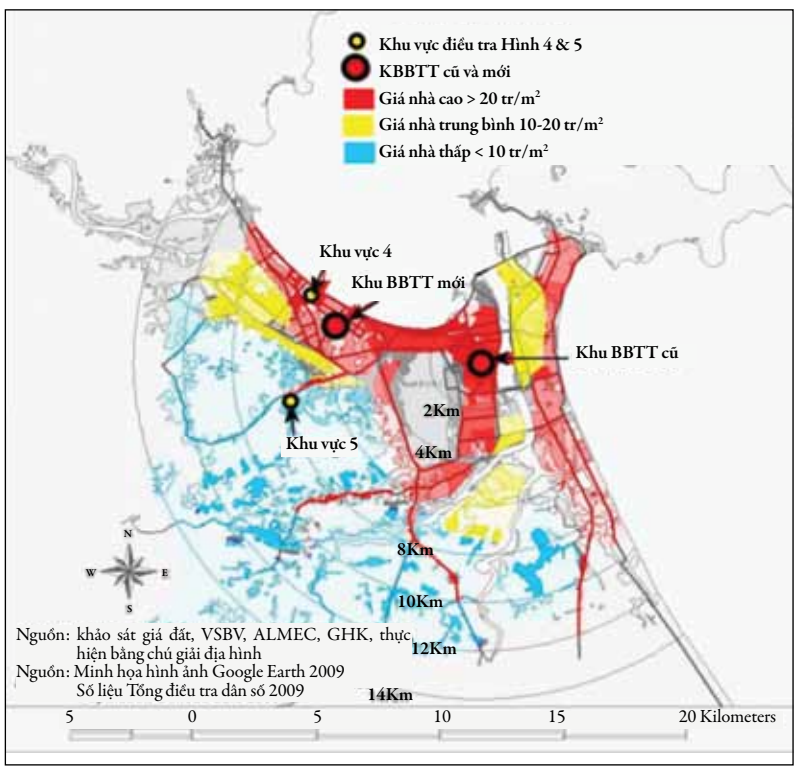
Nguồn: Bertaud, 2011b

Hình 3.22. Đường đồ thị mật độ dân cư ở Đà Nẵng



Nguồn: TĐT DS 2009
DT xây dựng: minh họa hình ảnh Google Earth 2008-2009

Hình 3.23. Tính toán phân bổ giá nhà ở theo m² ở Đà Nẵng



Nguồn: khảo sát giá đất, VSBV, ALMEC, GHK, thực hiện bằng chú giải địa hình
Nguồn: Minh họa hình ảnh Google Earth 2009
Số liệu Tổng điều tra dân số 2009

Hiện nay, người dân Đà Nẵng sử dụng phương tiện giao thông 2 bánh cũng phổ biến gần như ở Hà Nội. Theo Báo cáo Khả thi về Giao thông công cộng[5] lập cho Đà Nẵng, 77% các hành trình được thực hiện bằng xe máy, 22% bằng xe đạp và chỉ có 1% bằng xe buýt và xe ô tô cá nhân. Báo cáo nêu thêm rằng mạng lưới đường phố ở Đà Nẵng có nhiều đường rộng hiện đang hoạt động dưới công suất.

Tuy nhiên, cũng như ở Hà Nội, do thu nhập hộ gia đình tăng nên tỉ lệ các hành trình thực hiện bằng xe máy có thể sẽ bị thay thế bằng xe ô tô, và khi đó sẽ chiếm nhiều diện tích đường phố mỗi chuyến khoảng 4 lần. Hậu quả là ở Đà Nẵng sẽ dẫn đến những vấn đề ùn tắc tương tự như ở Hà Nội, tuy mật độ dân số ở Đà Nẵng thấp hơn, cũng như diện tích phố xá rộng hơn Hà Nội. Cần có giải pháp quy hoạch đi trước đối với giao thông công cộng, ví dụ như hệ thống xe buýt nhanh (XBN) ở giai đoạn phát triển này của Đà Nẵng. Curitiba, Braxin, nơi được coi là một trong những địa phương sáng tạo nhất về phát triển giao thông công cộng, đã nhìn trước từ rất xa tốc độ tăng trưởng hiện nay, do đó đã lồng ghép hệ thống XBN vào các phương án sử dụng đất và các phương tiện giao thông khác. Hộp 3.2 trình bày về một mô hình XBN thành công khác ở Bogotá, Colômbia. Đà Nẵng sẽ phải cân nhắc thận trọng các mô hình giao thông hiện nay và sau này, mức sử dụng đất và các mô hình phát triển, cũng như những vấn đề về khả năng chi trả khi thực hiện quy hoạch mạng lưới giao thông này.

Hộp 3.2. Hệ thống Transmilenio (xe buýt nhanh) ở Bogota, Colômbia

"Ở Bogota, nơi có 85% dân số không sử dụng xe hơi để đi lại hàng ngày, liệu có công bằng khi cho rằng xe hơi chiếm phần lớn diện tích đường phố?" Để trả lời câu hỏi này, Bogota đưa ra giải pháp là hệ thống Transmilenio.

Transmilenio là một hệ thống Xe buýt nhanh (XBN) đã được lấy làm hình mẫu cho nhiều thành phố trên toàn thế giới. Với chiều dài tuyến 84 km, hệ thống chuyên chở khoảng 1,3 triệu lượt hành khách mỗi ngày, với vận tốc trung bình 26km/h, nhanh hơn xe hơi nếu bị ùn tắc trên đường. Số liệu thống kê cho thấy Transmilenio tiết kiệm được cho người dân khoảng 300 giờ thời gian đi lại mỗi năm. Nếu so sánh, hệ thống tàu điện ngầm Luân Đôn, với mạng lưới dài 402 km, chuyên chở được khoảng 2,7 triệu lượt hành khách mỗi ngày. Như vậy là dù lớn hơn gần 5 lần so với Transmilenio nhưng hệ thống này chỉ chuyên chở được khoảng gấp 2 lần số lượt hành khách.

Tuy chỉ là một hệ thống xe buýt nhưng Transmilenio có một số tính năng tương tự như tàu điện ngầm, nhờ đó mà đạt được hiệu suất phục vụ rất cao. Chẳng hạn, những đặc điểm như sử dụng phần đường dành riêng cho xe buýt, lên xuống xe bằng phẳng, bán vé trước khi lên xe và những hệ thống thông tin hành khách chất lượng cao khiến hệ thống này rất giống với một hệ thống tàu đường ray ngầm nếu xét trên mức độ dịch vụ. Chỉ với khoảng 1500 xe buýt, hệ thống có mức sử dụng diện tích đường xá rất hiệu quả. Với biểu trưng và màu sắc riêng, hệ thống tạo một cảm giác khiến nó trở nên rất hấp dẫn và xóa bỏ những ác cảm về xe buýt. Về khả năng chuyên chở, với mức gần 35.000 PHPDT (giao thông giờ cao điểm, tuyến cao điểm), hệ thống đạt hiệu suất chuyên chở vượt qua nhiều hệ thống đường ray hạng nhẹ và bằng gần một nửa công suất của một hệ thống đường ray hạng nặng. Trong khi đó, chi phí của nó chỉ bằng một phần nhỏ so với hệ thống đường ray hạng nặng.

[5] Nghiên cứu "Tiền khả thi hệ thống xe buýt cao tốc ở Đà Nẵng" của Gordon K. Neilson (10/2010), bản dự thảo lần cuối. Báo cáo giai đoạn 2 của Ngân hàng Thế giới.

Đà Nẵng hiện đang chuẩn bị xây dựng mạng lưới Xe buýt nhanh, như đã thấy trong Hình 3.24. Một mặt, cấu trúc đô thị của Đà Nẵng khá phù hợp về mặt tự nhiên với mạng lưới XBN vì nằm gần song song với đường bờ biển và chỉ có một KTT chính. Mặt khác, đã có một số ý kiến quan ngại về khả năng đồng vận hành một cách hài hòa với mạng lưới XBN đang được quy hoạch với phương tiện xe máy, vì hệ thống này sẽ ảnh hưởng giao thông rẽ trái cắt ngang những phố chính.

Một báo cáo khả thi mới đây khẳng định rằng nếu sử dụng XBN theo như quy hoạch thì sẽ chỉ có ý nghĩa về mặt kinh tế đối với những hành trình trên 15 km cho hành khách chỉ phải sử dụng thêm một tuyến gom trung chuyển. Vì phần lớn các hành trình bằng xe máy cá nhân thường dưới 15 km nên sẽ hạn chế hành khách sử dụng XBN cũng như hạn chế khả năng người đi xe máy sẽ chuyển sang dùng XBN. Ngoài ra, xe máy thường là phương tiện thuận tiện, rẻ tiền và linh hoạt hơn cho người dân. Báo cáo này đã nhấn mạnh một luận điểm quan trọng rằng không nên thiết kế hệ thống XBN như một phương tiện thay thế cho xe máy, mà phải là một hệ thống cùng với xe máy cạnh tranh về chi phí và mức độ thuận tiện so với xe hơi. Thiết kế phù hợp của một hệ thống lồng ghép XBN -Xe máy có thể là một lĩnh vực cần ưu tiên nghiên cứu của Đà Nẵng, từ đó mở đường cho việc áp dụng những mô hình tương tự ở các đô thị khác của Việt Nam.

Theo nghiên cứu khả thi về XBN còn có một nguy cơ là mạng lưới XBN được đề xuất không đủ khả năng giải quyết những vấn đề về giao thông của Đà Nẵng, trong khi chỉ thu hút được một tỉ lệ khá nhỏ người dân sử dụng XBN trong giai đoạn ngắn hạn. Ví dụ, vào năm 2016 (đường tô đậm trong Bảng 3.3.), 4% hành khách sẽ sử dụng xe hơi so với 3% sử dụng giao thông công cộng và 92% sử dụng xe máy, nhưng vận tốc trung bình trên đường vào giờ cao điểm sẽ giảm từ 25,4 km/h xuống còn 20,18 km/h. Cuối cùng, vào năm 2025, hành khách sử dụng xe hơi cá nhân sẽ chiếm 9,1% lưu lượng hành khách, trong khi giao thông công cộng vẫn chỉ là 3%, nhưng giao thông sẽ gần như ùn tắc với tốc độ lưu thống dưới 7,8km/h. Tuy chúng ta hy vọng hành khách sử dụng phương tiện giao thông công cộng sẽ đi nhanh hơn so với người đi xe hơi và xe máy, nhưng sẽ vẫn phải đi một quãng đường dài hơn nhiều so với người sử dụng xe máy vào năm 2011.

Thiết kế và xây dựng một mạng lưới XBN ở Đà Nẵng cũng có thể là một phần của giải pháp duy trì mức độ lưu thông trong tương lai. Tuy nhiên, mô hình đưa ra sẽ phải chú trọng hơn vào việc làm thế nào để duy trì mức độ lưu thông chung trong một hệ thống đa phương tiện lồng ghép với sử dụng đất. Mô hình cũng phải cân nhắc làm sao để tạo được những điều kiện giao thông trong đó người sử dụng xe máy được bảo đảm an toàn hơn và không bị giảm đáng kể tốc độ lưu thông trong tương lai, khi một phần hành trình được chuyển sang các phương tiện giao thông công cộng. Giải pháp áp dụng cũng không thể cấm xe máy lưu thông để tăng mức sử dụng giao thông công cộng.

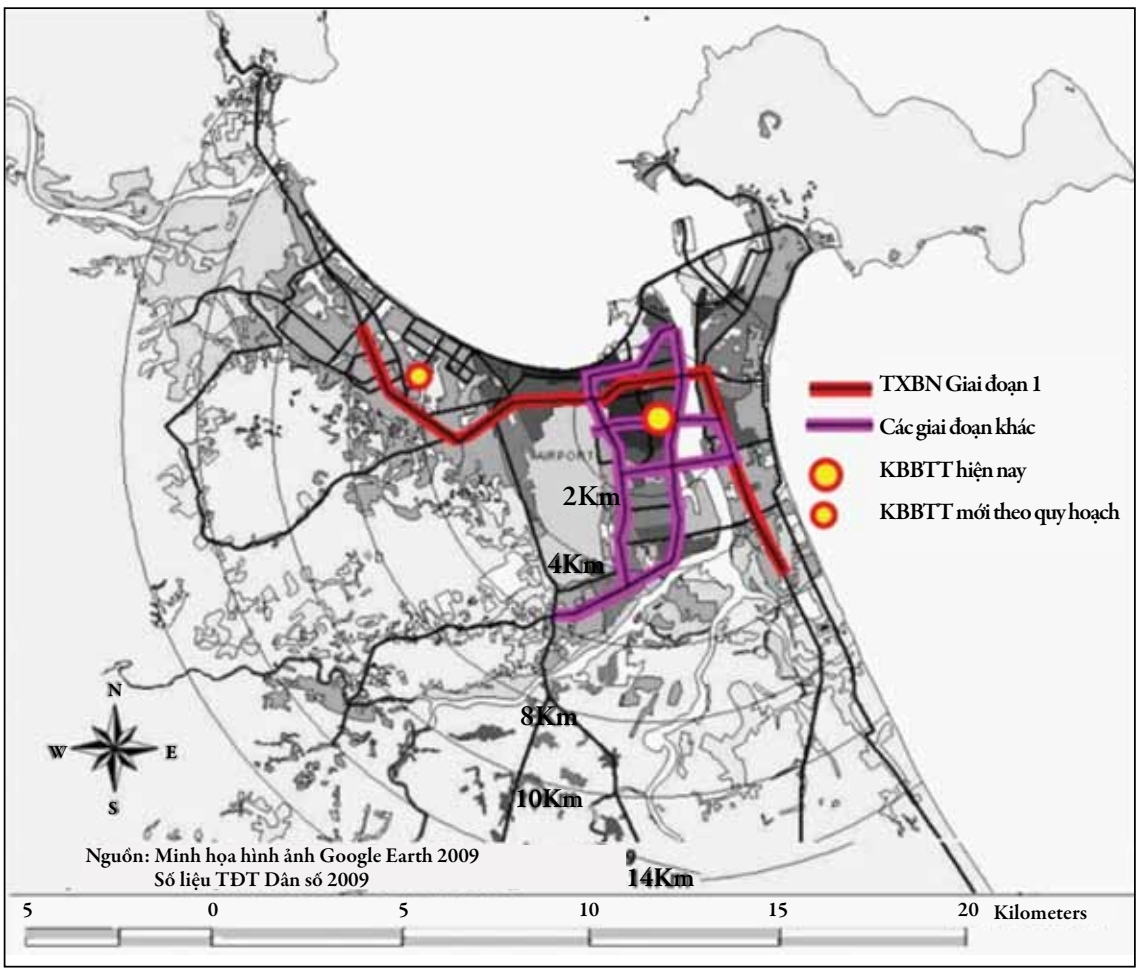
Hai câu hỏi quan trọng cần sớm có lời giải là:

1) Làm thế nào để tính chi phí hành trình bằng xe hơi và đỗ xe theo mức chi phí thực đối với xã hội?

2) Làm thế nào để quản lý giao thông xe máy trong tương lai để vừa tăng độ an toàn vừa giữ được tốc độ như hiện nay?

Câu trả lời cho những câu hỏi này vượt ngoài phạm vi của báo cáo này nhưng vẫn sớm cần tìm ra. Trên thế giới có thể không có nhiều ví dụ về quản lý giao thông xe máy tốt nhưng có thể những giải pháp quản lý lưu thông xe máy hiệu quả và sáng tạo sẽ được tìm ra bởi riêng các đô thị của Việt Nam. Dành đường riêng cho lưu thông xe máy cũng có thể là một giải pháp. Những đường khác sẽ kết hợp lưu thông xe ô tô, xe máy, và một số đường dành riêng cho XBN.

Hình 3.24. Các tuyến XBN dự kiến ở Đà Nẵng



Bảng 3.3. Dự báo GDP, mức sở hữu xe hơi, kết hợp giao thông, năng lực đường xá và tốc độ xe cộ

						Đường Điện Biên Phủ (giờ cao điểm buổi chiều)									
												Phân làn hiện tại		Có XBCT	
Năm	DS (tr)	Tăng trưởng GDP (%)	GDP (tr USD)	GDP đầu người (USD)	Số ô tô/ 1000 dân	Pphpd	% xe ô tô	% xe máy	% xe buýt	% PT khác	Tổng PT	Số PT	Tốc độ chung	Số PT	Tốc độ chung
2006	0,793		812	1027	5,7										
2007	0,806	17%	951	1180	7,3										
2008	0,821	11%	1056	1287	8,3										
2009	0,835	12%	1182	1416	9,5										
2010	0,850	10%	1301	1530	10,7	17208	2,0%	95,5%	1,50%	1,0%	3002	0,52	31,36	0,69	25,42
2011	0,866	10%	1431	1653	12,0	17518	2,2%	95,2%	1,50%	1,0%	3084	0,54	30,92	0,71	24,71
2012	0,881	10%	1574	1786	13,4	17833	2,5%	94,9%	1,5%	1,0%	3170	0,55	30,44	0,73	23,94
2013	0,897	10%	1731	1930	15,1	18154	2,8%	94,2%	1,88%	1,1%	3261	0,57	29,94	0,75	23,12
2014	0,913	10%	1904	2085	16,9	18481	3,2%	93,5%	2,25%	1,1%	3357	0,58	29,38	0,78	22,22
2015	0,930	10%	2095	2253	19,0	18813	3,6%	92,7%	2,63%	1,1%	3460	0,60	28,78	0,80	21,25
2016	0,946	10%	2304	2435	21,3	19152	4,0%	91,9%	3,00%	1,1%	3570	0,62	28,13	0,83	20,18
2017	0,963	10%	2535	2631	23,9	19497	4,5%	91,4%	3,00%	1,1%	3690	0,64	27,40	0,85	18,99
2018	0,981	10%	2788	2843	26,8	19848	5,0%	90,8%	3,00%	1,2%	3819	0,66	26,59	0,88	17,68
2019	0,998	10%	3067	3072	30,1	20205	5,6%	90,2%	3,00%	1,2%	3959	0,69	25,70	0,92	16,22
2020	1,016	10%	3373	3319	33,7	20569	6,3%	89,5%	3,00%	1,2%	4111	0,71	24,71	0,95	14,60
2021	1,035	7%	3610	3489	36,3	20939	6,8%	89,0%	3,00%	1,2%	4245	0,74	23,81	0,98	13,12
2022	1,053	7%	3862	3667	39,1	21361	7,3%	88,4%	3,00%	1,2%	4387	0,76	22,84	1,02	11,52
2023	1,072	7%	4133	3854	42,1	21700	7,9%	87,9%	3,00%	1,3%	4537	0,79	21,79	1,05	9,78
2024	1,092	7%	4422	4051	45,3	22090	8,5%	87,2%	3,00%	1,3%	4697	0,82	20,64	1,09	7,89
2025	1,111	7%	4731	4258	48,8	22488	9,1%	86,6%	3,00%	1,3%	4866	0,84	19,40	1,13	n/a
2026	1,131	7%	5063	4475	52,6	22893	9,8%	85,8%	3,00%	1,3%	5046	0,88	18,04	1,17	n/a
2027	1,152	7%	5417	4704	56,6	23305	10,6%	85,0%	3,00%	1,4%	5237	0,91	16,55	1,21	n/a
2028	1,172	7%	5796	4944	60,9	23724	11,4%	84,2%	3,00%	1,4%	5441	0,94	14,92	1,26	n/a
2029	1,193	7%	6202	5197	65,6	24151	12,3%	83,3%	3,00%	1,4%	5658	0,98	13,13	1,31	n/a
2030	1,215	7%	6636	5462	70,7	24586	13,2%	82,3%	3,00%	1,4%	5890	1,02	11,17	1,36	n/a

Nguồn: Báo cáo khả thi về giao thông công cộng, như trích dẫn trong báo cáo.

3.3.3. Môi trường xây dựng và tình hình lưu thông tại TP Hồ Chí Minh[6]

Lưu thông ở TPHCM trên thực tế gần như hoàn toàn sử dụng xe gắn máy (75% tổng số hành trình xe cơ giới), trong khi giao thông công cộng chỉ chiếm 2% số hành trình (ALMEC 2004). Xe máy là một phương tiện giao thông chính ở đô thị Việt Nam khi mạng lưới đường là sự kết hợp giữa một số đường chính và những đường nhỏ để tiếp cận những khu dân cư có mật độ dày đặc.

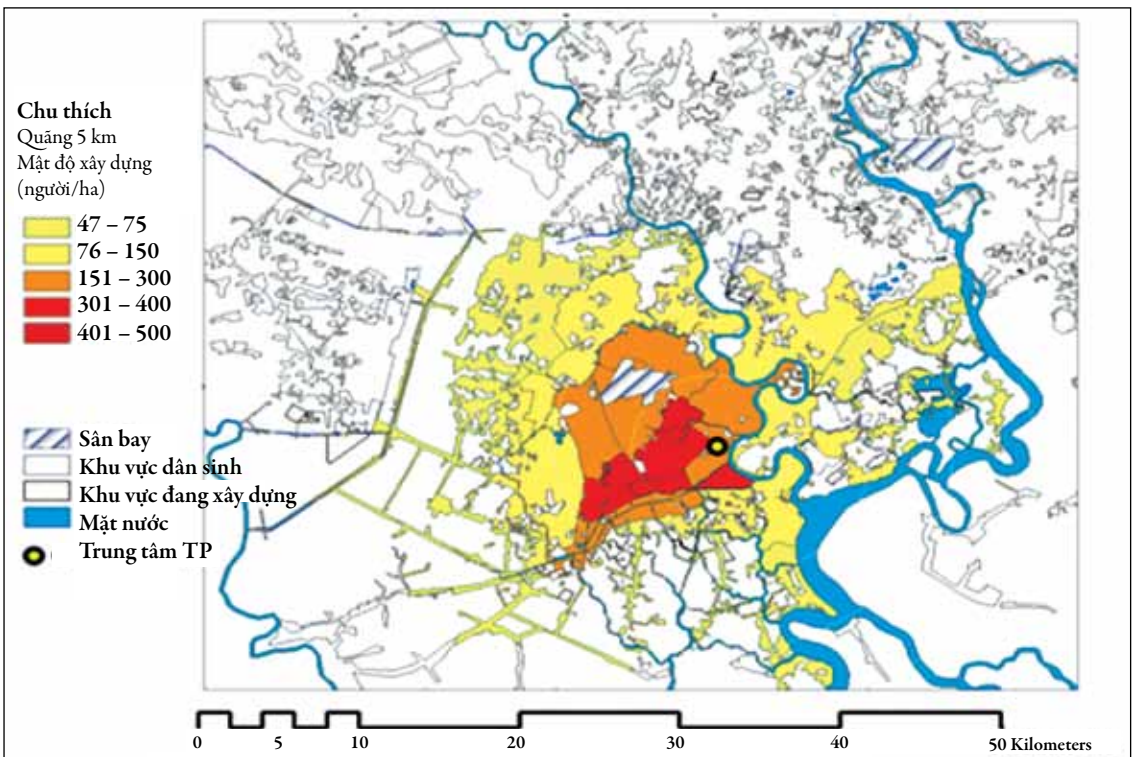
Hình 3.25 cho biết mật độ dân số của các quận trung tâm của TP Hồ Chí Minh. Mật độ dân số bình quân của thành phố là 150 người/ha, khiến TPHCM trở thành một thành phố có mật độ dân số cao theo tiêu chuẩn chung của thế giới, tuy chỉ ở mức tương đối trung bình so với các

[6] Nội dung phần này trích dẫn từ Bertaud, 2011c.

thành phố Châu Á khác. Trên thực tế, hơn 75% dân cư thành phố sống ở những quận có mật độ trên 100 người/ha. Cũng như Hà Nội và Đà Nẵng, mức mật độ cao như vậy sẽ không thích hợp để tăng sử dụng xe ô tô cá nhân làm một phương tiện giao thông đô thị chủ yếu.

Như có thể thấy trong Hình 3.25 và 3.26, thành phố hiện vẫn chủ yếu có đặc điểm đơn trung tâm. Như đã nêu ở trên, cấu trúc đơn trung tâm cho phép hệ thống giao thông công cộng bao phủ rộng hơn với một mạng lưới ngắn hơn.

Hình 3.25. Mật độ dân số của TP Hồ Chí Minh

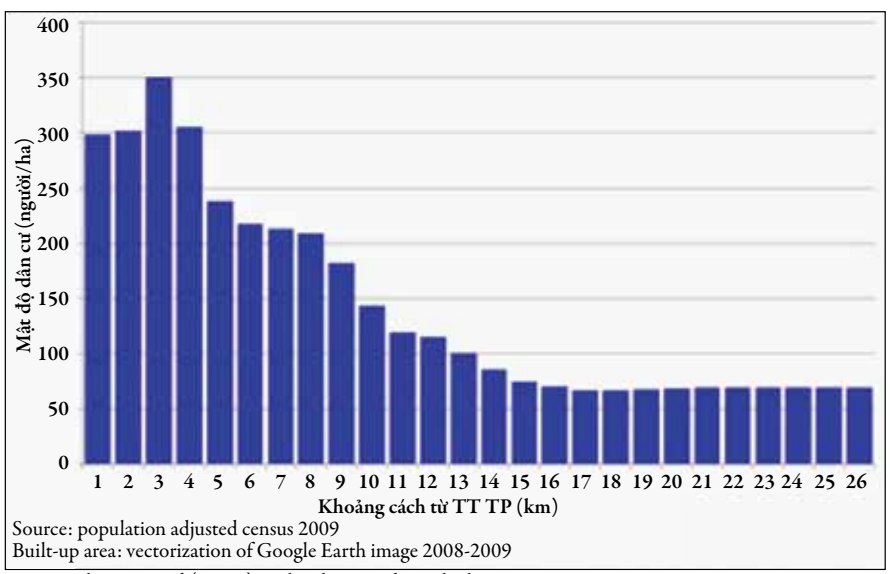


Nguồn: TĐT DS 2009
DT xây dựng: minh họa hình ảnh Google Earth 2008-2009

Dân số và mật độ xây dựng 22 quận nội đô TPHCM năm 2009 Quận xếp theo thứ tự mật độ giảm dần				
	Dân số	DT xây dựng	Mật độ xây dựng	Tổng DS
		Km^2	P/ha	%
Quận 4	179.640	3,68	488	3%
Quận 11	226.620	4,64	488	6%
Quận 5	170.462	4,21	405	9%
Quận Phú Nhuận	174.497	4,33	403	11%
Quận 10	227.226	5,69	399	15%
Quận 3	189.764	4,89	388	17%
Quận 6	251.912	6,81	370	21%
Quận Tân Bình	412.796	13,93	296	27%
Quận 8	404.976	13,69	296	33%
Quận Bình Thạnh	451.526	15,91	284	40%
Quận Gò Vấp	515.954	18,70	276	48%
Quận Tân Phú	397.635	14,86	268	54%
Quận 1	178.878	6,80	263	56%
Quận Bình Tân	572.796	41,12	139	65%
Quận Thủ Đức	442.110	37,44	118	71%
Quận 7	242.284	21,50	113	75%
Quận 12	401.894	41,67	96	81%
Quận 2	145.981	18,95	77	83%
Quận Hóc Môn	348.840	49,74	70	88%
Quận Bình Chánh	421.996	60,99	69	95%
Quận 9	255.036	37,94	67	99%
Quận Nhà Bè	99.172	21,20	47	100%
	6.711.995	**448,70**	**150**	

Nguồn: Alain Bertaud (2011c), tài liệu bổ sung dùng cho báo cáo này.

Hình 3.26. Mô hình mật độ dân cư khu vực xây dựng ở TP Hồ Chí Minh

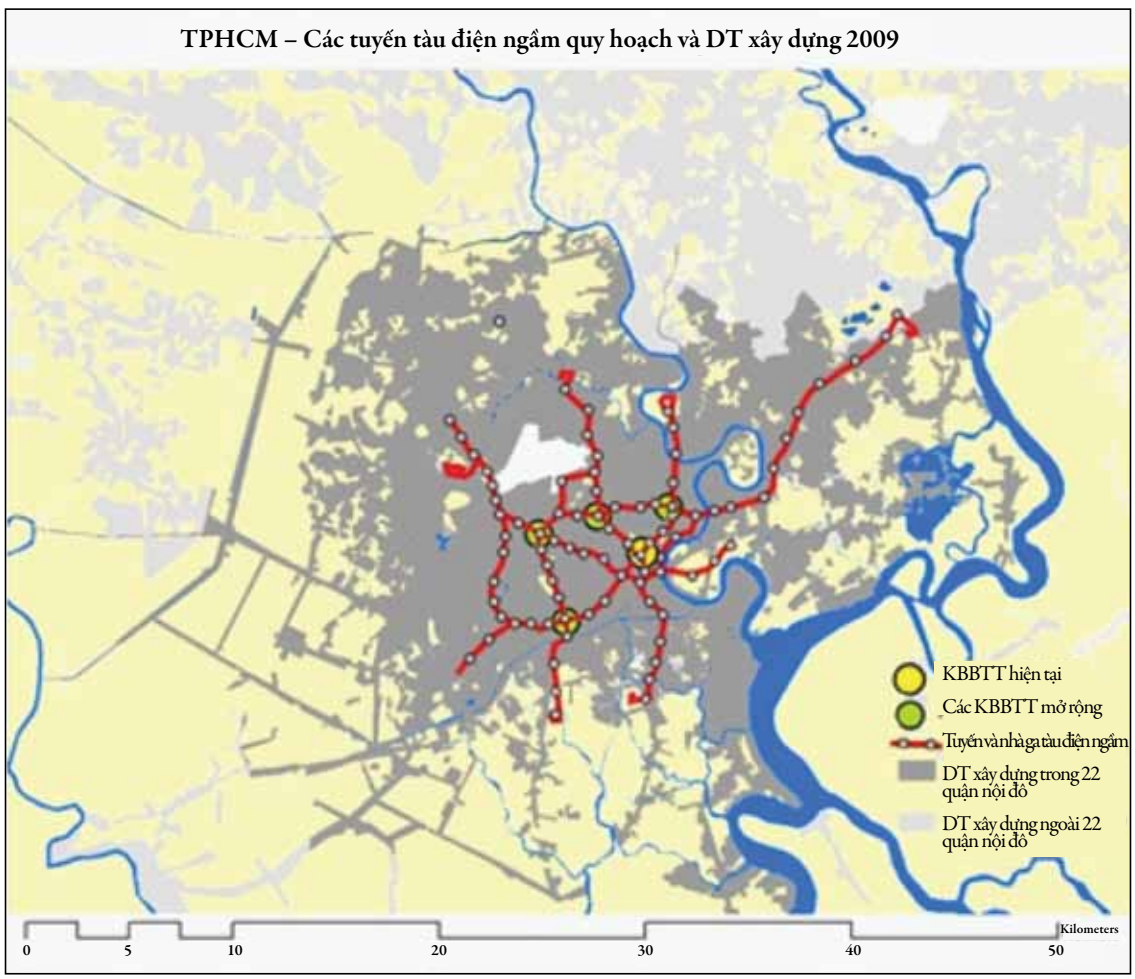


Nguồn: Alain Bertaud (2011c), tài liệu bổ sung dùng cho báo cáo này.

Tuy nhiên, cấu trúc đơn trung tâm này có thể sẽ không tồn tại lâu nữa. KTT hiện hữu của TP Hồ Chí Minh đang mở rộng về chiều dọc nhưng không thể mở rộng nhiều về chiều ngang do vị trí nằm gần sông và do có nhiều công trình cơ quan nhà nước có giá trị lịch sử. Điều đó đồng nghĩa với việc cần phải có những KTT mới được đầu tư xây dựng nhanh như ở Quận 3 hiện đang được quy hoạch. TP Hồ Chí Minh cần phát triển hệ thống giao thông công cộng một cách hài hòa với những mô hình sử dụng đất phát sinh.

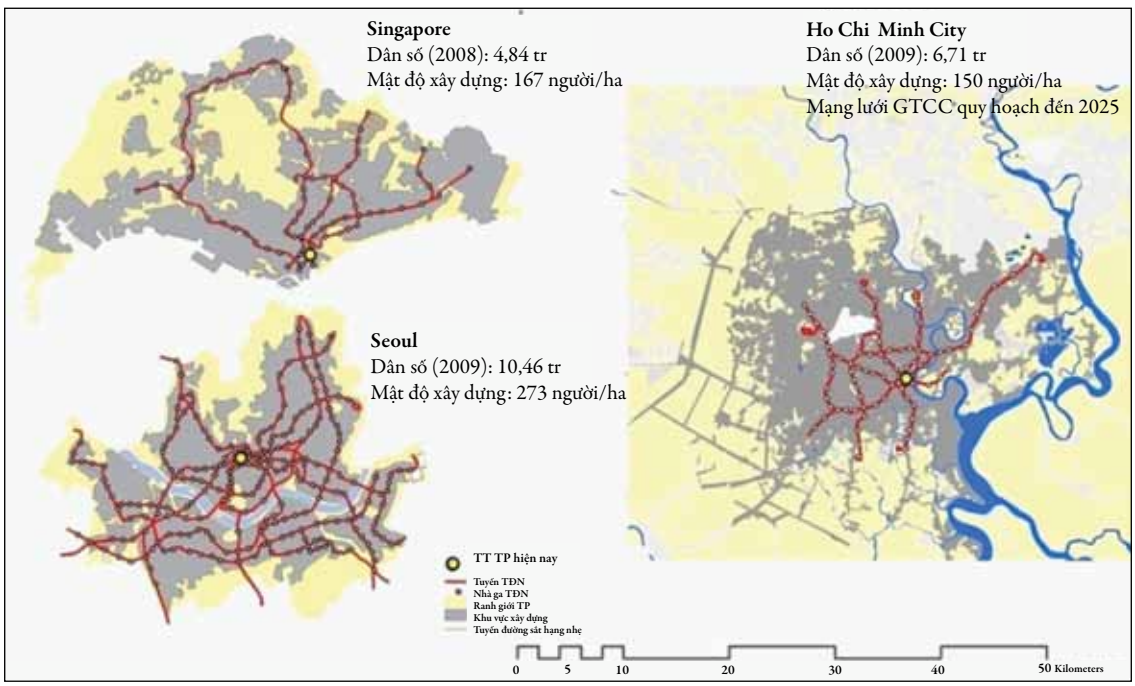
Hình 3.27 cho thông tin về hệ thống giao thông công cộng hiện đang được lập quy hoạch ở TPHCM. Hệ thống có chiều dài 110 km và sẽ chỉ phục vụ một phần của khu vực nội đô. Tuy có thể sử dụng xe buýt chuyển tuyến để mở rộng độ phủ của các bến xe theo quy hoạch, nhưng những hành trình đòi hỏi phải chuyển xe nhiều lần sẽ khó có thể cạnh tranh được với xe máy, nhất là nếu có nhiều khu vực công sở và thương mại có vị trí ngoài tầm đi bộ của các bến xe.

Hình 3.27. Hệ thống giao thông công cộng theo quy hoạch ở TPHCM



Hình 3.28a minh họa khu vực xây dựng, mạng lưới giao thông công cộng và các bến xe ở TPHCM, Singapo và Xơ-un trên cùng một tỉ lệ. Có thể thấy Singapo và Xơ-un áp dụng những mô hình giao thông công cộng và sử dụng đất khác nhau. Ở Singapo, mạng lưới được tập trung về KTT là nơi tập hợp phần lớn các hoạt động dịch vụ, bán lẻ và văn phòng. Đường tàu điện ngầm không bao quát toàn bộ khu vực xây dựng vì thế các nhà ga được kết nối với các tuyến xe buýt trung chuyển. Các tuyến xe buýt trung chuyển không cần phải có một mạng lưới giao thông công cộng quá dày đặc nhưng sẽ kéo dài thời gian đi lại của hành khách sử dụng phương tiện công cộng (bình quân năm 2008 là 52 phút ở Singapo đối với hành khách đi phương tiện công cộng). Ngược lại ở Xơ-un, các tuyến giao thông công cộng bao phủ dày đặc toàn bộ khu vực xây dựng. Tuy Xơ-un có KTT chính rộng lớn nhưng nhiều KTT phụ trợ cũng đã được xây dựng ở những khu vực khác của thành phố, nên các khu vực công sở và buôn bán, dịch vụ được phân bổ rộng. Mạng lưới cần được thiết kế cần thiết để vận hành tối ưu dạng mô hình sử dụng đất khác biệt so với Singapo.

Hình 3.28. Hệ thống giao thông công cộng của TPHCM so với Xơ-un và Singapo



Số liệu trong Bảng 3.4 so sánh một số chỉ số về sử dụng đất và giao thông công cộng giữa mạng lưới đang quy hoạch của TPHCM với Xơ-un và Singapo. Một chỉ số quan trọng nữa là diện tích mặt bằng của khu vực xây dựng mỗi bến xe cần phục vụ.[7] Diện tích khu vực xây dựng trên

[7] Tính bằng cách chia số bến cho tổng diện tích khu vực dân sinh của thành phố

mỗi bến xe của Xơ-un là 1,56km^2 nhưng ở TPHCM là 5,15km.^{2} Điều này cho thấy mạng lưới của TPHCM chưa đủ dày đặc để phục vụ toàn bộ dân cư mà không cần đến xe buýt trung chuyển. Tỉ lệ dân cư sống trong phạm vi khoảng cách đi bộ từ bến xe phản ánh mật độ của mạng lưới, cũng như mật độ tương đối của những bộ phận khác của khu vực xây dựng được phục vụ bởi nhà ga tàu điện ngầm. Ở Xơ-un có tỉ lệ rất cao, tới 69%, dân cư sống trong phạm vi 800m từ nhà ga tàu điện ngầm, so với 43% ở Singapo và 38% ở mạng lưới đang quy hoạch của TPHCM. Một yếu tố còn quan trọng hơn nữa là ở Xơ-un, 72% công sở nằm trong khoảng cách 800m từ nhà ga tàu điện ngầm, bảo đảm cho người dân đến được đa số các công sở mà không phải chuyển tuyến rườm rà. Cuối cùng, kết quả của việc đầu tư vào hệ thống tàu điện ngầm ở Xơ-un và Singapo là 38% tổng số hành trình được thực hiện ở Xơ-un so với 17% ở Singapo.[8] Tổng tỉ lệ hành trình bằng phương tiện giao thông công cộng (xe buýt, tàu điện ngầm, đường sắt ven đô và đường sắt hạng nhẹ) tất nhiên là cao hơn, đạt 66% trên tổng số hành trình ở Xơ-un và 52% ở Singapo.

Bảng 3.4. Các tham số về sử dụng đất và đặc điểm của giao thông công cộng ở TPHCM, Xơ-un và Singapo

So sánh giữa hệ thống đường sắt công cộng theo quy hoạch của TPHCM với hệ thống tàu điện ngầm hiện nay ở Singapo và Xơ un

	HCMC	Seoul	Singapore
Năm điều tra	2009	2009	2008
Dân số	6,71	10,46	4,84 [1)]
DT xây dựng	448	383	289
Mật độ xây dựng	150	273	167
Chiều dài mạng lưới GTCC2[2)]	110	334	119
Số bến, nhà ga	87	245	81
Km^2 diện tích xây dựng trên mỗi bến	5,15	1,56	3,57
Km tuyến trên đầu người	1,26	1,36	1,47
% dân số sống trong bán kính cách ga 800 m	38%	69%	43%
% chỗ làm		72%	
% chuyến hành trình cơ giới bằng tàu điện ngầm[3)]		38%	17%
% hành trình cơ giới bằng mọi PTCC		66%	52%

1 Kể cả người không thường trú

2 tuyến TĐN trong ranh giới thành phố, đối với tuyến TĐN của TPHCM theo quy hoạch năm 2010

3 Trừ các phương tiện GTCC khác như xe buýt và đường sắt khu vực

Nguồn: TĐT thành phố ,tính toán của tác giả, số liệu TK về GTCC của Xơ un và Singapo

8 Số liệu này bao gồm những hành trình chỉ sử dụng tàu điện ngầm hay xe buýt trung chuyển kết hợp với tàu điện ngầm; tất nhiên, số liệu không bao gồm các hành trình bằng phương tiện công cộng trừ tàu điện ngầm, xe buýt hay đường sắt ven đô nếu không kết hợp chuyển đi với tàu điện ngầm.

Tuy không thể dự đoán trước tỉ lệ chính xác số hành trình thực hiện bằng tàu điện ngầm nếu chỉ dựa vào những tham số lý tính như mật độ, độ bao phủ không gian và chiều dài của mạng lưới, nhưng cần lưu ý rằng những mạng lưới tàu điện ngầm rộng khắp và được quản lý một cách chuyên nghiệp ở Xơ-un và Singapo hiện nay cũng chỉ có thể thu hút được 38% và 17% tổng số chuyến đi của hành khách. Tuy vậy, tỉ trọng tương đối nhỏ của tàu điện ngầm so với tổng số hành trình là cần thiết để hạn chế ùn tắc ở Xơ-un và xóa bỏ hẳn ùn tắc ở Singapo. Các nhà quy hoạch cần lưu ý rằng nếu chỉ đầu tư vào tàu điện ngầm, dù lớn đến đâu, cũng không thể tự mình giảm được ùn tắc, mà đây chỉ là một phần trong chính sách giao thông đa diện, trong đó có quản lý giao thông, vận tải đa phương tiện, chính sách sử dụng đất, tính phí đỗ xe và tham gia giao thông v.v.

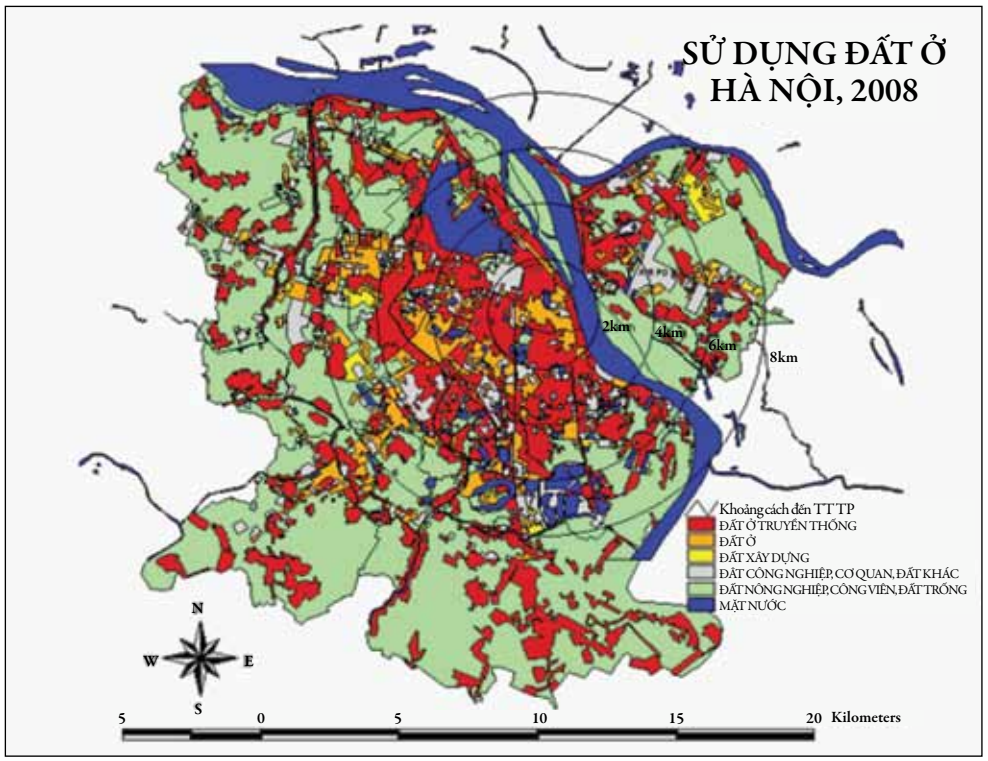
Ở các đô thị Việt Nam, ưu tiên về giao thông có lẽ trước hết là quản lý lưu thông xe máy để tăng độ an toàn và hiệu quả, và thứ hai là ngăn chặn tăng trưởng lưu thông xe ô tô bằng cách tính phí đậu đỗ xe theo giá thị trường và khuyến khích đầu tư, xây dựng những bãi đỗ xe tư nhân không sử dụng mặt phố.

3.4. Đất đai và bất động sản

Phần này cung cấp cái nhìn tổng quan sơ bộ và đánh giá các số liệu hiện có về giá đất và bất động sản ở các đô thị Việt Nam. Các nội dung sẽ tóm tắt các kết quả của một khảo sát hạn chế được thực hiện trong báo cáo này, trong đó có những vấn đề về đặc điểm nhà ở. Cần lưu ý rằng do thời gian và khả năng tiếp cận hạn chế, khảo sát trên chỉ tập trung vào những số liệu dễ tìm kiếm mà không bao gồm những thông tin về các phân khúc thu nhập thấp. Cần thực hiện một khảo sát quy mô lớn hơn để nghiên cứu và tìm ra những kết quả có thể áp dụng rộng rãi hơn. Nội dung của phần này sẽ tập trung vào các quy định, chính sách có ảnh hưởng đến các giao dịch đất đai, bất động sản, cũng như tác động đối với môi trường đầu tư, kinh doanh.

Trước khi tiếp tục, ta hãy cùng xem xét bản đồ sử dụng đất của Hà Nội để làm ví dụ. Bertaud (2011a, 2011b, 2011c) sử dụng một loạt ảnh vệ tinh về Hà Nội lấy từ Google Earth, phân loại thủ công toàn bộ khu vực xây dựng của thành phố dựa trên các khảo sát thực địa tới nhiều khu vực trên bản đồ, nhằm tìm hiểu chính xác hơn loại hình sử dụng đất ở đây. Kết quả được trình bày trong Hình 3.29 và Bảng 3.5. Do tình hình sử dụng đất thực tế thường không khớp với các bản đồ sử dụng đất chính thức nên cần tiến hành đánh giá sử dụng đất cho các thành phố. Bertaud (2011b) cũng tiến hành tương tự ở Đà Nẵng, như đã thấy trong những phần trước bàn về hình thái đô thị và tình hình lưu thông trong Hình 3.20. Hiểu biết về những mô hình sử dụng đất phổ biến trên toàn thành phố và những yếu tố địa hình và xây dựng có ảnh hưởng tích cực hay cản trở việc sử dụng đất, là một xuất phát điểm tốt để phân tích không gian đất đai, bất động sản của một đô thị.

Hình 3.29. Các mô hình sử dụng đất thực tế ở Hà Nội



Nguồn: Chú giải thủ công hình ảnh vệ tinh, trong Bertaud, 2011a.

Bảng 3.5. Các mô hình sử dụng đất thực tế ở Hà Nội

Hà Nội: 12 quận nội thành		
Sử dụng đất	Diện tích (km^2)	%
Nhà ở truyền thống + kinh doanh	92,424	64
Nhà ở + kinh doanh	25,915	18
Cơ quan, công trình công cộng	10,032	7
Cở sở công nghiệp	13,742	10
Các đường chính, dịch vụ công cộng và nhà ga	2,515	2
Tổng số	**144,628**	**100**

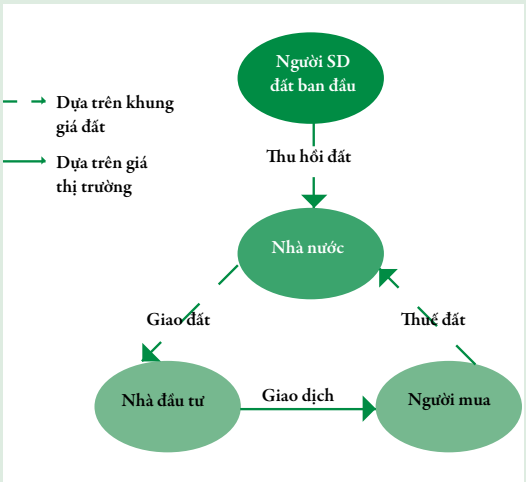
Nguồn: Chú giải thủ công hình ảnh vệ tinh, trong Bertaud, 2011a.

3.4.1. Giá

Để mở đầu cho việc phân tích giá đất trong bối cảnh thích hợp, ta cần xem lại Hộp 3.3 trong đó trình bày về cơ chế '2 giá đất', cũng như cho biết một chỉ báo tốt về một số vấn đề quan trọng về quản lý và kinh tế chính trị liên quan đến thị trường đất đai ở Việt Nam.

Hộp 3.3. Cơ chế giá đất 2 cấp ở Việt Nam

Trong nền kinh tế thị trường, giá đất được quyết định bởi quan hệ giữa cung và cầu đất đai. Tuy vậy, ở Việt Nam, nhà nước thu hồi đất từ người sử dụng đất và giao đất cho nhà đầu tư dựa trên một khung giá đất ấn định sẵn (KGĐ) không tuân theo các quy luật thị trường. Cơ chế giá này thường được gọi là 'giá ấn định'. Sau khi đất trên được đầu tư, xây dựng hay bán lại cho người mua thì sẽ áp dụng 'giá thị trường'. Ngoài việc ấn định giá đất cho các hoạt động thu hồi, bồi thường, giao đất và cho thuê đất, KGĐ còn được sử dụng để xác định giá trị đất đai khi được sử dụng làm vốn góp trong doanh nghiệp liên doanh và khi tính thuế chuyển nhượng đất cho người sử dụng đất mới (Han và Vũ 2008). KGĐ ngày càng được nhà nước sử dụng nhiều như một công cụ thu hút đầu tư FDI. Chẳng hạn, hãy xem xét việc ban hành một văn bản gây nhiều tranh cãi là Nghị định số 84/2007/NĐ-CP, ngày 25/5/2007, trong đó quy định nếu là dự án 100% vốn nước ngoài thì nhà nước được phép thu hồi đất và chuyển đổi hình thức sử dụng.



Giá nhà nước và giá thị trường ở TPHCM năm 2009

Vị trí	Giá đất (1000 đ/m²)		Tỉ lệ
	Giá tối đa của nhà nước[a]	Giá chào bán tối đa [b]	
Các quận trung tâm			
Phố HBT, Q1	48.400	293.000	600%
Phố Tú Xương, Q3	22.000	213.000	970%
Các quận nội đô			
Dinh Bo Linh street,	12.500	79.200	640%
Phố Đinh Bộ Lĩnh, Q. B. Thạnh	6400	66.700	1040%
Phố Đạt Thành, Q. T. Bình			
Các quận ngoại vi			
Phố Đỗ Xuân Hợp, Q. 9	3500	40.000	1140%
Phố Hà Huy Giáp, Q. 12	4400	32.000	730%
Các huyện			
Phố Lê Văn Lương, huyện Nhà Bè	2200	28.700	1300%
Phố Nguyễn Chí Thanh, H. Củ Chi	660	2000	300%

[a] Giá đất của nhà nước thu thập từ khung giá đất (giá tối đa theo tuyến phố) ở TPHCM năm 2009 ban hành 20/9/2008 (QĐ 89/2009/QĐ-UBND TPHCM)

[b] Giá chào bán (giá bán lô đất và nhà ở sát giá thị trường vì người bán công bố giá bán qua đại lý dựa trên giá kỳ vọng và thông tin tham khảo về giá hợp lý từ các đại lý) của lô đất/tài sản trên các tuyến phố thu thập từ một số đại lý BĐS.

Cơ chế 2 giá trên gây ra sự hoán chuyển những giá trị và lợi ích lớn, đồng thời tạo kẽ hở cho hành vi thông đồng giữa hai nhóm quyền lực, là các công ty xây dựng (thường là các DNNN), các nhà đầu tư và đầu cơ (được hưởng lợi lớn và trực tiếp từ cơ chế 2 giá này) và các quan chức nhà nước (với tư cách người thực thi những chính sách, quy định tạo ra những lợi nhuận trên). Tình trạng này sẽ càng tạo điều kiện cho sự tồn tại của việc duy trì cơ chế 2 giá.

Mặt khác, cơ chế trên cũng gây ra những tổn thất lớn không kém đối với những người sử dụng đất bị thu hồi đất đai, cũng như xã hội nói chung. Do việc giao đất, các hợp đồng liên doanh, thuế khóa, thuê đất và cấp phép cho nhà đầu tư, xây dựng được tiến hành dựa trên giá trị đất bị ấn định thấp một cách giả tạo nên nhà nước đang để mất nhiều cơ hội tạo ra lợi ích xã hội từ một trong những tài sản quý giá nhất của mình. Hệ quả của cơ chế 2 giá là dẫn đến rất nhiều tranh chấp, bức xúc xung quanh việc thu hồi đất. Chẳng hạn, trong báo cáo của BTNMT (Tình hình tranh chấp đất đai ở Việt Nam, BTNMT 2008) cho giai đoạn 1993-1995, khi KGĐ và giá thị trường còn chưa cách nhau quá

xa, những vụ kiện tụng, khiếu nại về việc áp dụng KGĐ trong thu hồi đất mới ở mức 800 vụ. Tuy nhiên, khi khoảng cách giữa KGĐ và giá thị trường nới rộng, số vụ việc đã tăng lên tới 12.708 vụ (1996-2005). Khi diện tích đất đai bị vướng vào tranh chấp (từ đó giảm đáng kể tỉ lệ các dự án hoàn thành) thì sẽ xuất hiện tình trạng ứ đọng càng đẩy cao giá thị trường của đất đai, nhà cửa – mà hậu quả là không những làm méo mó thị trường mà còn càng đào sâu khoảng cách giữa KGĐ và giá thị trường. Khung giá đất thấp một cách giả tạo cũng khuyến khích tình trạng bán đất tràn lan, dẫn tới đẩy nhanh hiện tượng đô thị hóa không kiểm soát, gắn liền với nó là hiệu quả sử dụng cơ sở hạ tầng thấp và chi phí đầu tư cao. Dường như nhà nước đang bị vướng vào một cơ chế 2 giá đang đem lai nhiều lợi nhuận hơn cho nhà đầu tư hơn là người dân.

Giá thị trường và của nhà nước ở một số khu đô thị mới

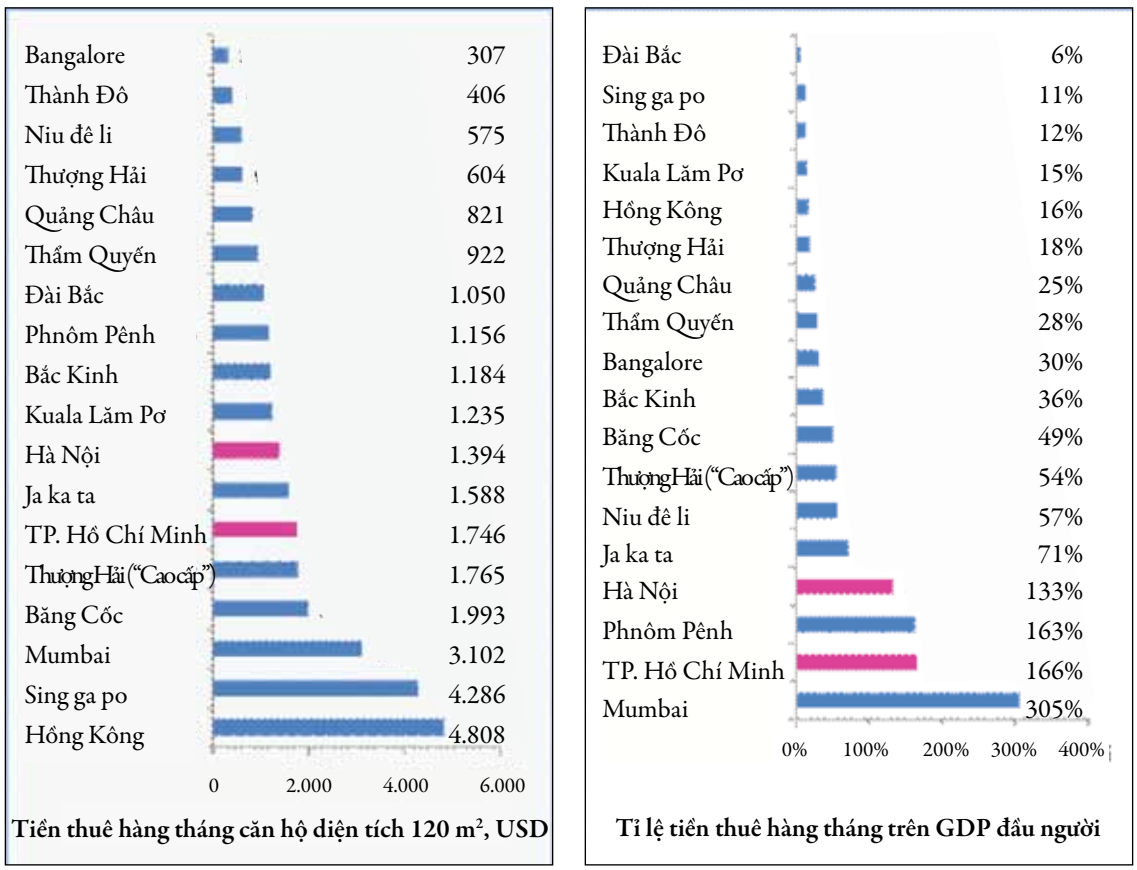
Vị trí	Giá thị trường[a] 12/2006 (tr đồng/m^2)	Giá thị trường[b] 12/2007 (tr đồng/m^2)	% thay đổi	Giá thị trường[a] 12/2006 (tr đồng/m^2)	Giá thị trường[b] 12/2007 (tr đồng/m^2)	% thay đổi
TPHCM	11,0	27,0	145%	1,6	2,2	38%
Phú Mỹ-Văn Phát Hưng, Q. 7	5,5	16,0	191%	1,5	1,7	13%
Thái Sơn, H. Nhà Bè	4,3	13,0	202%	1,15	1,4	22%
Hồng Lĩnh, Q. Bình Chánh	16,0	26,5	66%	1,2	1,4	17%
Thanh Mỹ Lợi, Huy Hoàng, Q. 2	5,5	14,0	155%	0,95	1,2	27%
Gia Hoa, Q. 9						
Các tỉnh lân cận						
Long Thọ-HUD, Nhơn Trạch, Tỉnh Đồng Nai	1,0	2,5	150%	0,4	0,5	25%
Long Hậu, tỉnh Long An (6/2007)	3,2	6,5	103%	0,45	0,6	33%
Chánh Nghĩa, Thủ Dầu Một, tỉnh Bình Dương	6,7	26,0	288%	0,7	0,9	29%

[a] Chương trình VN, 2008
[b] Khung giá đất TPHCM, Long An, Đồng Nai, Bình Dương ban hành 12/2006 và 2007.

Nguồn: Theo Trương Thiên Thu và Ranjith Perera; Habitat International 35, 2011. Mọi số liệu và bảng trong hộp trên được trích dẫn trực tiếp từ các tài liệu tham khảo.

Khảo sát sơ bộ về giá bất động sản ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh cho thấy mức giá là khá cao so với những thành phố tương đồng ở Châu Á (Hình 3.30). Tuy các số liệu chỉ đại diện cho phân khúc thị trường cao cấp nhưng vẫn cho thấy đã có sự bất cập trên thị trường khi những mức giá này khá cao so với mức thu nhập.

Hình 3.30. Giá tiền thuê căn hộ hàng tháng ở Việt Nam so với các thành phố lớn ở Châu Á khác



Nguồn: Tính toán của nhóm khảo sát đô thị, trong Chỉ số Phát triển Thế giới và www.globalpropertyguide.com. Các mức giá là mức bình quân cho căn hộ diện tích 120 m2 ở trung tâm thành phố, năm 2008-09.

Để bảo đảm tính đại diện cho đối tượng dân cư bình thường, phân tích sử dụng kết quả của một khảo sát quy mô nhỏ về các mức giá cho thuê trên mạng Internet sử dụng cho báo cáo này. Số liệu này được trích từ trang web được sử dụng nhiều nhất ở Việt Nam là www.muaban.net. Các lựa chọn được giải thích trong Hộp 3.4. Những mẩu quảng cáo trên trang web này được các doanh nghiệp Việt Nam chuyên cho thuê nhà ở và chủ sở hữu tư nhân đưa lên. Mức giá cho thuê nhà được đánh giá trên từng căn hộ được đăng quảng cáo ở mọi nơi tại Hà Nội và TPHCM tại thời điểm tháng 2/2011, theo một số diện tích nhất định (75-90 m^2). Mục đích là thu thập số liệu về nhà cửa có cùng diện tích ở từng thành phố và giữa các thành phố. Ở một số nơi cũng có nhà có diện tích lớn hay nhỏ hơn diện tích trên. Dựa trên số liệu này mà tính được mức giá cho thuê trung bình cho từng địa điểm. Hình 3.31 và 3.32 minh họa kết quả cho Hà Nội và TPHCM (bộ số liệu đầy đủ được cung cấp trong các Bảng 3A.1 và 3A.2, Phụ lục 3A). Số liệu cho thấy mức giá cho thuê ở Hà Nội và TPHCM nhìn chung gần tương đương.

Tiếp theo, các số liệu về giá đất còn trống được vẽ đồ thị điểm trong Hình 3.33 và 3.34 cho Hà Nội và TPHCM. Các số liệu này bao gồm cả đồ thị về đất ở tại những khu đô thị mới hay đất ở còn trống được rao bán ở khu vực đô thị cũ. Các số liệu được lấy từ báo và quảng cáo Internet, cũng như phỏng vấn người kinh doanh bất động sản địa phương. Đối với một số địa điểm, nghiên cứu về đất còn trống còn xác định đất rao bán ở những khu phố cũ của một số quận và đất rao bán ở những khu đô thị mới cũng ở quận đó.

Hộp 3.4. Nguồn dữ liệu về giá thị trường bất động sản ở Việt Nam

Giá thị trường bất động sản được xác định thông qua **đấu giá, chào giá của đại lý bất động sản, báo cáo thuế** và từ các **quảng cáo trên báo và Internet** (rao bán).

Đấu giá được coi là khó cắt nghĩa vì thường cho kết quả là những mức giá rất chênh lệch cho cùng một thửa đất.

Đại lý bất động sản – là những người môi giới đất đai Việt Nam, thường chỉ là người kinh doanh thuần túy – được coi là có động cơ nên thông tin từ nguồn này phải được xử lý thận trọng.

Những con số lấy từ các **báo cáo thuế** thường không được coi là bằng chứng về giá trị thị trường do xu hướng hạ thấp giá trị khi nộp báo cáo cho Sở thuế.

Bằng chứng đáng tin cậy nhất về hoạt động trên thị trường mở là các **quảng cáo trên báo và Internet.** Khó khăn với nguồn thông tin này ở làm sao xác định được mức giảm giá (nếu có) từ giá chào bán, cũng như không phải loại bất động sản nào cũng được giao dịch qua quảng cáo trên báo và Internet.

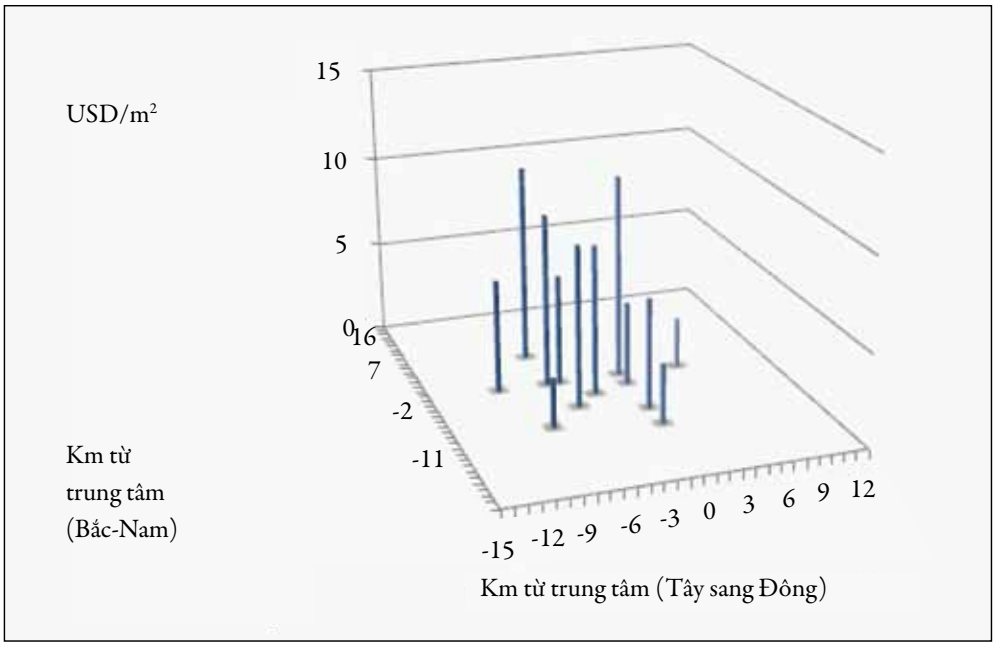
Một nguồn dữ liệu khác về giá cả là các quảng cáo cá nhân của chủ sở hữu với tiêu đề "Bán nhà" ngay tại nhà, hay đơn thuần là từ lời người dân sống xung quanh rằng có nhà cần bán.

Nguồn: Tr. 58, Tài liệu bổ sung UPLH.

Từ các Hình 3.33 và 3.34, có thể rút ra những đặc điểm chính sau về giá đất.

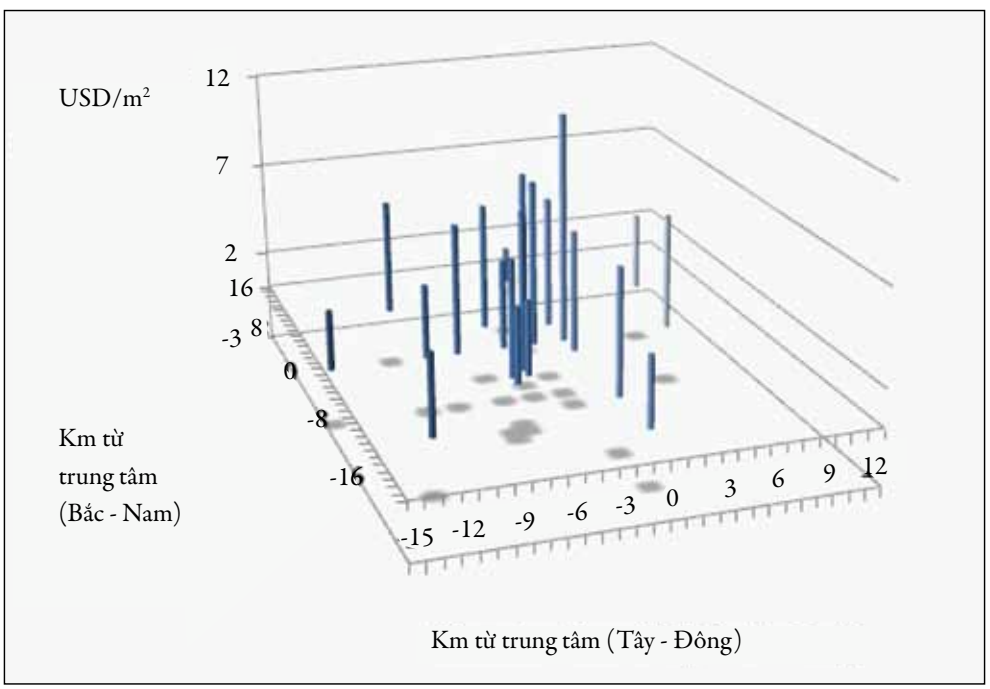
- Ở ngoại ô, giá đất ở vào khoảng 500USD/m^2 trở lên ở cả hai thành phố.
- Càng vào gần trung tâm, giá đất ở Hà Nội sẽ càng cao hơn nhiều so với TPHCM, lên tới 7.000USD/m^2 hay 8.000 USD/m^2 ở Hà Nội, nhưng chỉ ở mức 4.000USD/m^2 ở TPHCM. Đây là điều tương đối bất ngờ vì TPHCM có dân số lớn hơn nhiều và thu nhập đầu người cũng cao hơn so với Hà Nội. Ở giai đoạn này, ta chỉ có thể phỏng đoán vì sao lại có hiện tượng này. Có ba lý do có thể viện dẫn là: (i) khó khăn trong việc cấp đất cũng như các quy định về đất đai chặt chẽ hơn ở Hà Nội; (ii) nhiều mảnh đất lớn vẫn nằm trong tay nhà nước; (iii) chênh lệch giá do ở gần trung ương (tuy yếu tố này không gây ra sự chênh lệch lớn về giá).
- Những lô đất có thể mua là những mảnh đất được quy hoạch để xây dựng nhà độc lập – có diện tích từ 40 đến 180 m^2.
- Ở những khu đô thị mới cũng tồn tại một mức chênh lệch giá đất, so với những khu dân cư cũ. Dựa trên những số liệu thu thập được ở đây, đất ở những khu đô thị mới có giá cao hơn từ 12% đến 200% so với đất liền kề ở những khu dân cư cũ.

Hình 3.31. Mức tiền thuê nhà đất hàng tháng theo quảng cáo ở Hà Nội, tháng 2/2011



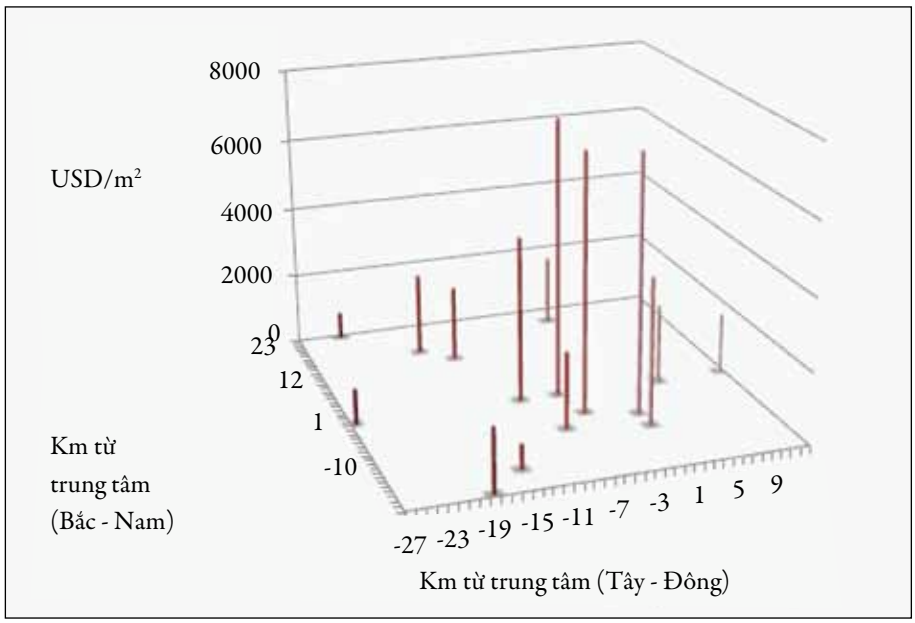
Nguồn: www.muaban.net

Hình 3.32. Mức tiền thuê nhà đất hàng tháng theo quảng cáo ở TP Hồ Chí Minh, tháng 2/2011



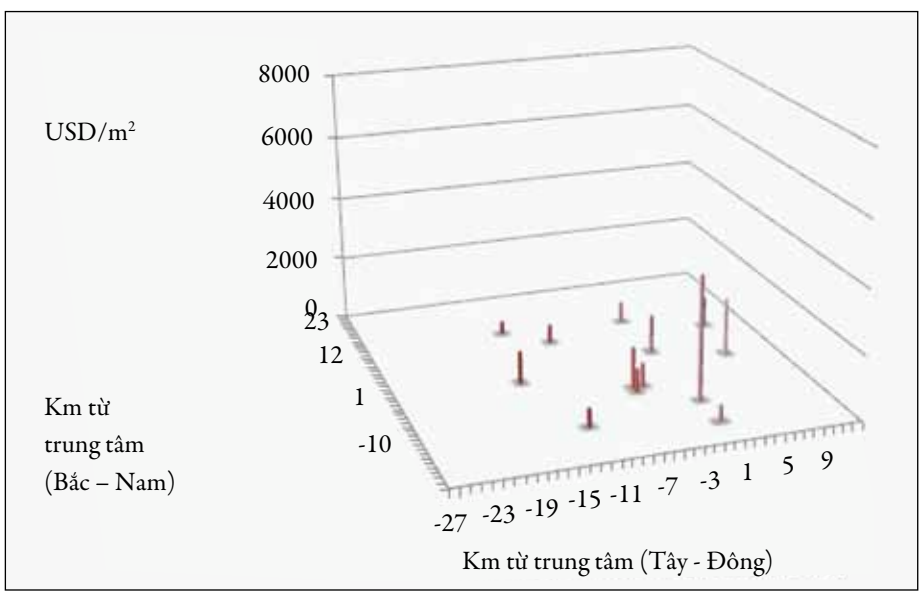
Nguồn: www.muaban.net

Hình 3.33. Giá đất ở Hà Nội



Số liệu sơ bộ thu thập cho tài liệu bổ sung của UPLH, tr. 61-65. Xem bảng trong Phụ lục 3A của báo cáo này.

Hình 3.34. Giá đất ở TP Hồ Chí Minh



Số liệu sơ bộ thu thập cho tài liệu bổ sung của UPLH, tr. 61-65. Xem bảng trong Phụ lục 3A của báo cáo này.

Khi so sánh 4 biểu đồ trên, có thể thấy một hiện tượng rõ rệt hơn là ở Hà Nội có một mảng thị trường lớn cho hoạt động cho thuê và mua bán nhà đất. Đất rao bán có giá cao gần gấp 1.000 lần giá tiền thuê nhà hàng tháng ở cùng địa điểm. Nói cách khác, đất rao bán được định giá bằng khoảng 80 năm giá trị tiền thuê hàng tháng. Thông thường, đây là một sự chênh lệch lớn.

Nó cho thấy giá đất phản ánh kỳ vọng lớn vào việc tăng tiền thuê hoặc chờ bán lại với giá trị cao hơn trong tương lai, để có thể bù lại mức giá mua ban đầu cao, và cũng có thể là do không có phương án tích trữ tài sản nào khác. Những con số này cho thấy có lẽ chỉ có 5% dân số Hà Nội đủ tiền để mua nhà đất với những mức giá được thổi phồng lên như thế này.[9]

Việc khảo sát thị trường nhà đất và cho thuê cũng như sự vận hành của thị trường đất đai ở Việt Nam phải được coi là một lĩnh vực ưu tiên trong những nghiên cứu bổ sung tiếp theo khảo sát về đô thị hóa này.

3.4.2. Tiếp cận tài chính

Bảng 3.6. Cơ cấu thanh toán trên thị trường nhà ở Việt Nam

Thành phố/ Thị trường đất đai		Thanh toán cho		Phương thức thanh toán		Tiền vay	Người cho vay			
		Chủ sở hữu/ Người bán	Người môi giới	Trả một lần	Trả dần		Ngân hàng	Gia đình/ Bạn bè	Người cho vay khác	Tổng hợp
Hà Nội	Cao	100	0	0	100	15	33	33	0	33
	Trung bình	100	0	100	0	3	0	0	100	0
	Thấp	83	17	86	14	43	12	47	18	24
	KCN*	100	0	100	0	0	-	-	-	-
	Tổng	93	7	79	21	16	17	42	17	25
TPHCM	Cao	91	9	64	36	30	33	67	0	0
	Trung bình	93	7	47	53	45	22	22	11	44
	Thấp	92	8	58	42	30	33	33	0	33
	Tổng	92	8	55	45	35	29	38	5	29
Bắc Ninh	Cao	100	0	100	0	0	-	-	-	-
	Trung bình	100	0	90	10	30	17	67	17	0
	Thấp	89	11	78	22	45	33	11	56	0
	KCN	89	11	78	22	40	0	100	0	0
	Tổng	94	6	85	15	28	19	52	29	0
Tổng số		93	7	72	28	23	21	44	17	18

*Khu công nghiệp
Nguồn: Khảo sát dân cư trong tài liệu bổ sung UPLH, Urban Solusions, tr. 80

[9] Kato, Hironori & Nguyễn Lê Hồng (2011), Chính sách đất đai và giá nhà đất ở Hà Nội, Việt Nam, tr. 4, Tạp chí Xã hội Đông Á thực hiện cho Nghiên cứu về Giao thông, tập 8, tr. 4, 2010

Kết quả của một khảo sát dân cư nhỏ cho biết ảnh hưởng của khả năng tiếp cận nguồn tài chính đối với thị trường nhà đất ở Việt Nam. Khảo sát này sử dụng những câu hỏi về phương thức thanh toán tiền đất đai, bất động sản. Câu trả lời cho những câu hỏi này cho thấy một tỉ lệ lớn các giao dịch được thực hiện bằng tiền mặt, trả một lần, bằng tiền vay mượn của bạn bè hơn là đi vay hay trả dần từ ngân hàng.

Bảng 3.6 cho biết tỉ lệ đối tượng cho biết có vay tiền trong cột "Tiền vay" và nguồn tài chính, cũng như tỉ lệ của con số "Tiền vay", trong cột "Người cho vay". Bảng trên cũng cho biết tỉ lệ giao dịch có sự tham gia của người môi giới tại địa phương, cũng như tỉ lệ cao các giao dịch được thực hiện trực tiếp giữa những bán và người mua. Đặc biệt, một con số thống kê đáng chú ý là tỉ lệ 100% "Trả dần" đối với nhà đất cao cấp ở Hà Nội, nhưng chỉ có 15% có sử dụng hình thức vay vốn, nhưng chỉ có 5% vay vốn ngân hàng. Các kết quả được tóm tắt trong dòng "Tổng" tỉ lệ ở cuối bảng.

Do có một tỉ lệ cao các giao dịch mua bán bất động sản được thực hiện theo phương thức thanh toán một lần nên rất có thể giá đất và bất động sản cao là bằng chứng của việc thiếu phương án tích trữ tài sản. Nói cách khác, những người đủ khả năng tham gia thị trường đất đai, bất động sản không cần phải vay mượn tiền - mà tự họ đã có đủ tiền mua – điều này cho thấy ở Việt Nam đang tồn tại một mức độ thanh khoản bất thường và có thể là tình trạng thiếu các phương án để đầu tư tài sản.

3.4.3. Quy định

Phần này sẽ khảo sát một loạt các chỉ số về quy định đất đai, bất động sản ở Việt Nam.

Bảng 3.7. "Xếp hạng thế giới" về quy định cấp phép xây dựng và đăng ký bất động sản

NƯỚC	XẾP HẠNG TG (trên giấy tờ)
Niu-Zilân	1
Gioocgia	2
Singapo	**3**
Thái Lan	**4**
...	...
Mỹ	9
Anh	10
...	...
Hồng Kông,Trung Quốc	**19**
Canada	23
...	...
Hàn Quốc	**29**
Ôxtrâylia	31
Nhật	32
...	...
Việt Nam	**40**
...	...
Mông Cổ	44
Đài Loan	**48**
Nêpan	57
Nam Phi	59
...	...
Inđônêsia	**70**
Thổ Nhĩ Kỳ	72
Kazắctan	79
...	...
Malaysia	**100**
Philippin	**111**
Trung Quốc	**118**
Braxin	121
...	...
Israel	140
Liên bang Nga	145
Ấn Độ	**150**
...	...
Xiêra Lêôn	175
Ukraina	176
Nigiêria	177

Nguồn: Chỉ số Môi trường Kinh doanh của Ngân hàng Thế giới, 2010, http://www.doingbusiness.org/

Ở một số nước đang thực hiện nghiên cứu Đánh giá Đô thị hóa, các quy định về đất đai, bất động sản được xem là một cản trở chính đối với sự vận hành hiệu quả của thị trường đất và bất động sản. Mục tiêu chính của quy định về đất đai phải là làm sao để những thay đổi trong tình hình sử dụng đất phản ánh đúng nhu cầu về đất đai, đồng thời chỉ điều tiết ở mức độ tối thiểu cần thiết để hình thành hình thái đô thị mong muốn và bảo vệ những mục tiêu khác, như các mục tiêu xã hội, môi trường, y tế, an ninh. Tuy nhiên, thực tế ở một số nước không giống như vậy, chẳng hạn ở Ấn Độ, các hạn chế với Chỉ số Diện tích Xây dựng (FSI) cao10 thường khiến giá đất bị thổi phồng do sự khan hiếm về cung. Ví dụ, ở Mumbai, các mức FSI giới hạn là 4,5 ở Nariman Point, 4 ở Bandra-Kurla (cả hai đều là những quận buôn bán trung tâm của thành phố), 1,33 ở các khu vực khác của thành phố, và 1 ở ngoại ô.[11] Có thể so sánh những mức hạn chế này với chỉ số tỷ lệ diện tích sàn (FAR) là 25 ở khu trung tâm Singapo, 15 ở New York và[10] ở Xơ-un.

Vậy Việt Nam thì sao? Các quy định về đất đai, bất động sản ở đây được đánh giá thế nào? Chỉ số đầu tiên được khảo sát được trích dẫn từ các "Chỉ số Môi trường Kinh doanh" của Ngân hàng Thế giới, là chỉ số về mức độ thuận lợi khi xin cấp phép xây dựng và đăng ký tài sản. Các quốc gia được xếp hạng theo chỉ số này theo số lượng thủ tục, số ngày cần để xử lý xong thủ tục và chi phí tính theo tỉ lệ trên thu nhập đầu người. Về chỉ số này, Việt Nam đạt kết quả khá tốt, xếp hạng 40 trên thế giới. Bảng 3.7 cho biết chỉ số của Việt Nam so với một số nước tương đồng.

Tuy nhiên, Việt Nam sẽ tụt hạng nếu sử dụng các chỉ số thực tế chứ không phải chỉ số giấy tờ. Trong khi Chỉ số Môi trường Kinh doanh xếp hạng môi trường quy định trên giấy tờ, một nguồn số liệu khác của Ngân hàng Thế giới là Khảo sát Doanh nghiệp đánh giá tình hình thực hiện những quy định trên trên thực tế.[12] Hình 3.35 so sánh giữa số liệu giấy tờ và số liệu thực tế về thời gian cần thiết để xin giấy phép xây dựng. Ở Việt Nam, cũng như ở phần lớn các nước khác, thời gian thực tế thường ngắn hơn quy định trên giấy tờ, có thể do quan hệ tốt giữa cán bộ hay doanh nghiệp chi các khoản không chính tắc. Nhưng trường hợp Việt Nam, thời gian thực tế lại lâu hơn khá nhiều so với những nước khác: Việt Nam có kết quả ở chỉ số không tốt – cho dù tổng số ngày cần thiết để xin giấy phép nói chung, tính trên số tuyệt đối, không cao lắm

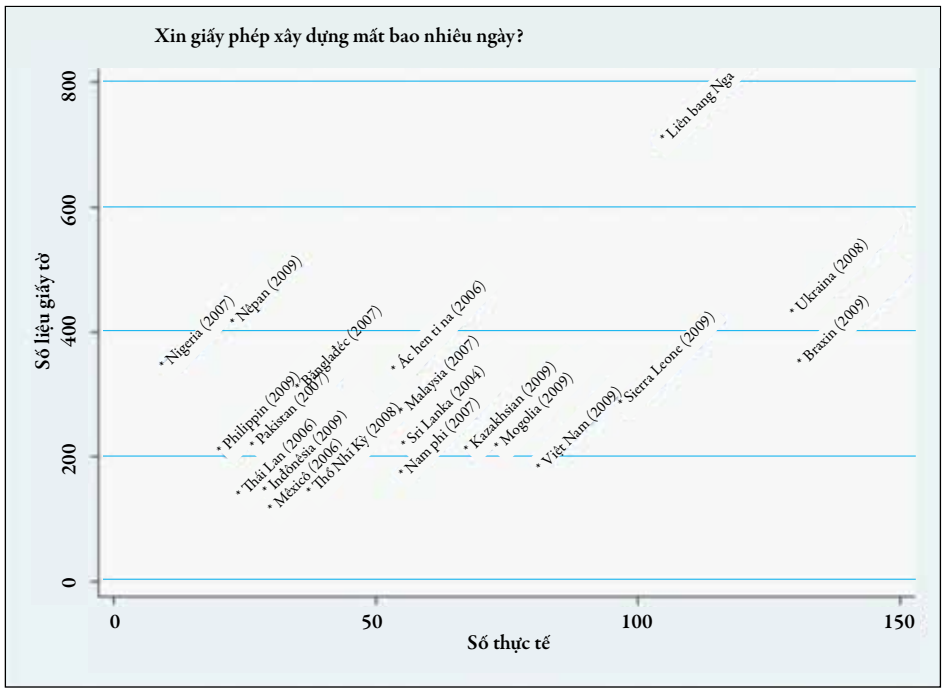
---

10 FSI tương đương với tỷ lệ diện tích sàn sử dụng (FAR), được tính bằng cách chia tổng diện tích sàn của tất cả các tòa nhà trên lô đất cho tổng diện tích đất của lô đất.

11 Ramanan, Sumana, Để phát triển, Mumbai phải tự đứng lên, Dự án Mumbai, Thời báo Hindustan.http://www.hindustantimes.com/news/specials/bombay/Main%20article14.shtml

12 Ghi chú: Giữa các khung chọn mẫu sử dụng trong những nguồn dữ liệu trên có một số khác biệt. Các chỉ số Môi trường Kinh doanh khảo sát các quy định của khối doanh nghiệp vừa và nhỏ chiếm số đông ở thành phố có nền kinh tế lớn nhất nước. Khảo sát Doanh nghiệp khảo sát các doanh nghiệp gồm nhiều quy mô và ở một số thành phố chứ không chỉ thành phố lớn nhất. Để biết thêm chi tiết về đặc điểm của những nguồn dữ liệu này – trong nghiên cứu so sánh số liệu giấy tờ và thực tế như chúng tôi thực hiện ở đây – xem Mary Hallward-Driemeier & Lant Pritchett (2010), Phương thức Kinh doanh và Chỉ số Môi trường Kinh doanh: môi trường đầu tư khi các doanh nghiệp có sự kiểm soát, http://www.hks.harvard.edu/fs/lpritch/how%20business%20is%20done.pdf

Hình 3.35. Việt Nam sẽ tụt hạng nếu sử dụng các chỉ số thực tế chứ không phải chỉ số giấy tờ



Nguồn: Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới từ số liệu Chỉ số Môi trường Kinh doanh [giấy tờ], và số liệu Khảo sát Doanh nghiệp [thực tế] về số ngày cần thiết để xin cấp phép xây dựng.

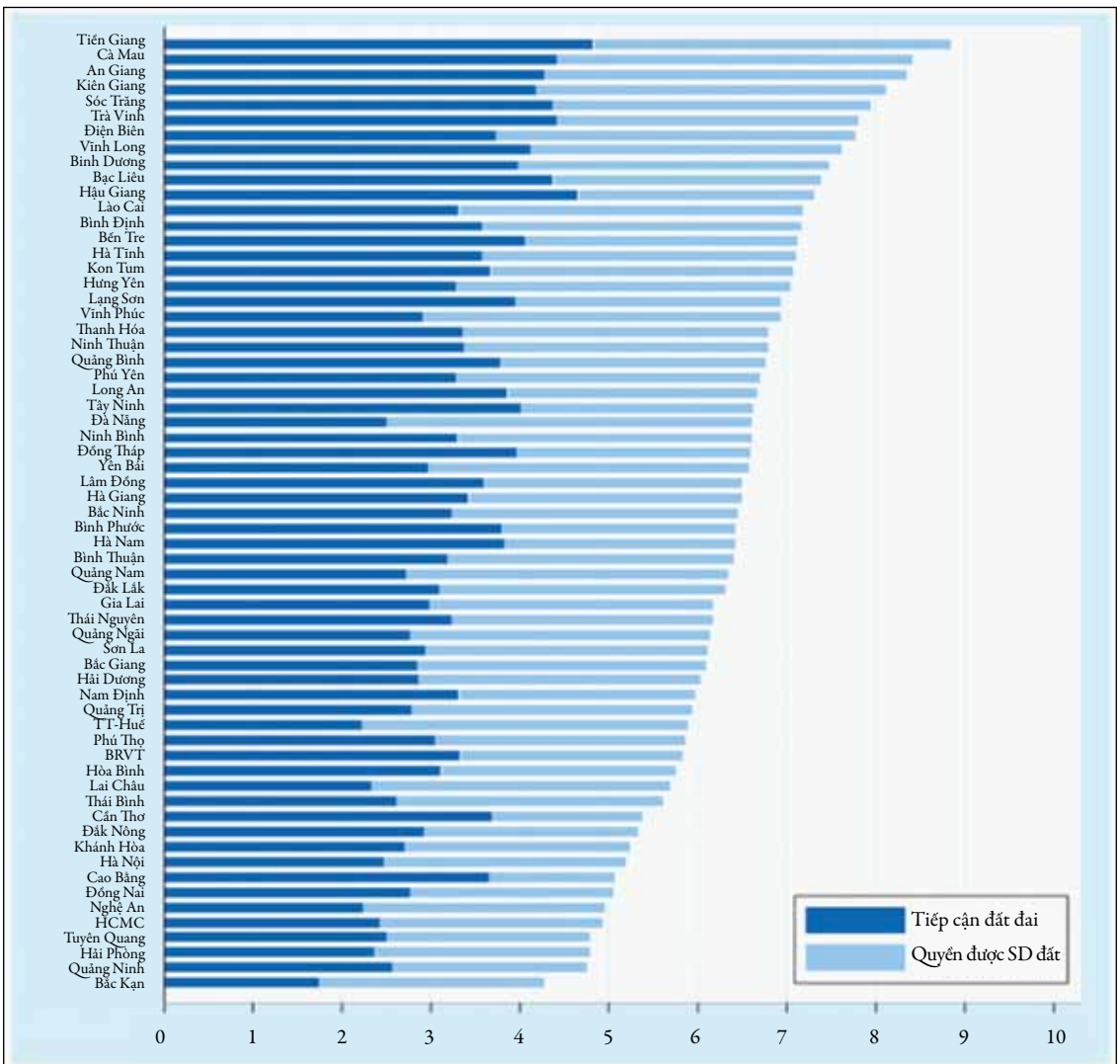
Bước tiếp theo trong điều tra về các quy định đất đai và bất động sản là xem xét mức độ khác biệt của các quy định giữa các khu vực của Việt Nam. Hình 3.36 biểu thị kết quả về Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam 2009. Những chỉ số này cho biết tỉ lệ doanh nghiệp có GCNSDĐ (Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất), tổng diện tích đất trong tỉnh có GCNSDĐ chính thức, đánh giá của doanh nghiệp về nguy cơ sung công, mức độ công bằng trong bồi thường về đất đai v.v.[13] Chỉ số này cho thấy mức Tiếp cận đất đai và Quyền sử dụng đất có sự chênh lệch lớn giữa các vùng của Việt Nam.

Bước cuối cùng trong điều tra là khảo sát sự thay đổi của các quy định theo thời gian. Số liệu Khảo sát Doanh nghiệp cho thấy các quy định đã có sự thay đổi giữa hai cuộc khảo sát lớn về các doanh nghiệp Việt Nam được thực hiện vào các năm 2005 và 2009. Số liệu này cho thấy có sự cải thiện đáng kể về đánh giá của doanh nghiệp đối với khả năng tiếp cận đất đai. Hình 3.37 cho thấy khả năng tiếp cận đất đai ở khu vực Đồng bằng sông Hồng vẫn nhiều tồn tại hơn ở những khu vực khác, nhưng tính chung cho tất cả các vùng của Việt Nam đã có những sự cải thiện lớn. Trong năm 2009, ít doanh nghiệp cho đây là một "Trở ngại nghiêm trọng" đối với

[13] Để biết đầy đủ chi tiết, xem tr. 63-65, trong http://www.vnci.org/sites/default/files/VNCI_No14_PCI%202009%20report%20EN_final.pdf

môi trường kinh doanh so với năm 2005, và tuy vẫn là một "Trở ngại chính" cho khá nhiều doanh nghiệp nhưng xu hướng rõ ràng cho thấy đang có sự cải thiện.

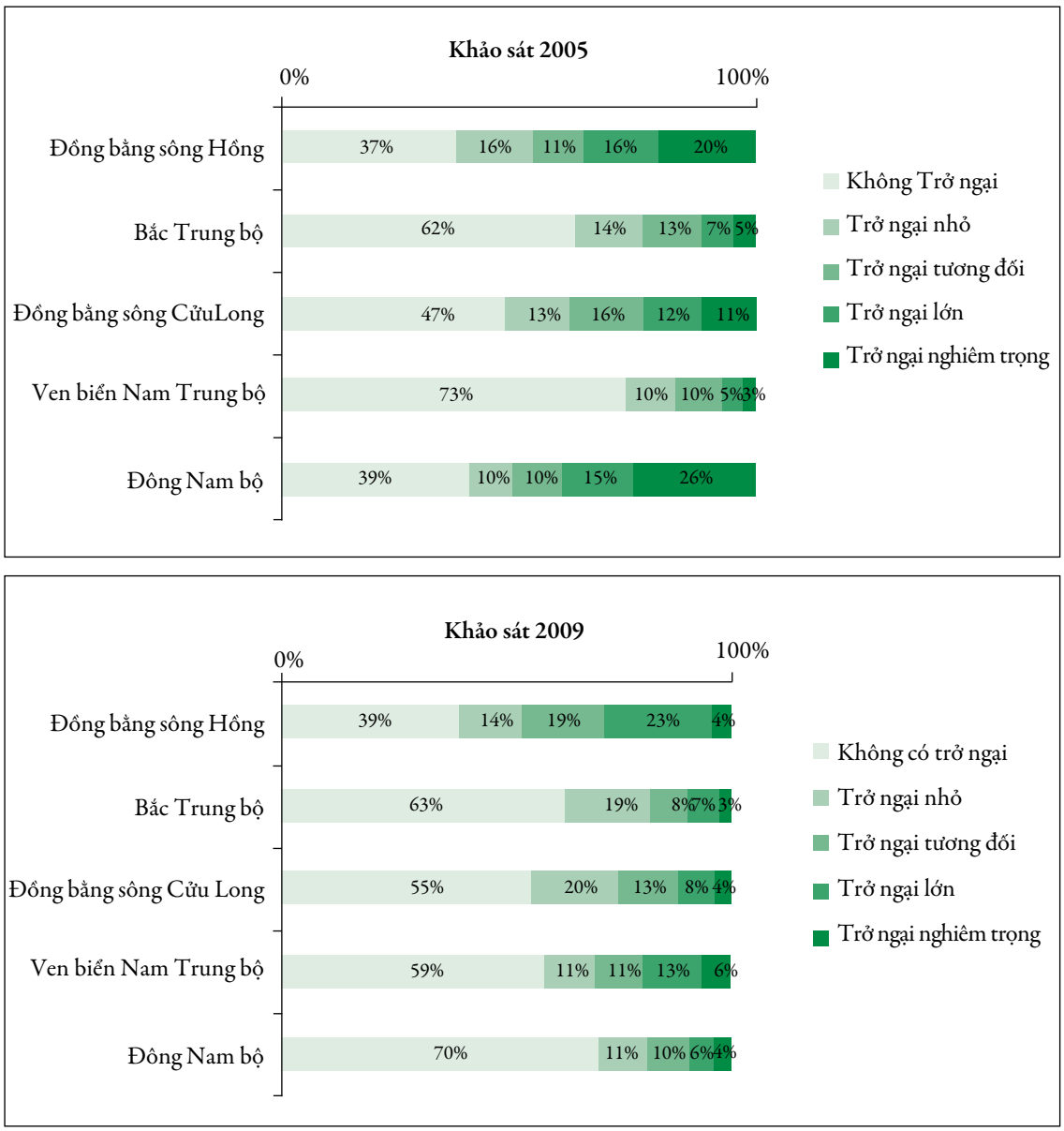
Hình 3.36. Tiếp cận đất đai và quyền được sử dụng đất chênh lệch nhiều giữa các tỉnh/thành ở Việt Nam



Ghi chú: Tiếp cận đất đai là chỉ số chi phí thời gian và tiền bạc để mua, thuê đất kinh doanh. Quyền SD đất là chỉ số về rủi ro bị trưng dụng hay mất đất kinh doanh. Cả hai chỉ số chiếm tỉ lệ 50% trong chỉ số cuối cùng.

Nguồn: Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam 2009.

Hình 3.37. Ý kiến theo khu vực khi được hỏi "Khả năng tiếp cận đất đai gây khó khăn gì cho hoạt động và sự tăng trưởng của doanh nghiệp bạn?" trong các năm 2005 và 2009



Nguồn: Tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới trích từ Khảo sát Doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới/IFC.

Những kết quả về sự cải thiện của các quy định đất đai và bất động sản theo thời gian được được khẳng định bằng các số liệu về Cơ chế cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Theo Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam (2009), tỉ lệ doanh nghiệp có GCNSDĐ và tổng diện tích đất

ở mỗi tỉnh có GCNSDĐ chính thức đã tăng đáng kể từ năm 2006 đến 2009 (xem Bảng 3.8). Khảo sát dân cư cũng cho thấy 81% số hộ gia đình ở 5 tỉnh/thành được khảo sát có GCNSDĐ (xem Bảng 3.9).

Bảng 3.8. Những cải thiện gần đây trong cơ chế cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở Việt Nam

Chỉ số	Nguồn (Khảo sát 2009)	Chỉ số	2006	2007	2008	2009
Tỉ lệ doanh nghiệp có GCNQSDĐ	Khảo sát chỉ số cạnh tranh Câu hỏi: B4	Tối thiểu	23,29	51,35	38,36	46,82
		Trung bình	55,28	75,57	81,16	73,68
		Tối đa	77,78	92,45	94,74	94,51
		Liên hệ với năm trước		0,76*	0,70*	0,77*
Tổng diện tích đất đai ở những tỉnh có GCNQSDĐ chính thức	Bộ TNMT và Hệ dữ liệu môi trường†	Tối thiểu	11,3	13,28	19,52	23,52
		Trung bình	69,2	63,13	77,56	77,89
		Tối đa	96,5	97,46	98,75	98,56
		Liên hệ với năm trước		0,85*	0,78*	0,87*

Số liệu tuyến tỉnh trích từ Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam 2009.

Bảng 3.9. Tỉ lệ người dân có "Sổ đỏ" (GCNQSDĐ) trên thực tế?

	Hà Nội	Bắc Ninh	Đà Nẵng	HCMC	Biên Hòa	Bình quân
Khu vực TN cao	83	97	74	92	61	83
Khu vực TN trung bình	86	94	71	85	100	85
Khu vực TN thấp	70	87		57	82	71
Khu CN	63	87	80	87	100	81
Trung bình	77	93	73	82	81	81

Nguồn: Khảo sát Doanh nghiệp thực hiện cho tài liệu bổ sung IPLH, Urban Solutions, tr. 91.

Về quy định cũng đang có những sự cải thiện với một nghị định mới được ban hành quy định thời hạn hoàn thành thủ tục cấp giấy chứng nhận. Theo Nghị định 88/2009/NĐ-CP, ngày

19/10/2009, quy định về cấp Giấy chứng nhận Quyền sử dụng đất và nhà ở, sở hữu tài sản gắn liền với đất đai, thời hạn hoàn thành thủ tục cấp GCNSDĐ kể từ ngày nhận được đầy đủ hồ sơ hợp lệ như sau:

1. Năm mươi (50) ngày làm việc đối với cấp giấy chứng nhận mới
2. Ba mươi (30) ngày làm việc đối với gia hạn giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, kèm theo chứng nhận quyền sở hữu tài sản trên đất, hay cấp lại giấy chứng nhận bị mất
3. Hai mươi (20) ngày làm việc đối với gia hạn giấy chứng nhận.

Về mức phí, lệ phí cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Bộ Tài nguyên và Môi trường cho biết biểu phí, lệ phí liên quan do Bộ Tài chính công bố. Sang tên người sở hữu và quyền thừa kế được thực hiện trong vòng15 ngày và không tính phí. Cấp lại GCNQSDĐ bị mất hay sai lệch được quy định trong 30 ngày và không tính phí.

Tuy nhiên, vẫn còn nhiều việc phải làm để những cải thiện về quy định đi vào đời sống thực tế. Chẳng hạn, trong số 1.053 doanh nghiệp tham gia Khảo sát Doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới năm 2009, 22% đã nộp hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong hai năm qua, trong đó 31% các trường hợp cho biết đã có sự gợi ý hay yêu cầu có các khoản phí không chính tắc hoặc quà cáp.[14] Trong số 28% các doanh nghiệp đã nộp đơn xin cấp giấy phép xây dựng trong hai năm qua,[15] có tới 41% số trường hợp cho biết đã được gợi ý hay yêu cầu phải nộp phí hay quà cáp không chính tắc.[16] Những kết quả này được kiểm chứng bởi một nghiên cứu khác ở 5 tỉnh/thành, kết quả là có tới 85% số hộ gia đình từng phải đối mặt với tình trạng tham nhũng trong quản lý đất đai.[17]

---

14 Câu hỏi VN_G2 - VN_G4, khảo sát Việt Nam 2009. Số liệu có sẵn tại trang web http//:www.enterprisesurvey.org/

15 Phân tích của tác giả về câu hỏi G2 trong khảo sát Việt Nam 2009. Số liệu có sẵn tại trang web http:/www.enterprisesurveys.org/

16 Câu hỏi G4, tài liệu trên.

17 VIR, 12/2010.

Bảng 3.10. Thời gian cần để cấp GCNQSDĐ ở 5 tỉnh/thành điều tra

TP / Thị trường đất		Thủ tục xin cấp GCNQSDĐ lần đầu (ngày)				Thủ tục sang tên GCNQSDĐ (ngày)			
		Bình quân	Tối đa	Trung bình	Tối thiểu	Bình quân	Tối đa	Trung bình	Tối thiểu
Hà Nội	Cao	172	1.095	80	14	53	120	30	10
	Trung bình	143	370	105	10	45	60	45	30
	Thấp	200	1.095	60	15	145	730	30	7
	KCN	27	60	25	7	7	7	7	7
	Cộng	153	1.095	60	7	80	730	30	7
Bắc Ninh	Cao	85	730	30	7	32	60	30	10
	Trung bình	99	730	30	3	304	1.095	45	30
	Thấp	60	365	105	15	49	90	30	7
	KCN	53	365	30	1	-	-	-	0
	Cộng	78	730	30	1	125	1.095	30	7
Đà Nẵng	Cao	48	180	30	30	16	30	14	7
	Trung bình thấp	39	60	45	7	20	30	15	14
	KCN	216	1.460	45	15	-	-	-	-
	Cộng	72	1.460	45	7	18	30	15	7
TPHCM	Cao	435	2.190	303	17	69	180	53	14
	Trung bình	368	2.555	60	7	52	210	35	2
	Thấp	100	180	90	60	177	730	90	30
	KCN	118	365	60	14	49	120	40	7
	Cộng	309	2.555	90	7	97	730	60	2
Biên Hòa	Cao	133	180	120	60	97	365	75	7
	Trung bình	386	1,825	180	15	54	60	60	30
	Thấp	187	365	105	14	37	100	30	10
	KCN	78	365	30	23	60	90	60	30
	Cộng	210	1.825	120	14	79	365	60	7
Tổng số		175	2.555	60	1	83	1.095	45	2

Nguồn: Khảo sát người dân phục vụ tài liệu bổ sung UPLH, tr. 92

Yêu cầu tiếp tục cải thiện cũng được xác nhận bởi các khảo sát người dân ở 5 tỉnh/thành. Như trình bày trong Bảng 3.10, nhìn chung thời gian cần để cấp giấy chứng nhận QSDĐ và sang tên người đứng sở hữu có nhiều chênh lệch (từ mức tối thiểu một ngày ở khu công nghiệp Bắc Ninh tới 7 năm trong một trường hợp ở TP Hồ Chí Minh!). Thủ tục đối với doanh nghiệp trong khu công nghiệp có phần thuận lợi hơn đáng kể: các khảo sát cho thấy những đối tượng này thường xuyên được hưởng thời gian phê duyệt ngắn hơn nhiều.

Bảng 3.11. Thay đổi về tình hình sử dụng đất ở

TP/Thị trường đất đai		Tỉ lệ cho biết có thay đổi trên thực tế sử dụng đất từ đất ở đến đất kinh doanh hay nông nghiệp	Phân loại những thay đổi *thực tế* sử dụng đất (tổng của 6 cột bằng 100%)					
			Nhà hàng	Bán lẻ	Sản xuất	Nông nghiệp	MĐ khác	SD hỗn hợp
Hà Nội	Cao	**40**	19	61	0	0	19	0
	Trung bình	**28**	29	29	0	0	43	0
	Thấp	**48**	16	60	4	4	12	4
	KCN*	**63**	0	53	5	5	21	16
	Cộng	**42**	16	54	2	2	21	4
Bắc Ninh	Cao	**38**	0	75	6	0	19	0
	Trung bình	**22**	0	67	0	0	33	0
	Thấp	**24**	0	60	40	0	0	0
	KCN*	**73**	9	45	18	9	9	9
	Cộng	**36**	3	63	13	3	16	3
Đà Nẵng	Cao	**41**	0	33	0	0	67	0
	Trung bình thấp	**19**	14	57	14	14	0	0
	Thấp	**50**	0	80	0	0	20	0
	KCN*	**32**	4	50	4	4	38	0
TPHCM	Cao	**15**	29	71	0	0	0	0
	Trung bình	**15**	0	80	0	20	0	0
	Thấp	**57**	14	24	10	5	48	0
	KCN*	**29**	10	40	10	0	40	0
	Cộng	**28**	14	42	7	5	33	0
Biên Hòa	Cao	**21**	14	29	29	0	29	0
	Trung bình	**19**	0	100	0	0	0	0
	Thấp	**12**	0	100	0	0	0	0
	KCN*	**33**	20	20	0	0	60	0
	Cộng	**21**	12	47	12	0	29	0
Tổng số		**34**	11	52	6	3	25	2

- Khu công nghiệp

Nguồn: Khảo sát người dân phục vụ tài liệu bổ sung UPLH, tr. 39

Khả năng cải thiện các quy định, thể chế cũng được phản ánh qua tỉ lệ cao các giao dịch đất đai được thực hiện không chính thức. Ước tính cho thấy 60%-85% các giao dịch đất đai được thực hiện dưới dạng không chính thức (CIEM 2006, FIAS 2005). Hơn nữa, khảo sát người dân

được thực hiện trong báo cáo này cũng cho biết 34% số đối tượng điều tra đã chuyển đổi không chính thức đất đai của họ từ đất ở sang mục đích sử dụng khác, chủ yếu và để kinh doanh bán lẻ. Kết quả chi tiết được trình bày trong Bảng 3.11. Kết quả khảo sát các vùng lân cận ở mỗi thành phố cũng tương đối giống nhau - như trình bày trong Bảng 3.12.

Bảng 3.12 Thay đổi sử dụng đất ở khu vực ngoại vi

Khu vực ngoại ô TP/Thị trường đất	Tỉ lệ cho biết có thay đổi về sử dụng đất thực tế từ đất ở sang đất kinh doanh hay nông nghiệp	Phân loại các thay đổi về sử dụng đất *thực tế* (tổng của 6 cột bằng 100%)					
		Nhà hàng, quán ăn	KD bán lẻ	Sản xuất	Nông nghiệp	MĐ sử dụng khác	SD hỗn hợp
Hà Nội	40	7	75	0	4	11	4
Bắc Ninh	20	0	83	0	0	17	0
Đà Nẵng	28	0	50	13	13	25	0
TPHCM	57	14	24	10	5	48	0
Biên Hòa	12	0	100	0	0	0	0
Khu vực ngoại ô	35	8	57	5	5	25	2

Nguồn: Khảo sát người dân phục vụ tài liệu bổ sung UPLH, tr. 39

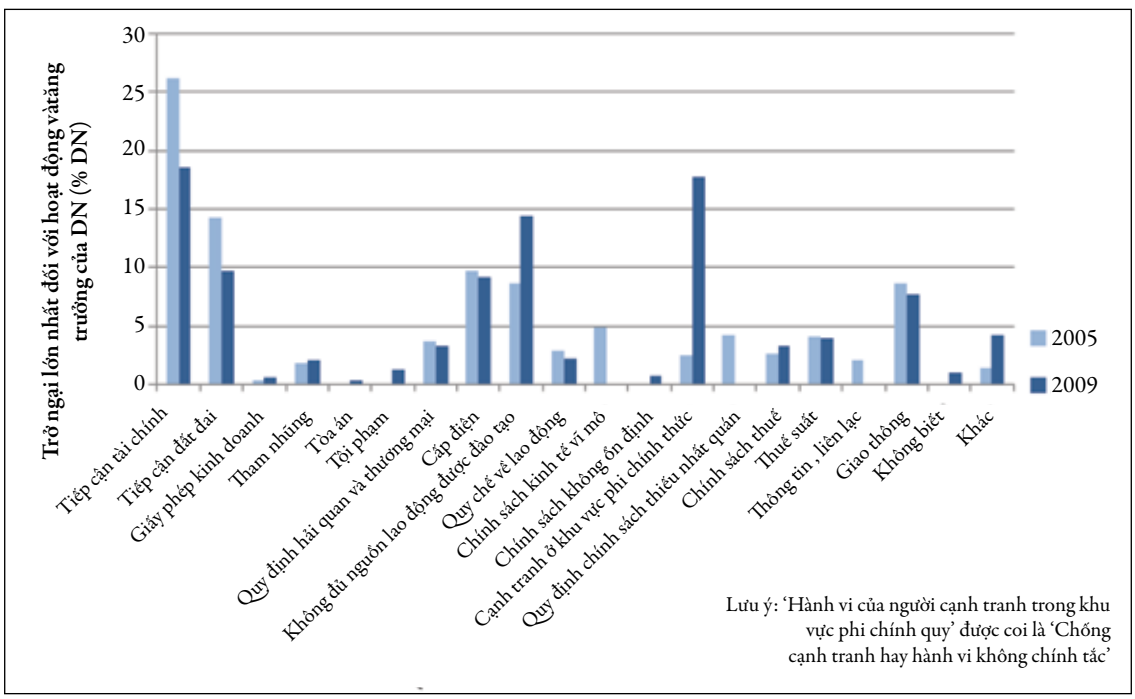
Mức độ phổ biến của tình trạng chuyển đổi không chính thức mục đích sử dụng đất thực tế - kể cả ở những dự án khu đô thị mới – được trình bày trong các kết quả của nhóm điều tra thuộc Ủy ban Nhân dân thành phố Hà Nội. Nhóm này khảo sát 7 dự án khu đô thị mới ở Sài Đồng, Cổ Nhuế-Xuân Đỉnh, Đặng Xá, Văn Quán, Yên Phúc, Nam Thăng Long, Đông Mễ và các khu đô thị ở phía tây nam đường Trần Duy Hưng. Tất cả 7 dự án đều cho thấy đã có sự chuyển đổi so với mục đích được phê duyệt ban đầu. Một số dự án thậm chí còn thay đổi nhiều lần. Chẳng hạn, sau khi được phê duyệt, khu đô thị Đông Mễ đã nâng tổng diện tích sàn ở. Ở khu vực Văn Quán-Yên Phúc, hai dãy nhà ban đầu được phê duyệt xây 6 tầng, cuối cùng có số tầng cao hơn nhiều. Một khu đất được chuyển thành khu vực cây xanh dẫn vào các cửa hiệu, câu lạc bộ, nhà hàng.[18] Sở Xây dựng Hà Nội cho biết: "Hầu hết các dự án đã được điều chỉnh so với quy hoạch được phê duyệt ban đầu". Các điều chỉnh về quy hoạch chủ yếu do nhà đầu tư thực hiện nhằm tăng diện tích nhà ở, khu dịch vụ kinh doanh và cửa hàng.

Các nghiên cứu trước đây cho thấy những cách làm không chính thức như trên phát sinh là do có quá nhiều gánh nặng hành chính (như quá nhiều quy định hay thủ tục hành chính rườm rà),

[18] Kết quả khảo sát của nhà nước, SXD, 2010 – theo báo cáo trong tài liệu bổ sung, tr. 89.

cũng như sự phân biệt đối xử của nhà nước đối với doanh nghiệp và hộ gia đình.[19] Hơn nữa, đã có những bằng chứng cho thấy người sử dụng đất trì hoãn xin cấp giấy chứng nhận nhằm: (i) tránh phải nộp thuế chuyển nhượng đất đai và thuế thu nhập; (ii) tránh chuyển đổi quyền sử dụng đất được giao sang đất thuê từ nhà nước, vì như vậy sẽ phải nộp tiền thuê hàng năm; và (iii) nhằm duy trì tình trạng nhập nhèm đối với đất đai, nhà cửa để thu tiền thuê từ việc chia nhỏ lô đất và xây dựng, cơi nới nhà cửa trái phép.[20]

Hình 3.38. Tiếp cận đất đai ở Việt Nam không còn là vấn đề quá nghiêm trọng, tương ứng với những hành vi không chính tắc và trình độ của lực lượng lao động



Cuối cùng, cần đặt câu hỏi vậy những yếu tố nào khác đang là những trở ngại cho Môi trường Kinh doanh, nếu khả năng tiếp cận đất đai ở Việt Nam đang được cải thiện. Hình 3.38 cho thấy những trở ngại khác theo ý kiến của các doanh nghiệp Việt Nam: rõ ràng tiếp cận đất đai vẫn là một trở ngại quan trọng (có thể do có nhiều vấn đề về mặt tiếp cận hơn là xin cấp GCNQSDĐ như bản thân giá đất), nhưng yếu tố này vẫn có tầm quan trọng ít hơn tiếp cận nguồn tài chính, trình độ của lực lượng lao động và các hành vi không chính tắc.

19 Teven, S và các tác giả khác 2003. Hành vi không chính tắc và Sân chơi ở khu vực doanh nghiệp Việt nam. IFC (trang 77 và 87).

20 EAP, Phát triển bền vững ở khu vực ngoại ô. Khảo sát điểm quốc gia ở Việt Nam. 2007. Ngân hàng Thế giới

3.5. Quy hoạch đô thị ở Việt Nam

Phần này sẽ đánh giá về hệ thống quy hoạch đô thị ở Việt Nam. Hệ thống quy hoạch đô thị ở Việt Nam có hai lĩnh vực cơ bản cần được tăng cường. Thứ nhất là mô hình quy hoạch tổng thể chung còn dựa trên phía cung – và có thể được củng cố để đáp ứng chính xác hơn với quy mô và địa điểm của cầu và các lực thị trường. Thứ hai là cũng như nhiều nước khác, hệ thống quy hoạch còn phân tán và mang cấu trúc tháp mà chưa đủ sự lồng ghép, liên kết giữa các khu vực chức năng và không gian.

3.5.1. Nguy cơ của mô hình quy hoạch đô thị hiện nay: quy hoạch chưa dựa trên nhu cầu thực tế

Một bộ phận quan trọng của hệ thống quy hoạch tập trung ở nhiều nước là ý tưởng về nền kinh tế kế hoạch. Mô hình này thường không tính đến giá trị và sức mạnh của các lực thị trường, mà vận hành dựa trên giả định rằng nhà nước có thể hoạch định và đem đến sự phát triển. Quả thực can thiệp của nhà nước thông qua quy hoạch đô thị và luật định, chính sách đất đai, nhà ở và đầu tư vào cơ sở hạ tầng có thể đem lại tác động lớn đến quá trình phát triển. Nhưng nếu những can thiệp này không dựa trên và đáp ứng với thực tế thị trường thì sẽ rất có nguy cơ dẫn đến những hậu quả sau:

1) Nhà nước có thể sẽ đầu tư vào những công trình cơ sở hạ tầng tốn kém nhưng ít nhu cầu sử dụng.

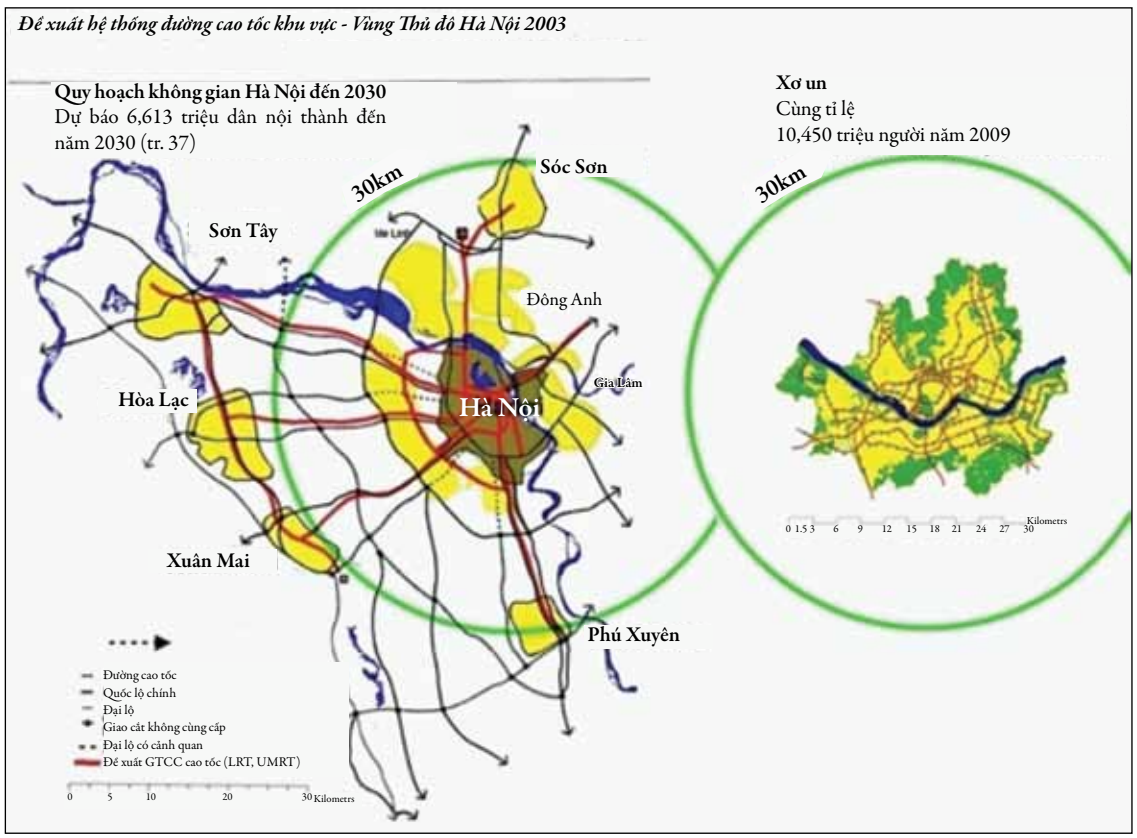
2) Thị trường (tức doanh nghiệp, người dân) sẽ chịu nhiều thiệt hại do nhà nước thiếu hoặc không quan tâm đến những đòi hỏi thực tế, chính yếu của thị trường tại những địa điểm, quy mô cụ thể và về những vấn đề cụ thể.

Việt Nam đang trong giai đoạn quá độ hướng tới một nền kinh tế thị trường và ở các đô thị của Việt Nam đang diễn ra sự tăng trưởng kinh tế đô thị năng động. Phần lớn sự tăng trưởng này có được là do đầu tư của nhà nước vào cơ sở hạ tầng, giải phóng nền kinh tế và mở cửa thị trường cho phép tư nhân nắm giữ đất đai.

Tuy nhiên, phần lớn quá trình quy hoạch tổng thể ở Việt Nam vẫn dựa trên những ý tưởng đã ăn sâu, bám rễ vào mô hình kỹ thuật (chứ không phải thực tế kinh tế-xã hội). Quy hoạch không gian đô thị Việt Nam vẫn mang tính mệnh lệnh nặng nề, chú trọng vào quy hoạch kỹ thuật (tức là xây dựng đô thị 'theo thiết kế') và quy định sử dụng đất – thường là xuống tận cấp phường hay dự án – mà không hoàn toàn tính đến những nhu cầu kinh tế-xã hội cơ bản hay thực tế thị trường của thành phố hay khu vực đó, trong khi đây là những yếu tố phức tạp hơn nhiều.

Ta cùng thử xem xét đề xuất Quy hoạch tổng thể cho Hà Nội (QHTTHN). Từ dân số đô thị hiện nay của Hà Nội là 2,8 triệu người, quy hoạch dự báo quy mô dân số sẽ tăng lên 6,6 triệu người trong 20 năm tới. Mô hình phát triển mới được nêu ra trong quy hoạch bao gồm đầu tư, xây dựng 5 thành phố vệ tinh với khoảng cách đến KTT hiện nay từ 26 km (Sóc Sơn) tới 40 km (Sơn Tây). Các thành phố vệ tinh mới dự kiến sẽ có dân số 1,6 triệu người (xem Hình 3.39).

Hình 3.39. Nghiên cứu Quy hoạch tổng thể Xây dựng Hà Nội đến năm 2030



Theo quy hoạch, các thành phố vệ tinh được xây dựng ở những khu vực mà nhu cầu về đất đai còn rất thấp, trong khi vành đai xanh (chỉ được đầu tư, xây dựng hết sức hạn chế) lại nằm ở những nơi gần trung tâm thành phố Hà Nội hơn nhiều trong khi đây là những nơi hiện có mức cầu về đất đai cao nhất. Khoảng cách từ những thành phố vệ tinh tới trung tâm đô thị theo quy hoạch trong QHTTHN nhìn chung là khá xa theo chuẩn quốc tế và do đó, chi phí xây dựng các tuyến giao thông công cộng được ước tính lên tới 20 tỉ USD.

Theo nhận xét của Bertaud (2011a), không một tiêu chuẩn về diện tích đất hay diện tích sử dụng trên đầu người nào (dựa vào đó để lập quy hoạch không gian) được tính toán dựa trên mức sử dụng đất đai hay diện tích sàn ở hiện nay ở những khu vực cụ thể của Hà Nội. Trong khi điều cần làm là sử dụng những tiêu chuẩn dựa trên mức sử dụng hiện tại và sau này được cập nhật dựa trên những giả định về các thay đổi trong thu nhập, giá cả hay cung và cầu. Vậy mà, QHTTHN lại không hề nhắc đến giá hay mức cung, cầu dù chỉ một lần trong toàn bộ báo cáo, có nghĩa là các tiêu chuẩn về mức sử dụng đưa ra hoàn toàn mang tính trừu tượng và chủ quan.

QHTTHN cũng giả định rằng các thành phố vệ tinh theo quy hoạch sẽ có khả năng tự cấp, tự

túc, và vì vậy, không làm tăng quá cao nhu cầu giao thông ngoại sinh. Điều này trên thực tế trái ngược với mọi kinh nghiệm ở những thành phố vệ tinh đã xây dựng từ Stốckhôm đến Cairô hay Xơun. Mọi thành phố vệ tinh đều có lưu lượng đi lại lớn đến thành phố chính. Căn cứ trên kinh nghiệm về các thành phố vệ tinh ở những nước khác, nhu cầu đi lại của những thành phố này thường cao hơn nhiều so với mức dự kiến trong QHTTHN.

Xây dựng những thành phố vệ tinh này sẽ dẫn đến sự tăng rộng quãng đường hành trình trên đầu người nếu so sánh với mô hình phát triển không gian liền kề với khu vực dân sinh hiện nay của Hà Nội. So sánh 'cùng tỉ lệ' quy hoạch đề xuất của Hà Nội với hệ thống hiện nay của Xơ-un cho thấy nhiều điểm đáng quan tâm: chiều dài của mạng xe điện ngầm của Xơ-un năm 2003 là 286 km, hiện phục vụ cho số dân đô thị là 10,5 triệu người.

Bảng 3.13. Các khu công nghiệp ở 6 tỉnh/thành

	Đánh giá chung về cơ sở hạ tầng ở các tỉnh, thành	Số lượng khu công nghiệp (KCN) và mức độ tập trung của tỉnh	Tỉ lệ trong tổng diện tích mặt bằng KCN đã lấp đầy	Đánh giá của doanh nghiệp về chất lượng của KCN tỉnh (% đánh giá rất tốt hay tốt)
Hà Nội	6,60	6	73%	27%
Đà Nẵng	6,63	4	70%	52%
TPHCM	6,87	15	63%	40%
Bắc Ninh	5,93	4	44%	43%
Đồng Nai	7,18	23	64%	58%
Bình Dương	7,26	15	66%	79%
[Mức tối thiểu cả nước]			0%	0%
[Mức trung bình cả nước]			31%	24%
[Mức tối đa cả nước]			94%	79%

Nguồn: Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam, 2009.

Tương tự như vậy, nếu tính rộng ra toàn quốc thì việc xây dựng các khu công nghiệp sẽ càng ít đồng bộ với mức cầu hơn. Nhận xét này được đưa ra dựa trên quan sát về tỉ lệ sử dụng các khu công nghiệp, vốn rất chênh lệch giữa các vùng trong nước. Những giá trị cao nhất và thấp nhất được đánh dấu đỏ. Một khu vực đặc biệt đáng quan tâm là Hà Nội, chỉ có 6 Khu công nghiệp (so với 15 của TP Hồ Chí Minh), theo thống kê có tỉ lệ sử dụng cao cho dù cũng có chỉ số cho rằng chất lượng của những khu công nghiệp này là khá thấp. Từ những con số trên, có thể phỏng đoán rằng Hà Nội hiện đang thiếu KCN, vì ngay cả những KCN được chất lượng thấp cũng có mức sử dụng cao. Những kết quả này phù hợp với số liệu trình bày trong Chương

1, cho thấy Hà Nội và vùng Đồng bằng sông Hồng đang nổi lên như là những khu vực công nghiệp trọng điểm chuyên về sản xuất, công nghiệp nặng đặt tại những KCN cho dù chất lượng của những KCN này thế nào đi nữa.

Hộp 3.5. Vấn đề đặt ra cho các khu đô thị mới

Thường trong trường hợp quy hoạch 'đô thị mới' sẽ có nguy cơ xây dựng quá nhiều và quá nhanh, căn cứ trên các dự báo về dân số và kinh tế, cũng như ước tính giá trị bất động sản trong tương lai. Việc xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng mới tốn kém, thương lượng chuyển quyền sử dụng những diện tích đất rất lớn với các nhóm lợi ích nhiều quyền lực, và việc xây dựng gần như lập tức một thành phố từ con số 0 – thường là ở những địa điểm ở xa nơi có nhu cầu thực sự về đất đai (hay lợi ích của hiệu quả kinh tế nhờ sự tập trung), về mặt tài chính sẽ là nguy cơ cho tất cả các bên liên quan. Sự thành công của những dự án trên phụ thuộc vào nhiều biến số khách quan khó nắm bắt được và mang tính 'mô hình' trong dự báo. Trong thế giới cạnh tranh và toàn cầu hóa, khi lao động ngày càng mang tính cơ động cao, vốn chuyển dịch thường xuyên và nguy cơ kinh tế cao, thì mô hình phát triển từng bước nơi tồn tại cầu thị trường (vùng ngoại vi thành phố) sẽ là một hướng phát triển an toàn và dễ điều chỉnh hơn. Sự phát triển từng bước được thực hiện kết hợp giữa các thành phần tư nhân và nhà nước có thể làm giảm chi phí kinh tế-xã hội liên quan đến hoạt động đầu cơ đất đai quy mô lớn và việc quy hoạch cơ sở hạ tầng quá mức cần thiết cho một tương lai không chắc chắn. Mô hình này cho phép thị trường vận hành hiệu quả hơn dựa trên cung cầu trong khuôn khổ những tham số quy hoạch bao quát hơn, đồng thời có thể tự điều chỉnh ở quy mô nhỏ hơn nhiều và trong những khoảng thời gian ngắn hơn.

Ngoài những nguy cơ tài chính do xây dựng quá nhiều và quá nhanh, một điều quan sát thấy là những thành phố mới tách rời khu vực đô thị hiện tại, được đầu tư, xây dựng trong một thời gian ngắn, thường không đáp ứng được môi trường văn hóa, xã hội thực sự của người dân. Một tập hợp các yếu tố xã hội cốt lõi có sẵn thường cần thiết để tạo cảm giác về nơi chốn, lịch sử, bối cảnh và sự gần gũi, giúp cho thành phố phát triển và tồn tại được trong những thời điểm khó khăn.

Mong muốn xây dựng những thành phố vệ tinh, khu đô thị mới và hệ thống cơ sở hạ tầng tốn kém cần có để kết nối những công trình này là một trong những biểu hiện ngày càng thấy rõ của mô hình quy hoạch đô thị dựa trên phía cung (thường thông qua các hợp đồng). Xu hướng này đã không thành công và gặp khó khăn trong nhiều trường hợp ở Nhật Bản và Châu Âu sau chiến tranh, nhưng cũng là một xu hướng ngày càng rõ rệt ở Trung Quốc (Ngân hàng Thế giới 2009).

Nhiều khu đô thị mới được xây dựng ở vùng ngoại ô Tôkyô, Nhật Bản trong những năm 1960 để đáp ứng nhu cầu lớn về nhà ở. Tuy một số khu đô thị mới này bước đầu đã giúp người dân có nhà nhưng cuối cùng vẫn không mang tính bền vững. Chẳng hạn như việc xây dựng khu đô thị mới Tama khởi công từ năm 1967, cách trung tâm Tôkyô 35 km về phía tây nam. Khoảng 28,8 km^2 đất đai được đầu tư, xây dựng dự kiến đáp ứng nhu cầu nhà ở cho 342.200 người. Khu đô thị thu hút các gia đình có con nhỏ khiến cung nhà ở đạt đến đỉnh điểm. Tuy nhiên, vào những năm 1990, người dân muốn sống gần khu vực trung tâm Tôkyô hơn do đi lại, làm việc thuận tiện, nhiều điểm sinh hoạt văn hóa hơn, và bắt đầu chuyển ra khỏi khu đô thị mới Tama xa xôi. Vậy là dân số năm 2004 còn 201.443 người, chỉ bằng khoảng 60% so với dân số dự kiến. Hậu quả là tỉ lệ sử dụng các cửa hàng ở tầng một năm 2004 chỉ đạt 30%. Người dân khu Tama cho biết ở đây thiếu điều kiện giao lưu xã hội và không có cảm giác cộng đồng.

Trong khi đó, hình thái của các đô thị mới của Việt Nam phụ thuộc nhiều vào điều kiện tài chính. Đặc biệt, hệ thống chuyển giao tài chính ở Việt Nam được thiết lập theo hướng khuyến khích mở rộng nhanh chóng các đô thị của Việt Nam. Do hoạt động mua bán đất đai đem lại một trong những nguồn thu lớn nhất của tỉnh, và nhờ mở rộng địa giới hành chính và đất đai đô thị sẽ nâng cao vị thế của đô thị, nên việc bán đất và mở rộng địa giới được khuyến khích (kể cả khi không có nhu cầu rõ ràng). Thu nhập từ đất đai khác với hầu hết những thu nhập khác vì các tỉnh/thành được phép giữ lại toàn bộ nguồn thu từ đất, trong khi đối với các nguồn thu khác thì phải nộp lại một phần cho ngân sách nhà nước. Vì vậy, các thành phố thu được nguồn lợi lớn từ việc bán đất và do đó khuyến khích bán càng nhiều đất càng tốt. Mục 4.2 và Bảng 4.2, Chương 4 của báo cáo cho thấy quy mô nguồn thu của các thành phố ở Việt Nam từ các giao dịch đất đai. Đây là một hiện tượng quan trọng giải thích sự mở rộng địa giới nhanh chóng của các thành phố của Việt Nam, trong đó có cả việc đưa ra phương án thiết kế 'thành phố vệ tinh' như đã nêu trên. Hộp 3.5 đưa ra một số lưu ý về viễn cảnh dài hạn của việc mở rộng nhanh diện tích và các khu đô thị mới.

Hộp 3.6. Kinh nghiệm về tập trung đất đai và tái quy hoạch đất đai

Các cơ chế tập trung và tái quy hoạch đất đai đã chứng tỏ hiệu quả ở một số nước trong việc nâng cao giá trị của đất đai cho nhu cầu phát triển một cách toàn diện, hiệu quả và minh bạch đối với những khu vực ngoại vi thành phố. Tập trung và tái quy hoạch đất đai thường bao gồm quá trình đô thị hóa có tổ chức một diện tích đất đai lớn bao gồm nhiều mảnh đất nông thôn (hay ngoại ô), tái quy hoạch và chia nhỏ những mảnh đất này cho mục đích sử dụng đô thị trong khuôn khổ định hướng và chủ trương chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển dài hạn của thành phố. Cơ chế này bảo đảm cho chủ sở hữu đất ban đầu vẫn giữ được quyền sở hữu nên không cần thực hiện thu hồi đất. Theo cơ chế này, những đối tượng tham gia sẽ cùng tập hợp đất đai của mình lại và dành một tỉ lệ diện tích đất (thường là 30%-40%) để sử dụng cho một số mục đích công cộng như xây dựng đường xá, cơ sở hạ tầng, công trình công cộng, và đôi khi là cả xây nhà thu nhập thấp. Một số diện tích đất cũng được sử dụng để thu hồi vốn dự án thông qua bán/cho thuê đất. Chủ sở hữu đất tự nguyện góp một phần đất đai của mình, được bảo đảm rằng giá trị và mức sử dụng phần đất đai còn lại (70%-60%) sẽ cao hơn nhiều sau khi thực hiện mô hình nhờ được đầu tư vào cơ sở hạ tầng và tái quy hoạch, so với 100% diện tích đất ban đầu. Nếu sau khi thực hiện mô hình, người dân địa phương muốn bán đất thì vẫn có thể làm được trên thị trường mở, tự do và thu được lợi nhờ giá trị đất đã được nâng lên nhiều.

Mô hình này đã thành công ở nhiều nước. Như ở Nhật vào cuối năm tài khóa 2006, 11.808 dự án với tổng diện tích đất 394.484 hécta (ha) đã được triển khai theo quy định của Luật Quy hoạch Đô thị 1919 và Luật Tái quy hoạch Đất đai 1954 (Takashi 1995). Diện tích trên chiếm khoảng 33% diện tích đất đô thị ở Nhật (Sorensen, 2000). Ở Hàn Quốc, vào những năm 1950, chính quyền TP Xơ-un đầu tư 132,6 ha đất đô thị, 5.912,3 ha vào những năm 1960, 3.990,8 ha vào những năm 1970 và 1.442,1 ha vào những năm 1980, thông qua 41 dự án tập trung và tái quy hoạch đất đai quy mô lớn. Ở Đông Á, Đài Loan, Malaysia và Inđônêxia cũng áp dụng những mô hình tương tự. Ở bang Gujarat của Ấn Độ, những mô hình này được gọi là 'cơ chế quy hoạch thành phố' và cũng đã đạt được những thành công lớn. Ngân hàng Thế giới vừa bắt đầu triển khai dự án Tập trung và Tái quy hoạch Đất đai ở quốc gia Butan, hy vọng sẽ mở đường cho những dự án tương tự ở những nước khác.

Nhìn chung, những mô hình trên đã: 1) ngăn chặn được tình trạng đô thị hóa manh mún, vá víu, thiếu tổ chức ở những khu vực ngoại ô (cũng như giảm thiểu sự thiếu hiệu quả và chi phí cao đi kèm), 2) giải phóng

nguồn vốn cho xây dựng cơ sở hạ tầng và cung cấp các dịch vụ công (và trong một số trường hợp là cung cấp cả nhà ở thu nhập thấp) nhờ lợi ích thu được từ giá trị đất tăng và tái quy hoạch đất đai cho mục đích nhà ở/thương mại, 3) tạo cơ sở để kết nối đô thị và mở rộng một cách hợp lý mạng lưới giao thông, 4) bảo đảm để chủ sở hữu đất nông thôn ban đầu được hưởng những lợi ích nhờ đô thị hóa đem lại nhờ vẫn giữ được quyền sở hữu đất trong cơ chế.

Mối liên hệ giữa tài chính đô thị, hệ thống tài khóa liên chính phủ, thị trường đất đai và hình thái đô thị là một lĩnh vực ưu tiên cần nghiên cứu thêm như đã nêu khái quát trong báo cáo này. Nhà nước cũng cần chú trọng vào những cơ chế, chính sách phát triển cho phép các tỉnh/thành tham gia vào quá trình nâng cao một cách công bằng, minh bạch và hiệu quả giá trị từ đất đai (như các cơ chế tập trung và tái quy hoạch đất đai, hay nhà nước tổ chức đấu giá đất đai một cách minh bạch, công khai trong khuôn khổ của quá trình quy hoạch chiến lược tổng thể). Hộp 3.6 sẽ xem xét mô hình tập trung và tái quy hoạch đất đai đã tỏ ra rất thành công ở nhiều nước, và có nhiều tiềm năng áp dụng ở Việt Nam.

3.5.2. Cơ hội lồng ghép không gian và ngành

Để mở cửa những lợi ích có được từ đô thị hóa đòi hỏi phải có sự phối hợp giữa các cấp và ban ngành của nhà nước. Tuy trên thực tế, những mối liên hệ về kinh tế và xã hội đan xen giữa các cơ quan hành chính nhưng các chính sách của nhà nước thường được xây dựng và thực hiện trong khuôn khổ chức năng và quản lý không gian hình tháp. Điều này thường dẫn đến sự lãng phí những cơ hội tận dụng lợi ích từ sự kết nối cơ sở hạ tầng (hệ thống giao thông công cộng kết nối các thị trường lao động), các công trình nhân tạo hay tự nhiên thông dụng (cảng, sân bay, bãi biển, các điểm đến du lịch khác), những thể chế chung (cơ chế tập trung tài nguyên thiên nhiên để thiết lập các mạng lưới tiện ích chung và các chính sách thuế phí thống nhất; các quy định về môi trường và kinh doanh), cũng như các khuyến khích theo mục tiêu (giảm cạnh tranh tiêu cực).

Quy hoạch manh mún theo chức năng

Sự manh mún theo chức năng là một vấn đề nội tại (và toàn diện) của các cơ quan quản lý không gian. Đặc biệt ở Việt Nam, các quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội (thuộc thẩm quyền của Sở kế hoạch đầu tư), quy hoạch sử dụng đất (thuộc thẩm quyền của Sở TNMT), quy hoạch tổng thể đô thị (thuộc thẩm quyền của Sở xây dựng), quy hoạch giao thông và cơ sở hạ tầng (thuộc thẩm quyền của Sở giao thông và xây dựng), và quy hoạch nhà ở (thuộc thẩm quyền của cơ quan quản lý nhà, Sở xây dựng) chưa có sự phối hợp chặt chẽ với nhau, hay với bộ máy hành chính cấp thành phố. Các quy hoạch này thường có tiến độ khác nhau và thường sử dụng các số liệu, dự báo không thống nhất trong quy hoạch. Điều này khiến cho sự manh mún về chức năng dẫn đến sự đình trệ nghiêm trọng trong quá trình quy hoạch.

Hiện nay, một số bước đi hợp lý đã được thực hiện. Nhận thức được trở ngại đáng kể này trong quá trình quy hoạch, Ủy ban Nhân dân TPHCM đã thiết lập Viện nghiên cứu Phát triển HCM

nhằm giao cho một đơn vị chuyên trách lập quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội và quy hoạch tổng thể đô thị. Đây là mô hình đầu tiên ở Việt Nam, và nếu có hiệu quả thì sẽ là một hướng đi tốt để nhân rộng ra các đô thị khác ở Việt Nam. Thành phố Hải Phòng cũng đã tham gia một chương trình với Ngân hàng Thế giới về vấn đề quy hoạch và quản lý đô thị lồng ghép và dài hạn thông qua chương trình Thành phố Eco2 của NHTG. Hải Phòng đã cho thấy cam kết cao và sự quan tâm đối với việc điều chỉnh các quy hoạch hiện nay, cũng như quy trình lập quy hoạch, theo hướng bảo đảm phát triển đồng bộ và cân đối dựa trên quy hoạch lồng ghép và dài hạn.

Quy hoạch manh mún theo không gian

Phương thức quản lý các mạng lưới kinh tế vùng ảnh hưởng đến khả năng cung cấp và chi trả dịch vụ cũng như hiệu quả của mạng lưới trong phối hợp cung ứng dịch vụ giữa các tỉnh/thành. Phối hợp là yếu tố đặc biệt quan trọng đối với những dịch vụ có phạm vi trong toàn vùng như giao thông, vận tải, quy hoạch vùng và đô thị, cấp nước, thoát nước. Cần có những cơ chế quản lý hiệu quả để bảo đảm cung ứng dịch vụ hiệu quả. Tuy nhiên, ở các nước đang phát triển còn chưa nhiều thành phố có được những cơ chế quản lý có tính thích ứng cao để tận dụng được lợi ích từ đô thị hóa, trong đó các đô thị của Việt Nam cũng không phải một ngoại lệ.

Ở Việt Nam, cấp quản lý nhà nước đầu tiên dưới cấp trung ương là cấp tỉnh. Việt Nam có 58 tỉnh và 5 thành phố trực thuộc trung ương (Hồ Chính Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Cần Thơ, Hải Phòng), tổng cộng là 63 tỉnh thành. Nhờ chính sách Đổi mới, đặc biệt là trong giai đoạn thực hiện 10 năm lần thứ hai (từ 2000), đã có sự phân cấp đáng kể quyền lực chính trị và trách nhiệm cho tuyến tỉnh. Ở từng tỉnh và giữa các tỉnh, có thể thấy rõ sự xuất hiện của các thành phần kinh tế khu vực và sự hình thành của những khu vực đô thị chính do lực tác động của thị trường. Tuy nhiên, quá trình phân cấp quản lý vẫn chưa đến được đầy đủ với cấp chính quyền tiếp theo (cấp huyện), do vậy mà cấp tỉnh có thể coi là cấp chính quyền duy nhất có thẩm quyền thực sự dưới cấp trung ương. Chính quyền cấp tỉnh cũng được trao thẩm quyền quyết định đáng kể trong lĩnh vực đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài (VDR 2009).

Là cấp quản lý nhà nước đầu tiên dưới cấp trung ương, diện tích đất đai (5.265 km^2) và dân số (1,4 triệu người) bình quân của các tỉnh, thành Việt Nam nhỏ hơn so với các nước khác, tuy khá giống với Philipin. Do đó, nguồn lực và ngân sách địa phương cũng phân tán và thiếu sự phối hợp hơn, trong khi quá trình quy hoạch, chính sách và quy mô đầu tư không cho phép các tỉnh, thành tận dụng triệt để hiệu quả kinh tế từ quy mô. Philipin cũng là nước gặp phải vấn đề tương tự với 80 tỉnh, thành trên cả nước, và nước này đã có một số biện pháp nhằm giải quyết vấn đề này bằng cách thiết lập chính quyền cấp khu vực, tuy cấp này vẫn chưa có quyền hạn đầy đủ.

Một trường hợp cụ thể hơn về cơ chế phân chia quản lý đô thị, khi địa bàn của cấp quản lý nhà nước đầu tiên dưới cấp trung ương đủ lớn (ở Inđônêxia hay Ấn Độ như trong Bảng 3.14 ở trên), sẽ là hợp lý nếu sự phân cấp quản lý được thể hiện dưới hình thức một số thành phố muốn hợp nhất thành một cấp quản lý nhà nước cao hơn. Cấp quản lý nhà nước cao hơn này

có thể đem lại một số lợi ích vì có lợi ích trực tiếp và trách nhiệm chung trong việc điều phối hiệu quả giữa các thành phố để giúp cho toàn vùng tăng trưởng, nâng cao hiệu quả đầu tư và bảo đảm sự đồng bộ của chính sách (như Bang Gujarat của Ấn Độ).

Bảng 3.14. So sánh quy hoạch manh mún theo không gian giữa một số nước Châu Á

	Dân số	Diện tích Km²	Cấp QLNN đầu tiên (tổng số)	Diện tích bình quân của tỉnh Km²	Dân số bình quân tỉnh
Việt Nam	90.000.000	331.698	63	5265	1428571
Philipin	91.000.000	299.764	80	3747	1137500
Inđônêxia	238.000.000	1.919.440	33	58165	7212121
Braxin	190.000.000	8.514.877	28	304103	6785714
Ấn Độ	1.190.000.000	3.287.263	35	93922	34000000
Trung Quốc	1.341.000.000	9.326.410	22	423928	60954545

Nhưng vì Việt Nam có nhiều tỉnh có quy mô nhỏ hơn nhiều (cả về diện tích đất đai và quy mô dân số) so với trường hợp chung, nên sẽ hợp lý hơn nếu các tỉnh muốn có sự kết hợp ngoài ranh giới tỉnh. Các tỉnh thành sẽ không kết hợp lại thành một cấp quản lý nhà nước cao hơn duy nhất mà thay vào đó sẽ phân tán giữa một số cấp quản lý nhà nước cao hơn khác nhau và thường cạnh tranh lẫn nhau, trong khi bản thân các tỉnh có thẩm quyền hạn chế. Việc các đô thị của Việt Nam không phải là cấp quản lý nhà nước thực sự có đầy đủ thẩm quyền (trong đa số các trường hợp), mà thường thuộc quản lý của cấp tỉnh, càng làm vấn đề thêm phức tạp. Trong bối cảnh các tỉnh lân cận cạnh tranh lẫn nhau trong cuộc đua thu hút vốn đầu tư không tồn tại khung cơ chế quản lý nhà nước hay khuyến khích phối hợp nào, khiến trường hợp của Việt Nam càng phức tạp hơn so với trường hợp điển hình về phia quyền quản lý.

Tình trạng này dẫn đến một số hệ quả sau:

- Sử dụng nguồn vốn không hiệu quả và tốn kém giữa các tỉnh, thành: để thể hiện sự ưu việt của mình, nhiều tỉnh sẽ cảm thấy đứng trước áp lực phải đầu tư vào những công trình cơ sở hạ tầng tiêu biểu như sân bay, cảng biển, cho dù trong nhiều trường hợp, xét trên khía cạnh chi phí, mạng lưới và hiệu quả thì sẽ hợp lý hơn nếu có những công trình này với số lượng ít hơn nhưng được kết hợp tốt để phục vụ một diện tích bao phủ lớn hơn và có sự lồng ghép hiệu quả giữa một số tỉnh.
- Các tỉnh, thành cạnh tranh để thu hút vốn đầu tư, thường là thông qua những biện pháp phía cung để thúc đẩy kinh tế (như công bố các khu vực đầu tư riêng, xây dựng cơ sở hạ

tầng dựa trên các mục tiêu chủ quan hơn là nhu cầu dự báo và nhiều biện pháp khác).

- Các tỉnh đang phát triển theo hướng tương đối độc lập lẫn nhau mà không có sự phối hợp định hướng kinh tế chiến lược, các quy trình quy hoạch tổng thể và đầu tư cơ sở hạ tầng trong bối cảnh chung của cả khu vực, cho dù trên thực tế, đây là quy mô hoạt động và kinh tế mà quá trình đô thị hóa và những mối liên kết đô thị-nông thôn có khả năng đem lại.
- Sự giao thoa tích cực về kinh tế không được tận dụng triệt để.
- Những hậu quả môi trường ngày càng thấy rõ giữa các tỉnh: những tỉnh ở thượng nguồn thường bị cáo buộc gây ô nhiễm nguồn nước, môi trường v.v.

Nhận thức được yêu cầu phải có sự phối hợp khu vực, Việt Nam đã có những giải pháp quy hoạch ở cấp vùng thông qua việc thành lập Viện Nghiên cứu Chiến lược Phát triển (VCLPT) và Vụ Nghiên cứu Phát triển Vùng, thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Tuy Đánh giá Đô thị hóa không nghiên cứu sâu về vấn đề này nhưng Hộp 3.7 sẽ trình bày tóm tắt kinh nghiệm của Philipin về vấn đề phân chia không gian, mà các nhà hoạch định Việt Nam có thể tham khảo khi cân nhắc các phương án khuyến khích hội nhập hay hợp tác cấp vùng

Hộp 3.7. Giải pháp phân vùng của Philipin

Giống như Việt Nam, Philipin có nhiều tỉnh (nhỏ hơn) ở cấp quản lý hành chính ngay dưới cấp trung ương, dẫn đến sự phân tán về quy hoạch, chính sách, ngân sách và phối hợp về đầu tư (cũng như hạn chế về hiệu quả kinh tế nhờ quy mô). Chính quyền trung ương đã có những giải pháp cho một số vấn đề trên bằng cách áp dụng một mô hình phát triển theo không gian là thiết lập các vùng hành chính trong nước. Mô hình này được bắt đầu áp dụng ngay từ sau chiến tranh (những năm 1950). Các khu vực hành chính địa phương (gọi là vùng) được xác lập bằng cách nhóm một số tỉnh, thành phố để bảo đảm hiệu quả và tính kinh tế trong công tác quản lý nhà nước của trung ương. Tám vùng như vậy được thành lập dựa trên những tiêu chí sau: gần gũi và tương đồng về mặt địa lý; tương đồng về văn hóa và ngôn ngữ; tác động của các nhân tố phát triển kinh tế (như sự đồng bộ của các công trình giao thông, liên lạc); và quy mô dân số, diện tích đất đai tương đối đồng đều.

Quá trình phân vùng trong chiến lược phát triển được thể chế hóa thêm một bước vào những năm 1970. Chính quyền trung ương đã chủ động đưa quá trình "phát triển" tới vùng nông thôn để đối phó với tình trạng bất ổn xã hội tăng lên do sự phân hóa về tăng trưởng ngày càng tăng giữa các vùng. Chủ trương phân vùng cũng được coi là một chiến lược trong hỗ trợ các chính sách thương mại định hướng xuất khẩu của Philipin. Chính quyền trung ương chủ động thiết lập một cơ chế vùng nhằm tăng cường các quan hệ ở cấp trung ương và địa phương. Việc nhóm các tỉnh, thành phố theo vùng vẫn dựa trên những tiêu chí cũ nêu trên (số vùng đã tăng từ 9 lên 13). Các ban ngành trung ương có trách nhiệm thành lập cơ quan quản lý vùng. Các hội đồng phát triển vùng cũng được thành lập để điều phối quá trình lập quy hoạch khung tự nhiên vùng, quy hoạch phát triển vùng và chương trình đầu tư, cũng như nhiều biện pháp khác của các cơ quan trung ương ở các vùng. Các quy hoạch và chương trình đầu tư của vùng là cơ sở cho quy hoạch phát triển phát triển và chương trình đầu tư quốc gia.

Với chính sách phân cấp quản lý của nhà nước đầu những năm 1990, vai trò và sự phù hợp của mô hình vùng

đã giảm đi. Nhiều chức năng của chính quyền trung ương, trước đây được phân bổ cho vùng, đã được phân cấp cho các LGU (tỉnh, thành phố, đô thị tự trị). Hiện nay, chính quyền trung ương vẫn còn văn phòng vùng nhưng chỉ có chức năng như một "chi nhánh triển khai" các chương trình của trung ương. Các Hội đồng Phát triển vùng vẫn được duy trì với cùng chức năng là điều phối quá trình lập, thực hiện, giám sát và đánh giá các chương trình phát triển vùng, các quy hoạch khung và các chương trình đầu tư. Tuy nhiên, các chương trình, dự án trong quy hoạch phát triển vùng chỉ bao gồm những chương trình, dự án cần sự hỗ trợ của trung ương về mặt phê duyệt và ngân sách. Các chương trình, dự án của LGU không nằm trong những quy hoạch này.

Nhận thấy sự hạn chế về hiệu quả kinh tế nhờ quy mô ở tuyến tỉnh, 'Quy chế Chính quyền địa phương' đã củng cố các LGU để đạt hiệu quả kinh tế từ quy mô phù hợp. Nhưng sau 20 năm, quy chế này hầu như không được áp dụng nữa. Thay vì hợp nhất, mô hình thực tế lại tạo ra những LGU mới từ những đơn vị cũ khiến tình trạng phân tán càng tăng. Mặc dù chính quyền trung ương đã cố gắng giải quyết vấn đề trên bằng cách thiết lập một cơ chế vùng nhưng đã gặp một số trở ngại, và như thường lệ, chính trị vốn thường không thể đi chung đường với kinh tế.

Tài liệu tham khảo

Bertaud, Alain (2011a), 'Hanoi's urban structure: spatial development issues and potential', report prepared as a background paper for the Vietnam Urbanization Review, mimeo.

Bertaud, Alain (2011b), 'Da Nang's urban structure: spatial development issues and potential', report prepared as a background paper for the Vietnam Urbanization Review, mimeo.

Bertaud, Alain (2011c), 'Ho Chi Minh City's urban structure: spatial development issues and potential', report prepared as a background paper for the Vietnam Urbanization Review, mimeo.

CIEM (2006), Central Institute for Economic Management (CIEM), 'Policies on attracting investment into real estate market in Vietnam', Le Xuan Ba (ed.), Hanoi: Publisher of National Politics.

FIAS (2005), 'Access to land', Foreign Investment Advisory Services.

GTZ (2005), *Sustainable Transport: a sourcebook for policymakers in developing cities,* 'Module 3a: Mass Transit Options', http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0515.pdf

Han, S. S. and Vu, K. T. (2008). Land acquisition in transitional Hanoi, Vietnam. Urban Studies, 45 (5&6).

MoNRE (2008), 'Lawsuits on land in Vietnam ', Report to the Central Government , mimeo.

Urban Solutions (2011), 'Urban Planning, Land, and Housing—Vietnam Urbanization Review', report prepared as a background paper for the Vietnam Urbanization Review, mimeo.

Vietnam Provincial Competitiveness Index (2009) http://www.vnci.org/sites/default/files/VNCI_No14_PCI%202009%20report%20EN_final.pdf

Vietnam Investment Review, December 2010, following the Anti-Corruption Dialogue held in Hanoi in November 2010 with the theme Corruption in Land Administration and Use in Vietnam.

PHỤ LỤC 3A: Bảng giá cho thuê nhà đất

Bảng 3A1: Giá cho thuê quảng cáo ở Hà Nội, tháng 2/2011

Vị trí	Giá cho thuê Trung bình[21] (USD một tháng)	Diện tích Trung bình (m^2)	Lưu ý: đặc điểm chung của bất động sản trong khu vực
Ba Đình	510 (TN)	86	Trung bình
Cầu Giấy	840 (TN)	90	Trung bình
Đống Đa	650 (TN)	80	Trung bình
Hà Đông	260 (KTN)	98	Bình dân
Hai Bà Trưng	419 (TN)	93	Trung bình
Hoàn Kiếm	1.100 (TN)	100	Cao cấp
Hoàng Mai	510 (TN)	86	Trung bình
Long Biên	230 (TN)	85	Trung bình
Tây Hồ	1.200 (TN)	112	Cao cấp
Thanh Xuân	770 (TN)	88	Trung bình
Sơn Tây	không rõ	không rõ	Bình dân
Ba Vì	không rõ	không rõ	Bình dân
Chương Mỹ	không rõ	không rõ	Bình dân
Đan Phượng	không rõ	không rõ	Bình dân
Đông Anh	không rõ	không rõ	Bình dân
Gia Lâm	60 (KTN)	150	Bình dân
Hoài Đức	không rõ	không rõ	Bình dân
Mê Linh	140 (KTN)	90	Bình dân
Mỹ Đức	không rõ	không rõ	Bình dân
Phú Xuyên	không rõ	không rõ	Bình dân
Phúc Thọ	không rõ	không rõ	Bình dân
Quốc Oai	không rõ	không rõ	Bình dân
Sóc Sơn	không rõ	không rõ	Bình dân
Thanh Oai	không rõ	không rõ	Bình dân
Thanh Trì	255 (KTN)	80	Bình dân
Thạch Thất	không rõ	không rõ	Bình dân
Thường Tín	không rõ	không rõ	Bình dân
Từ Liêm	565 (TN)	93	Trung bình
Ứng Hòa	không rõ	không rõ	Bình dân

Chú thích: TN: có tiện nghi
KTN: không có tiện nghi
Nguồn: www.muaban.net

[21] Các quảng cáo đăng giá cho thuê bằng cả VND và USD. Trong các bảng, giá cho thuê bằng tiền đồng được quy đổi ra USD theo tỉ giá 1 USD = 19.500 đồng.

Bảng 3A2: Giá cho thuê quảng cáo ở TP Hồ Chí Minh, tháng 2/2011

Vị trí	Giá cho thuê Trung bình[22] (USD một tháng)	Diện tích Trung bình (m^2)	Lưu ý: đặc điểm chung của bất động sản trong khu vực
Quận 1	1.200 (TN)	80	Cao cấp
Quận 2	550 (TN)	90	Trung bình
Quận 3	700 (TN)	81	Trung bình
Quận 4	540 (TN)	85	Trung bình
Quận 5	700 (TN)	85	Trung bình
Quận 6	560 (KTN)	91	Trung bình
Quận 7	550 (TN)	83	Cao cấp
Phú Mỹ Hưng	600 (TN)	81	Cao cấp
Quận 8	330 (KTN)	83	Bình dân
Quận 9	300 (TN)	74	Trung bình
Quận 10	350 (KTN)	75	Trung bình
Quận 11	800 (TN)	117	Trung bình
Quận 12	150 (KTN)	80	Bình dân
Quận Bình Chánh	360 (TN)	85	Bình dân
Quận Bình Tân	250 (TN)	80	Bình dân
Quận Bình Thạnh	550 (TN)	80	Trung bình
Quận Củ Chi	không rõ	không rõ	Bình dân
Quận Nhà Bè	360 (TN)	97	Bình dân
Quận Phú Nhuận	800 (TN)	93	Trung bình
Quận Tân Bình	615 (TN)	94	Trung bình
Quận Tân Phú	360 (TN)	80	Bình dân
Quận Thủ Đức	560 (TN)	86	Bình dân
Quận Hóc Môn	không rõ	không rõ	Bình dân
Quận Cần Giờ	không rõ	không rõ	Bình dân
Quận Gò Vấp	410 (TN)	84	Bình dân

Chú thích: TN: có tiện nghi.

KTN: không có tiện nghi
Nguồn: www.muaban.net
Ghi chú: Ở cả Hà Nội và TPHCM, nhà khi cho thuê thường có sẵn tiện nghi. Tiện nghi kèm theo thường ở mức tiêu chuẩn tạm đủ. Nghiên cứu cho thấy không có chênh lệch đáng kể về giá cho thuê giữa nhà có tiện nghi và không có tiện nghi.

[22] Các quảng cáo đăng giá cho thuê bằng cả VND và USD. Trong các bảng, giá cho thuê bằng tiền đồng được quy đổi ra USD theo tỉ giá 1 USD = 19.500 đồng.

PHỤ LỤC 3B: Bảng giá đất

Bảng 3B1: Giá đất ở Hà Nội, tháng 2/2011

STT	Vị trí	Diện tích (M^2)	Giá chào bán (USD)	USD/ M^2	Chú thích	Khoảng cách / Hướng từ KTT
1	Ba Đình	không rõ	không rõ	không rõ	Trung bình Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	4,5 km Hướng tây
2	Cầu Giấy	40	308,000	7,700	Trung bình Khu đô thị mới	6,1 km Hướng tây
3	Đống Đa	không rõ	không rõ	không rõ	Trung bình Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	3,5 km Hướng Tây nam
4	Hà Đông	120(1) 97(2)	300,000(1) 174,000(2)	2,500(1) 1,800(2)	Bình dân (1) Khu đô thị mới (2) Khu dân cư cũ	11 km Hướng Tây nam
5	Hai Bà Trưng	không rõ	không rõ	không rõ	Trung bình Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	2 km Hướng Nam
6	Hoàn Kiếm	không rõ	không rõ	không rõ	Cao cấp Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	KTT
7	Hoàng Mai	61	440,000	7,200	Trung bình Khu đô thị mới	6,5 km Hướng Nam
8	Long Biên	64	140,000	2,200	Trung bình Khu đô thị mới	5 km Hướng Đông
9	Tây Hồ	không rõ	không rõ	không rõ	Cao cấp Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	8,5 km Hướng Tây bắc
10	Thanh Xuân	50	360,000	7,200	Trung bình Khu đô thị mới	7,5 km Hướng Tây nam
11	Sơn Tây	100 80	59,000 46,000	590 575	Bình dân (1) Khu đô thị mới (2) Khu dân cư cũ	45 km Hướng Tây bắc
12	Ba Vì	không rõ	không rõ	không rõ	Bình dân Không có khu đô thị mới	55 km Hướng Tây bắc

STT	Vị trí	Diện tích (M^2)	Giá chào bán (USD)	USD/ M^2	Chú thích	Khoảng cách / Hướng từ KTT
13	Chương Mỹ	92	64,000	700	Bình dân Khu đô thị mới	21km Hướng Tây nam
14	Đan Phượng	90	207,000	2,300	Bình dân	23km Hướng Tây bắc
15	Đông Anh	80	156,000	1,950	Bình dân Khu đô thị mới	21km Hướng Bắc
16	Gia Lâm	136	230,000	1,690	Bình dân Khu đô thị mới	12km Hướng Đông
17	Hoài Đức	80	84,000	2,100	Bình dân Khu đô thị mới	19km Hướng Tây bắc
18	Mê Linh	100	74,000	740	Bình dân Khu đô thị mới	33km Hướng Tây bắc
19	Mỹ Đức	không rõ	không rõ	không rõ	Bình dân Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	45km Hướng Nam
20	Phú Xuyên	không rõ	không rõ	không rõ	Bình dân Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	35km Hướng Nam
21	Phúc Thọ	không rõ	không rõ	không rõ	Bình dân Không có khu đô thị mới	38km Hướng Tây bắc
22	Quốc Oai	180	180,000	1,000	Bình dân Diện tích đất tối thiểu để xây biệt thự Khu đô thị mới	27km Hướng tây
23	Sóc Sơn	không rõ	không rõ	không rõ	Bình dân Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	35km Hướng Bắc
24	Thanh Oai	100	179,000	1,790	Bình dân Khu đô thị mới	27km Hướng Tây nam
25	Thanh Trì	98.3	403,000	4,100	Bình dân Khu đô thị mới	10km Hướng Nam
26	Thạch Thất	không rõ	không rõ	không rõ	Bình dân Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	35km Hướng tây
27	Thường Tín	không rõ	không rõ	không rõ	Bình dân Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	19km Hướng Nam

STT	Vị trí	Diện tích (M^2)	Giá chào bán (USD)	USD/ M^2	Chú thích	Khoảng cách / Hướng từ KTT
28	Từ Liêm	65	299,000	4,600	Trung bình Khu đô thị mới	10km Hướng tây
29	Ứng Hòa	không rõ	không rõ	không rõ	Bình dân Không có khu đô thị mới Không có khu đô thị mới	40km Hướng Nam

Bảng 3B2: Giá đất ở TP Hồ Chí Minh, 2011

STT	Vị trí	Diện tích (M^2)	Giá chào bán (USD)	USD/ M^2	Chú thích	Khoảng cách / Hướng từ KTT
1	Quận 1	không rõ	không rõ	N/A	Cao cấp Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	KTT
2	Quận 2	100(1) 115(2)	210,000(1) 173,000(2)	2,100(1) 1,500(2)	Trung bình (1) Khu đô thị mới (2) Khu dân cư cũ	6.5km Hướng Đông
3	Quận 3	không rõ	không rõ	không rõ	Trung bình Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	2.0km Hướng tây
4	Quận 4	không rõ	không rõ	không rõ	Trung bình Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	2.0km Hướng Nam
5	Quận 5	không rõ	không rõ	không rõ	Trung bình Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	5.0km Hướng Tây nam
6	Quận 6	84	110,000	1,300	Trung bình Khu đô thị mới	7.5km Hướng Tây nam
7	Quận 7	100(1) 100(2)	250,000(1) 120,000(2)	2,500(1) 1,200(2)	Cao cấp (1) Khu đô thị mới (2) Khu dân cư cũ	9.5km Hướng Nam
8	Phú Mỹ Hưng	111(1)	430,000(1)	3,900(1)	Cao cấp (1) Khu đô thị mới	9.5km Hướng Nam
9	Quận 8	120	90,000	750	Bình dân Khu đô thị mới	7.0km Hướng Tây nam

STT	Vị trí	Diện tích (M^2)	Giá chào bán (USD)	USD/ M^2	Chú thích	Khoảng cách / Hướng từ KTT
10	Quận 9	100(1) 90(2)	100,000(1) 80,000(2)	1,000(1) 890(2)	Trung bình (1) Khu đô thị mới (2) Khu dân cư cũ	12km Hướng Đông bắc
11	Quận 10	không rõ	không rõ	không rõ	Trung bình Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	4.0km Hướng tây
12	Quận11	không rõ	không rõ	không rõ	Trung bình Không có khu đô thị mới Không có số liệu thứ cấp	7.0km Hướng tây
13	Quận 12	80	66,000	660	Bình dân Khu đô thị mới	12.0km Hướng Bắc
14	Quận Bình Chánh	100(1) 108(2)	100,000(1) 36,000(2)	1,000(1) 330(2)	Bình dân (1) Khu đô thị mới (2) Khu dân cư cũ	17.0km Hướng Tây nam
15	Quận Bình Tân	100	100,000	1,000	Bình dân Khu đô thị mới	15.0km Hướng tây
16	Quận Bình Thạnh	120	144,000	1,200	Trung bình Khu đô thị mới	3.0km Hướng Bắc

4

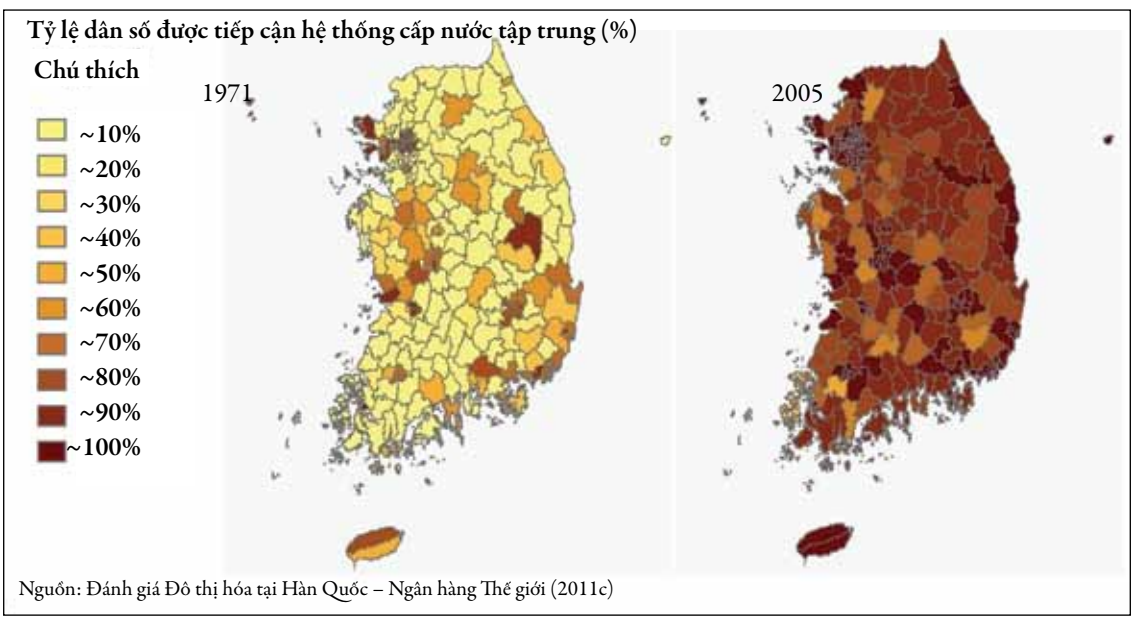
Tiếp cận các dịch vụ cơ bản

4.1 Hiện trạng các dịch vụ cơ bản: hướng tới phổ cập tiếp cận trong toàn dân

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, sự hội tụ về tiêu chuẩn sống thường đi trước sự hội tụ về thu nhập trên cả nước. Khi mức thu nhập bình quân của một nước bắt đầu tăng, sự bất bình đẳng trong xã hội cũng tăng. Ban đầu, khi bắt đầu phát triển, các nước thường chú ý đến các dịch vụ cơ bản như nước, điện, vệ sinh, y tế và giáo dục. Khi tiến lên những nấc thang phát triển cao hơn, bắt đầu xảy ra sự hội tụ trong điều kiện tiếp cận các dịch vụ cơ bản. Tuy nhiên, khoảng cách chênh lệch giữa các vùng đô thị với nông thôn vẫn tồn tại và chỉ bắt đầu giảm dần khi các nước đạt được mức thu nhập trung bình cao (Ngân hàng Thế giới, 2009a). Do đó, vào các giai đoạn đầu của quá trình đô thị hóa, các nước nên chú trọng đến việc phổ cập điều kiện tiếp cận dịch vụ trong toàn dân, thay vì cố gắng hội tụ mức thu nhập trong cả nước. Thông thường, hội tụ về điều kiện tiếp cận các dịch vụ cơ bản nên đi trước hội tụ về thu nhập.

Hoa Kỳ và Hàn Quốc là những ví dụ thực tế của nhóm các nước đã giảm bớt sự không đồng đều trong điều kiện tiếp cận của người dân đối với các dịch vụ cơ bản. Sự dịch chuyển này đi cùng với sự gia tăng mức độ không đồng đều trong phân bố thu nhập. Trong những năm 1960, tại hai nền kinh tế này, hoạt động kinh tế hầu như được phân bố khá đồng đều. Tuy nhiên, ngày nay, hoạt động kinh tế chủ yếu tập trung vào một số địa điểm, trong khi điều kiện tiếp cận các dịch vụ cơ bản lại được phân bố đồng đều trong toàn bộ ranh giới địa lý quốc gia. Hình 4.1 về kinh nghiệm của Hàn Quốc là một minh họa rõ ràng cho luận điểm này.

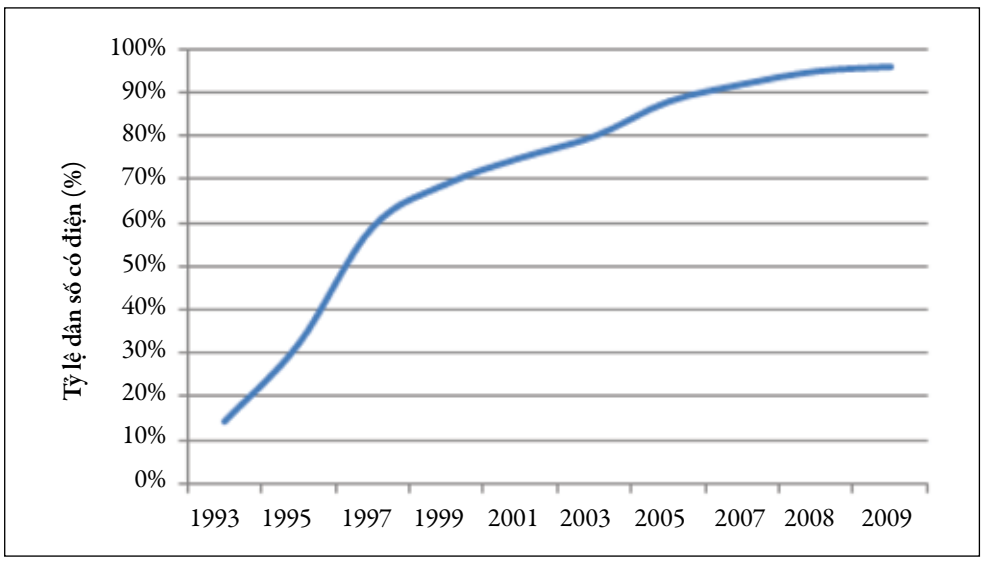
Hình 4.1 Giảm bớt khoảng cách chênh lệch trong điều kiện tiếp cận các dịch vụ cơ bản – kinh nghiệm của Hàn Quốc



Nguồn: Đánh giá Đô thị hóa tại Hàn Quốc – Ngân hàng Thế giới (2011c)

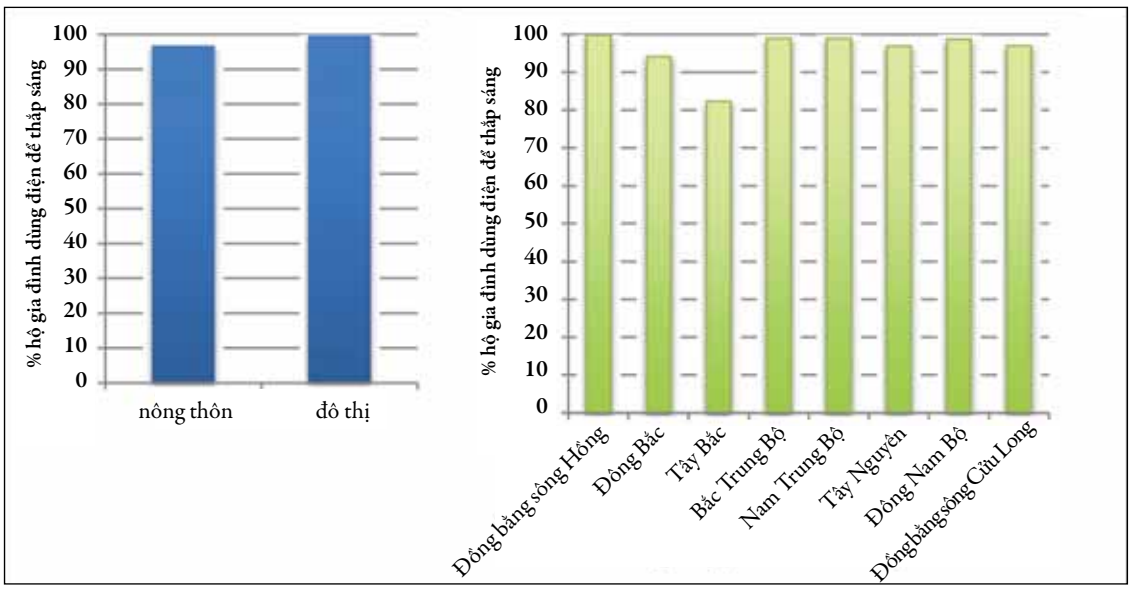
Ngay trong giai đoạn đầu tiên của quá trình đô thị hóa, dịch vụ cung cấp điện tại Việt Nam đã bao phủ một phạm vi rộng. Tỷ lệ hộ gia đình có điện ở Việt Nam tăng vọt trong những năm gần đây, từ khoảng 14% tổng số hộ gia đình trong toàn quốc trong năm 1993 lên khoảng 96% (Hình 4.2) vào năm 2009 (Tập đoàn Điện lực Việt Nam, EVN, 2009). Con số này cao hơn nhiều so với mức bình quân 90,8% của khu vực (Cơ quan Năng lượng Quốc tế, IEA, 2010), và theo số liệu năm 2009 của IEA, Việt Nam đứng thứ 7 trong khu vực sau Xinh-ga-po, Bru-nây, Ma-lai-xia, Thái Lan, Trung Quốc và Đài Loan, đồng thời vượt qua cả Phi-líp-pin và In-đô-nê-xia về phương diện tiếp cận dịch vụ cung cấp điện. Thực ra, nếu xét đến mức thu nhập bình quân trên đầu người còn tương đối thấp so với các nước khác thì mức độ điện khí hóa của Việt Nam còn được đánh giá cao hơn nữa. Ví dụ như, In-đô-nê-xia dù có mức thu nhập bình quân trên đầu người gần gấp đôi Việt Nam nhưng tỷ lệ dân số có điện chỉ đạt 64%.

Hình 4.2 Chỉ sau 15 năm, Việt Nam đã tăng tỷ lệ dân số có điện lên gần 100%



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2009)

Hình 4.3 Tiếp cận dịch vụ điện: khoảng cách giữa đô thị và nông thôn không còn nhưng vẫn còn sự chênh lệch giữa các vùng miền



Nguồn: LSSV (2008). Biến số được mô tả trong đồ thị này là tỷ lệ hộ gia đình dùng điện là nguồn năng lượng chính để thắp sáng.

Gần như toàn bộ dân số trong cả nước đã có điện, và khoảng cách giữa đô thị với nông thôn đã khép lại, nhưng vẫn còn sự chênh lệch giữa các vùng miền. Tỷ lệ dân số toàn quốc có điện đã đạt trên 90%, kể cả ở những vùng nông thôn xa nhất (xem mô tả quá trình điện khí hóa trong toàn quốc ở Hộp 4.1). Khoảng cách đô thị - nông thôn đã được xóa bỏ, nhưng khoảng cách vùng miền vẫn tồn tại (xem Hình 4.3). Cụ thể, ở vùng Tây Bắc mới chỉ hơn 80% dân số có điện, trái với tỷ lệ trên 95% ở tất cả các vùng miền khác.

Khi xem xét kỹ hơn danh mục các hoạt động đầu tư đô thị, có thể thấy rằng giữa đô thị hóa và dịch vụ cung cấp điện không có quan hệ tương quan chặt chẽ. Ví dụ như, Đà Nẵng và TP Hồ Chí Minh, hai tỉnh có tỷ lệ dân số đô thị trên tổng dân số lớn nhất, đã đạt tỷ lệ điện khí hóa 100%, trong khi đó Thái Bình và Hà Nam là các tỉnh mà dân số đô thị chỉ chiếm trên 8% tổng dân số cũng đạt tỷ lệ điện khí hóa 100% (ENV 2009).

Hộp 4.1 Việt Nam đã làm như thế nào để đạt được tỷ lệ điện khí hóa cao?

Tỷ lệ điện khí hóa ở Việt Nam tăng từ 14% vào đầu những năm 1990 lên gần 100% vào năm 2009. Những nỗ lực ban đầu tập trung vào việc đấu nối các hộ gia đình tại các xã đã có điện và chưa chú trọng đến việc mở rộng lưới điện, do đó tỷ lệ dân số có điện tăng nhanh chóng với mức chi phí tương đối thấp. Mục tiêu điện khí hóa vào đầu những năm 1990 là góp phần thực hiện các mục tiêu trong các chương trình kinh tế quốc dân, tập trung đảm bảo sản xuất đủ nguồn cung lương thực, hàng tiêu dùng và hàng hóa xuất khẩu. Do đó, việc đấu nối các vùng sản xuất nông nghiệp, công nghiệp và mạng lưới giao thông diễn ra từ trước khi đấu nối các cụm dân cư ở các vùng nông thôn (Khandher và cộng sự, 2009).

Với quan sát này, cả Khandher và cộng sự (2009) cũng như Shrestha và cộng sự (2004) đều cho rằng điện khí hóa nông thôn đã được triển khai rộng rãi ngay cả trước khi Tập đoàn Điện lực (EVN) được thành lập vào năm 1995 với mục đích tạo ra một doanh nghiệp duy nhất có vai trò quản lý các hoạt động của ngành điện mà trước đó do một số cơ quan, đơn vị khác nhau thực hiện. Thông qua việc tái cấu trúc như vậy, chính phủ hy vọng đạt được những mục tiêu sau đây (trích Tuyên bố chính sách ngành điện của Bộ Công nghiệp ngày 1/12/1995):

- Hợp lý hóa cơ cấu thể chế và chức năng của ngành điện;
- Thương mại hóa hoạt động của các đơn vị trong ngành thông qua tái cơ cấu công tác quản lý và tài chính;
- Xây dựng một khuôn khổ pháp lý và quy định điều tiết phù hợp cho ngành;
- Áp dụng giá bán buôn và bán lẻ thích hợp, cả về mức giá cũng như cơ cấu giá;
- Khuyến khích và huy động vốn và sự tham gia trực tiếp của tư nhân vào ngành điện;
- Giới thiệu các thông lệ tốt về bảo tồn năng lượng điện và quản lý tải;
- Xây dựng và thực hiện kế hoạch đưa điện về nông thôn.

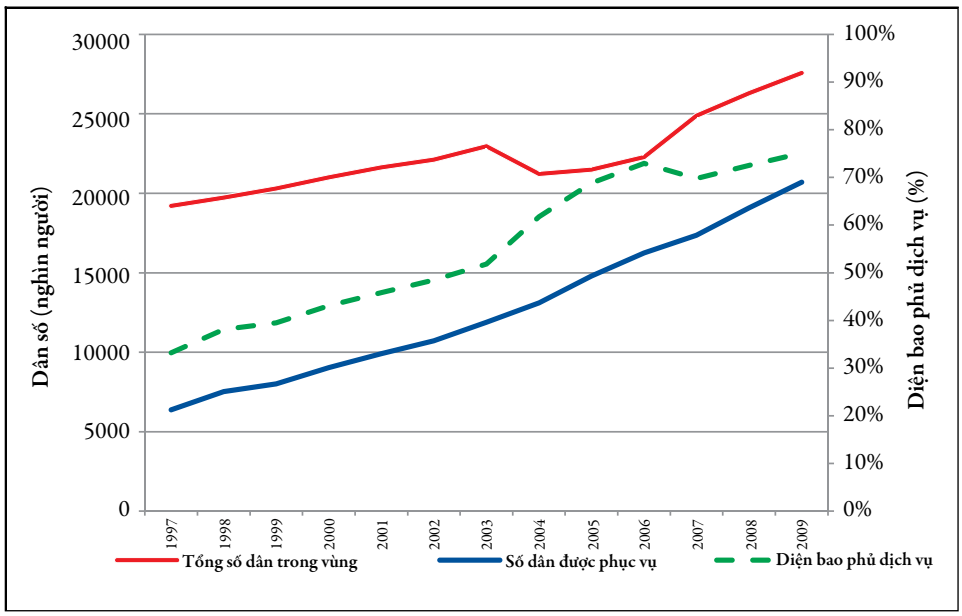
Để xây dựng và thực hiện kế hoạch đưa điện về nông thôn, EVN đã thành lập ban điện khí hóa nông thôn chịu trách nhiệm phê duyệt các dự án điện khí hóa nông thôn cho các công ty điện lực vùng thực hiện. Tháng 8/1997, chính sách ngành điện của Việt Nam được cập nhật để chuyển trọng tâm từ điện khí hóa sản xuất nông nghiệp và các cơ sở công nghiệp nhỏ sang điện khí hóa cho các hộ gia đình. Việc thành lập EVN là một mốc quan trọng trong tiến trình điện khí hóa nhanh chóng ở Việt Nam. Shrestha và cộng sự (2004) đã xác định 3 diễn biến chính trong quá trình điện khí hóa nông thôn ở Việt Nam gồm (i) chuyển đổi ưu tiên từ nông nghiệp và sản xuất công nghiệp nhỏ sang các hộ gia đình, (ii) phát triển một loạt các phương thức quản lý mới từ sau khi thành lập EVN, và (iii) hoàn thành đường dây 500kV kéo dài từ bắc vào nam, và "tạo thuận lợi cho việc đấu nối các làng xã, thôn bản với lưới điện chính, nhờ đó tăng tỷ lệ điện khí hóa trong cả nước". Mặc dù trên thực tế, việc này diễn ra vào năm 1994, nghĩa là trước khi triển khai chương trình Đổi mới, nhưng đây vẫn có thể được coi là một phần quan trọng trong gói cải cách của Việt Nam. Với sự thành lập EVN và những thay đổi sau đó trong chính sách ngành điện của Việt Nam, tiềm năng của đường dây 500kV phủ khắp cả nước đã được khai thác một cách toàn diện.

Sau những sáng kiến ban đầu đó, Việt Nam đã nhận được một số dự án có sự hỗ trợ của các nhà tài trợ và chính phủ đã thông qua những cải cách bổ sung trong hệ thống luật pháp để tiếp tục cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ cung cấp điện cho người dân trong cả nước.

Nguồn: Mekong (2010)

Mặc dù đã làm tốt nhiệm vụ tăng tỷ lệ cấp nước cho dân cư tại các vùng đô thị trong vòng 10 năm qua nhưng Việt Nam vẫn chưa đạt được tỷ lệ 100% dân số có nước. Ở đây vẫn tồn tại tình trạng không đồng đều trong xã hội về khả năng tiếp cận dịch vụ nước sạch. Số liệu của 65 công ty cấp nước công ích (xem Hộp 4.2) cho thấy, trong năm 2002, chỉ có 12% số hộ gia đình trong vùng phục vụ của các công ty có khả năng đấu nối với hệ thống cấp nước. Đến năm 2007, tỷ lệ này đã tăng lên trên 70%. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều việc phải làm nếu muốn mở rộng dịch vụ cấp nước để bao phủ toàn quốc. Diện bao phủ dịch vụ đã tăng đồng thời với tiến trình đô thị hóa (xem Hình 4.4), nhưng Việt Nam còn phải làm nhiều hơn nữa để tiếp tục mở rộng dịch vụ.

Hình 4.4 Đô thị hóa và Diện bao phủ của dịch vụ cấp nước



Nguồn: Mạng lưới chuẩn quốc tế cho các công trình nước và vệ sinh (IBNET) và các tính toán của tác giả

Hộp 4.2 – Số liệu của các công ty cấp nước

Mạng lưới Chuẩn Quốc tế cho Các công trình Nước và Vệ sinh (IBNET) là nguồn cung cấp mọi thông tin về điều kiện tiếp cận nguồn nước được giới thiệu trong chương này. Các số liệu này bao gồm thông tin cho hơn 64 công ty cấp nước công ích ở Việt Nam, từ năm 2002 đến 2009. Các công ty này có thể phục vụ một hoặc vài thị xã/thành phố, do đó, tác giả sử dụng luôn phân loại của thành phố/đô thị chính để phânl loại các công ty cấp nước. Mẫu nghiên cứu gồm có 3 công ty cấp nước công ích cho các đô thị đặc biệt, 5 công ty cho các đô thị loại 1, 10 công ty cho các đô thị loại 2, 31 công ty cho các đô thị loại 3 và 15 công ty cho các đô thị loại 4. Điều quan trọng là phải nhận thấy những hạn chế của số liệu khi đánh giá những nội dung phân tích trong Chương này. Trước hết, phân loại theo quy mô đô thị chỉ có tính tương đối, vì số liệu bao gồm thông tin từ tất cả các thị xã/thị trấn được công ty cấp nước phục vụ. Giả định rằng mức tiếp cận trung bình là đại diện cho mức tiếp cận dịch vụ tại đô thị lớn nhất được công ty cấp nước phục vụ, và xét đến thực tế là mức tiếp cận ở các thị xã nhỏ hơn trong vùng lân cận có thể thấp hơn, nói một cách tương đối, nên mức tiếp cận ở đô thị lớn nhất có thể cao hơn một chút so với những gì số liệu cho thấy. Mức tiếp cận được tính bằng tỷ lệ giữa số hộ gia đình có nước với tổng số hộ gia đình trong vùng phục vụ của công ty cấp nước. Nếu xét đến một thực tế là các công ty cấp nước chỉ phục vụ các vùng đô thị, thì rõ ràng, phân tích này có điểm hạn chế là chưa xem xét các vùng nông thôn ở quanh đô thị.

Xem thêm thông tin về IBNET tại địa chỉ www. ib-net.org

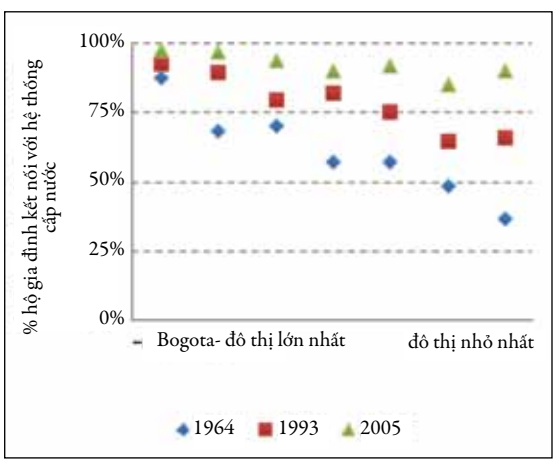
Nếu tính riêng các vùng đô thị, điều kiện tiếp cận hệ thống cấp nước dường như có tương quan thuận với quy mô đô thị. Sử dụng số liệu từ Cơ sở dữ liệu Các công ty cấp nước Việt Nam, có thể thấy rằng các đô thị lớn hơn có dịch vụ cấp nước bao phủ rộng hơn. Diện bao phủ dịch vụ

thấp nhất ở các đô thị loại 4; nhưng đáng chú ý là diện bao phủ dịch vụ tại các đô thị đặc biệt có vẻ thấp hơn so với các đô thị loại 1 và loại 2. Mức bao phủ của dịch vụ tại các đô thị lớn là trên 75%, và tại các đô thị loại 4 là 57%. Ngoài ra, tỷ lệ dân số có nước tại các đô thị đặc biệt đạt gần 50% vào năm 1997, trong khi ở tất cả các loại đô thị khác, tỷ lệ này đều dưới 30%. Dần dần, khoảng cách giữa các đô thị nhỏ hơn với các đô thị đặc biệt về điều kiện tiếp cận dịch vụ đã thu hẹp, nhưng các đô thị loại 4 vẫn rớt lại đằng sau với tỷ lệ 57%, thấp hơn các loại đô thị khác khoảng 15%.

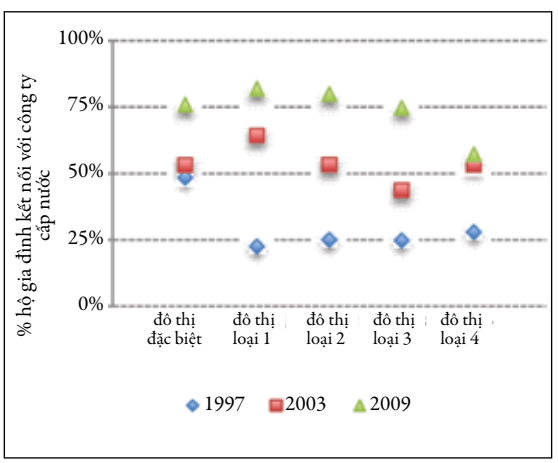
Mô hình này không chỉ hiện diện ở Việt Nam. Cô-lôm-bia là một ví dụ cho thấy khoảng cách về điều kiện tiếp cận dịch vụ giữa các đô thị có quy mô khác nhau có thể thu hẹp đáng kể theo thời gian và tiến trình đô thị hóa (xem Hình 4.5). Đến năm 1964, các đô thị lớn nhất của Cô-lôm-bia đã có tỷ lệ dân số được cấp nước tương đối cao (88%), so với tỷ lệ 37% ở các đô thị nhỏ nhất. Ngày nay, tỷ lệ dân số được cấp nước đã đạt trên 85% cho tất cả các loại đô thị. Tỷ lệ dân số được cấp nước ở các đô thị nhỏ của Việt Nam hiện nay tương đương với các đô thị của Cô-lôm-bia năm 1993. Tuy nhiên, các đô thị đặc biệt có tỷ lệ dân số được cấp nước thấp hơn nhiều so với Bogota và các thành phố lớn khác của Cô-lôm-bia vào thời điểm năm 1993. Vì Việt Nam đã đạt được mức thu nhập trung bình nên quá trình chuyển đổi sang hội tụ về điều kiện tiếp cận các dịch vụ cơ bản sẽ lặp lại mô hình đã xảy ra trên thực tế ở Hàn Quốc và Hoa Kỳ, với tỷ lệ gần 100% dân số được cấp nước. Điều kiện tiếp cận dịch vụ cấp nước được đo bằng số hộ gia đình đấu nối với công ty cấp nước công ích.

Hình 4.5 Hội tụ về điều kiện sống là điều hoàn toàn có thể

Cô-lôm-bia



Việt Nam



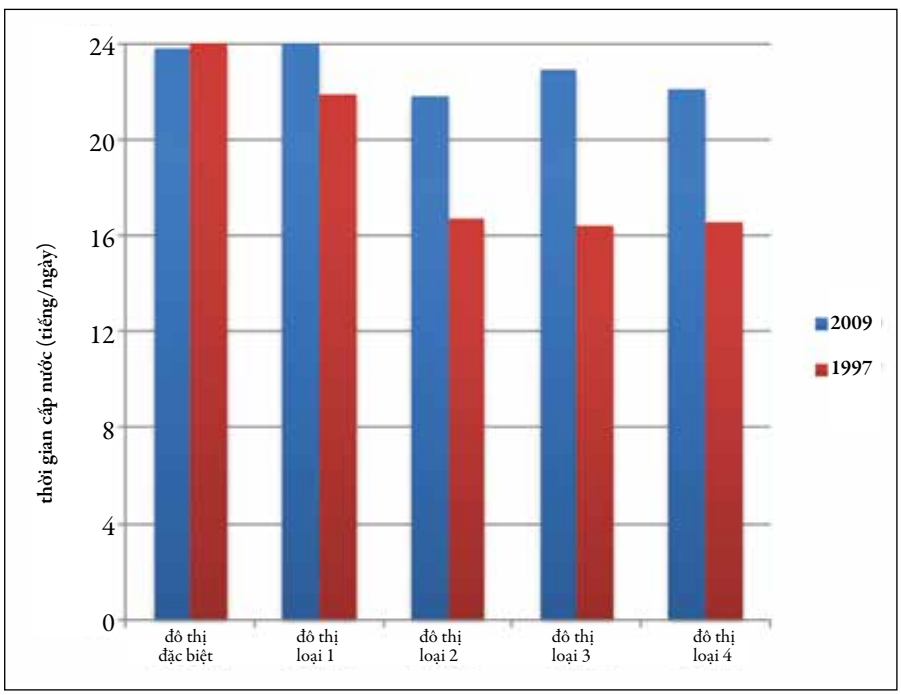
Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2011b) Đánh giá Đô thị hóa ở Cô-lôm-bia, Mạng lưới Chuẩn quốc tế cho các công trình nước và vệ sinh (IBNET) và các tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới. Xem số liệu cụ thể trong Hộp 4.2.

Theo thời gian, dịch vụ cấp nước cũng trở nên đáng tin cậy hơn nhưng vẫn chưa tốt lắm ở các đô thị nhỏ (Hình 4.6). Năm 1997, các đô thị nhỏ hơn chỉ được cấp nước 16 tiếng mỗi ngày.

Năm 2009, tất cả các đô thị thuộc mọi nhóm phân loại đều được cấp nước trên 20 tiếng mỗi ngày. Tuy nhiên, các đô thị loại 2, 3 và 4 dường như vẫn chưa có dịch vụ cấp nước đáng tin cậy.

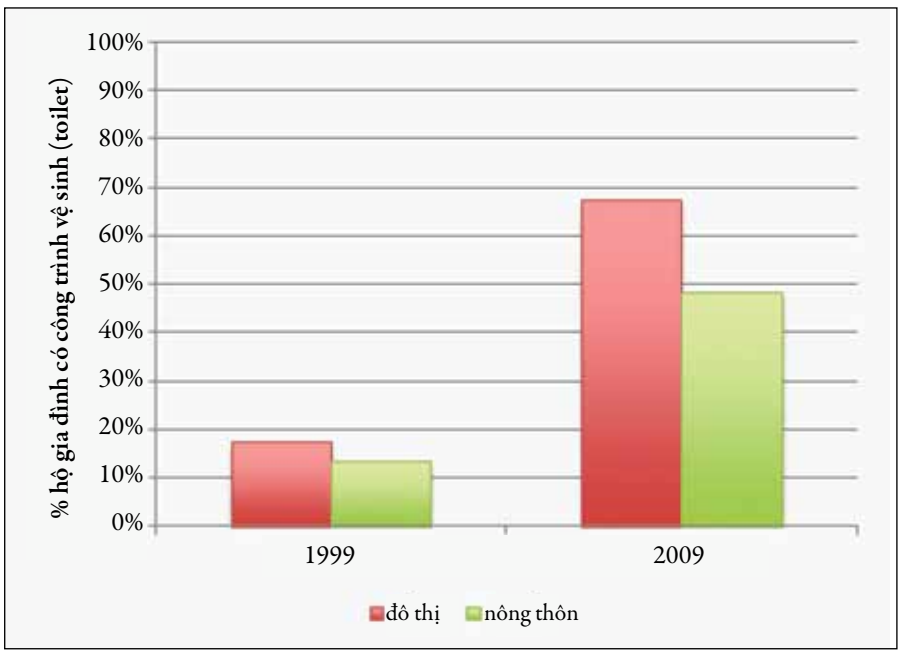
Mức độ tiếp cận dịch vụ vệ sinh còn thấp và không đồng đều giữa các vùng trong nước. Khi xem xét các thước đo khác nhau để đánh giá điều kiện tiếp cận dịch vụ vệ sinh, có thể nhìn thấy những khoảng cách lớn. Các vùng đô thị cũng như nông thôn đều chưa có đủ dịch vụ thu gom xử lý nước thải và công trình vệ sinh. Mặc dù tỷ lệ hộ gia đình có nhà vệ sinh tăng nhanh nhưng đến nay, khoảng cách đô thị - nông thôn vẫn rất lớn (xem Hình 4.7). Từ mức xấp xỉ 17% vào năm 1999, hiện nay hơn 67% hộ gia đình thành thị đã có nhà vệ sinh. Ở nông thôn, tuy đã có sự cải thiện đáng kể từ một tỷ lệ rất thấp là 13% nhưng hiện tại, mới chỉ có 48% hộ gia đình nông thôn có nhà vệ sinh; đây là khoảng cách chênh lệch rất lớn so với các vùng đô thị.

Hình 4.6. Dịch vụ cấp nước đáng tin cậy ở các đô thị lớn nhưng chưa đủ tin cậy ở các đô thị nhỏ



Nguồn: Mạng lưới Chuẩn quốc tế cho các công trình nước và vệ sinh (IBNET) và tính toán của các tác giả

Hình 4.7 Điều kiện tiếp cận dịch vụ vệ sinh đã được cải thiện nhưng giữa đô thị và nông thôn vẫn còn nhiều khoảng cách

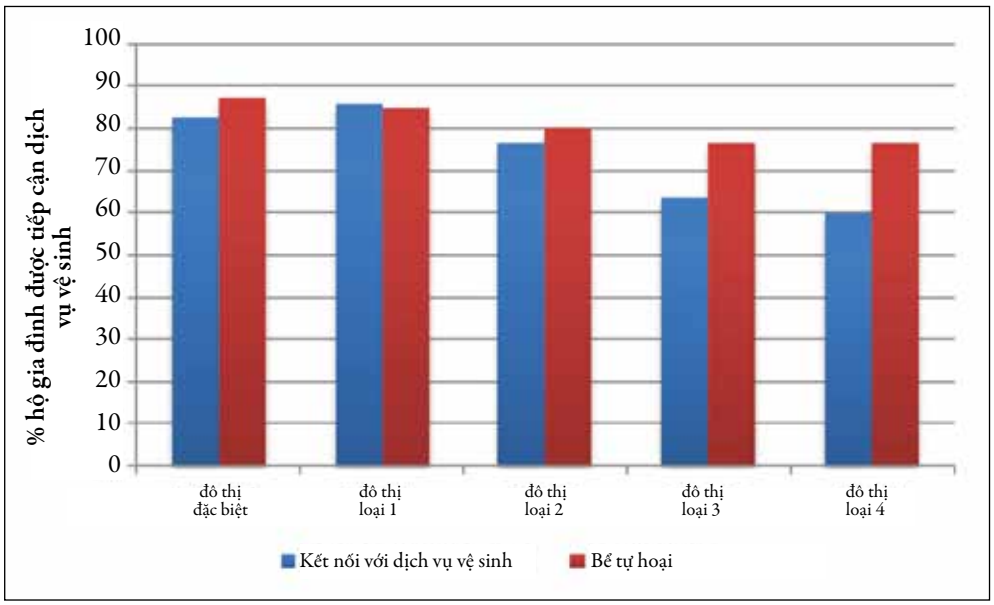


Nguồn: Tổng cục Thống kê (GSO).

Điều kiện tiếp cận dịch vụ vệ sinh cũng giảm theo quy mô/loại đô thị (xem Hình 4.8). Trong khi các thành phố lớn như Hà Nội có tỷ lệ dân số kết nối với dịch vụ vệ sinh trên 80% thì tại các đô thị nhỏ như Bắc Cạn, tỷ lệ này chưa đến 15% . Tính bình quân, giữa các loại đô thị có những khác biệt lớn, ví dụ như các đô thị đặc biệt có hơn 80% số hộ gia đình kết nối với mạng lưới dịch vụ vệ sinh hoặc có hố xí tự hoại trong khi các đô thị loại 4 chỉ có chưa đến 60% số hộ gia đình kết nối với mạng lưới dịch vụ vệ sinh. Sự chênh lệch giữa các loại đô thị sẽ nhỏ hơn nếu xét theo số hộ gia đình có hố xí tự hoại, vì các đô thị loại 4 có đến gần 77% số hộ gia đình có bể tự hoại.

[1] Số liệu của IBNET. Xem thêm số liệu cụ thể ở Hộp 4.2.

Hình 4.8 Điều kiện tiếp cận dịch vụ vệ sinh thay đổi theo loại đô thị



Nguồn: tính toán của các cán bộ Ngân hàng Thế giới theo số liệu của Bộ và các Sở NN&PTNT cho 63 công ty cấp nước công ích (năm 2009)

Xử lý nước thải là dịch vụ ít phổ biến ở Việt Nam, kể cả ở các vùng đô thị. Năm 2004, không thành phố hay đô thị nào của Việt Nam thu gom hay xử lý nước thải sinh hoạt; năm 2009, chỉ có 6 đô thị đã xây nhà máy xử lý nước thải (gồm Đà Nẵng, Hạ Long, Hà Nội – Hồ Tây, TP Hồ Chí Minh – Bình Chánh, Đà Lạt và Huế), tương đương với tổng công suất xử lý dưới 380.000 m3/ngày, so với lượng nước thải hàng ngày là 4,3 triệu m3. Như vậy, hiện nay Việt Nam mới xử lý được khoảng 8% tổng lượng nước thải (AFD, 2010).

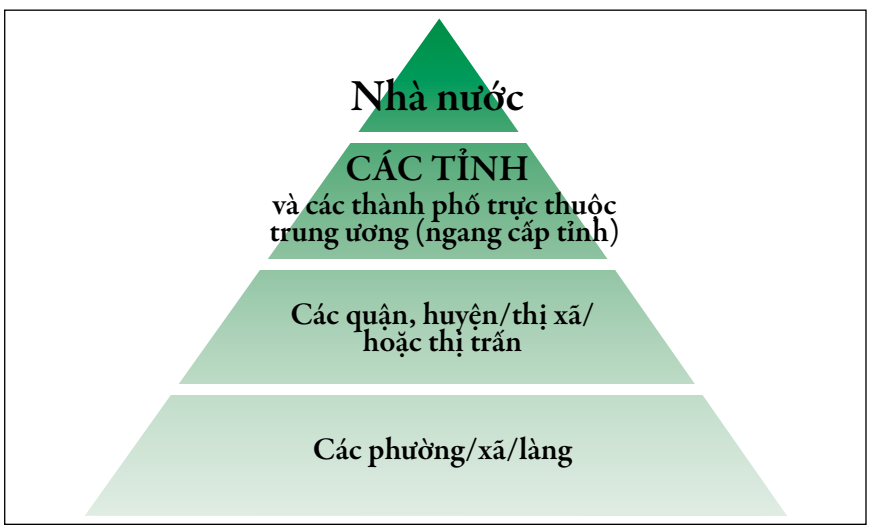
4.2 Cung cấp tài chính cho các dịch vụ công ích: các tỉnh khác nhau – các nguồn vốn khác nhau

Phần này chủ yếu dựa trên một nghiên cứu do AFD thực hiện năm 2010 và Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2009 của Ngân hàng Thế giới. Khi triển khai nỗ lực nhằm mở rộng các dịch vụ cơ bản trong cả nước, điều quan trọng là phải tìm hiểu xem các dịch vụ được cấp vốn từ đâu, và các hạn chế tài chính có thể tạo ra những khó khăn nào. Việt Nam đã đạt được những tiến bộ lớn về điều kiện tiếp cận các dịch vụ cơ bản trong cả nước. Thông qua việc tìm hiểu xem nguồn tài chính cho những cải tiến này xuất phát từ đâu trong bối cảnh khác nhau của các tỉnh và quá trình đó đã xảy ra những trở ngại nào, ta có thể hiểu rõ hơn những hạn chế trong tương lai. Hiện tại, các tỉnh được cấp phát vốn như nhau từ ngân sách trung ương, và có nguồn thu từ tiền thuế, bán đất, nợ ngắn hạn, các quỹ đầu tư phát triển địa phương, và một nguồn vốn nữa thông qua cơ chế mà trên thực tế chính là trợ cấp chéo từ các công ty con (hoạt động có lãi) thuộc công ty dịch vụ công ích của tỉnh.

Trong 15 năm qua, chính phủ trung ương đã đưa ra nhiều cải cách khuyến khích phân cấp. Sau khi phân cấp quyền quyết định trong các lĩnh vực kinh tế, đến lượt các lĩnh vực khác cũng tiến hành phân cấp. Các cơ quan chính quyền địa phương cũng có nhiều thẩm quyền hơn trong một số lĩnh vực, bao gồm phân bổ nguồn lực ngân sách và ra quyết định đầu tư (Báo cáo Phát triển Việt Nam 2009, trang 2).

Trong hệ thống của Việt Nam, cấp chính quyền đầu tiên sát ngay sau chính phủ trung ương là chính quyền tỉnh (xem Hình 4.9). Việt Nam hiện có 58 tỉnh và 5 thành phố trực thuộc trung ương (TP Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Cần Thơ, Hải Phòng) – tổng cộng là 63 cơ quan chính quyền tỉnh. Thông qua các cải cách Đổi Mới – nhất là trong thập kỷ thứ hai thực hiện chương trình Đổi Mới (từ năm 2000 trở đi) – chính phủ Việt Nam đã chuyển giao đáng kể quyền lực chính trị và trách nhiệm cho các tỉnh. Luật Ngân sách Nhà nước sửa đổi năm 2002 đã trao cho các chính quyền tỉnh quyền hạn rõ ràng để xác định các ưu tiên phân bổ nguồn lực, bao gồm quyền quyết định phân bổ ngân sách cho các ngành và các cấp chính quyền địa phương. Đồng thời, tỷ trọng chi phí được phân bổ tại cấp tỉnh cũng đạt 48% vào năm 2002, tăng so với 26% năm 1992.

Hình 4.9 Bốn cấp chính quyền trong hệ thống nhà nước Việt Nam



Nguồn: AFD (2010)

Trong phạm vi các tỉnh hoặc ở quy mô liên tỉnh, có thể nhận thấy rõ sự xuất hiện của các cụm kinh tế khu vực và các vùng đô thị lõi hình thành dựa trên các lực thị trường. Tuy nhiên, các cải cách phân cấp chưa trao quyền đầy đủ cho cấp chính quyền tiếp theo (quận, huyện) – do đó, các tỉnh vẫn là cấp chính quyền duy nhất dưới nhà nước trung ương được trao quyền thỏa đáng (xem Hộp 4.3). Hiện nay, chính quyền các tỉnh đã có quyền hạn vững chắc để quyết định các vấn đề đầu tư tư nhân cũng như đầu tư nước ngoài (Báo cáo Phát triển Việt Nam 2009).

Hộp 4.3 Phân cấp đầu tư công

Trong lĩnh vực đầu tư công, năm 1999, các chính quyền tỉnh "đã được trao quyền quyết định các dự án đầu tư vừa và nhỏ, và chính quyền quận/huyện và xã được phép ra quyết định về các dự án đầu tư vừa và nhỏ nếu được chính quyền tỉnh giao nhiệm vụ và được Hội đồng Nhân dân tỉnh ủy quyền. Sau đó, vào cuối năm 2005, các chính quyền tỉnh được trao thêm quyền quyết định về các dự án đầu tư công lớn nhất trong danh mục dự án mà Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt. Các chính quyền tỉnh cũng có quyền hạn vững chắc để quyết định các vấn đề đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài. Năm 2005, các chính quyền tỉnh được trao quyền cấp giấy phép đầu tư nước ngoài và năm 2006, quyền đánh giá và phê duyệt các dự án đầu tư bằng vốn ODA."

Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam (2009, trang 28)

Phân cấp ở Việt Nam luôn song hành với một hệ thống cấp phát vốn ngân sách từ chính phủ trung ương xuống các tỉnh theo mục tiêu đảm bảo công bằng. Chính phủ tái phân phối tiền thuế từ các tỉnh nộp lên bằng cách cấp phát vốn ngân sách cho 63 tỉnh thành dựa trên một nhóm tiêu chí trong công thức cấp phát hạn mức. Hạn mức cấp phát được Quốc hội xác định cho giai đoạn từ 3 đến 5 năm và dựa trên các định mức phân bổ ngân sách, bao gồm các tiêu chí như đặc điểm dân số của tỉnh, tỷ lệ nghèo trong tỉnh, và các vấn đề khác cần cân nhắc như vị trí bất lợi của tỉnh, v.v. Một số tỉnh lớn hơn và giàu hơn đã tỏ ra không thống nhất với hệ thống cấp phát này. Bảng 4.1 cung cấp các số liệu về nguồn thu từ thuế và cấp phát vốn ngân sách.

Bảng 4.1 Dự kiến nguồn thu từ thuế và cấp phát vốn ngân sách từ nhà nước xuống các tỉnh, 2010

Tỉnh	Nguồn thu từ thuế (triệu đồng)	Cấp phát từ ngân sách trung ương xuống các tỉnh		Tỷ lệ vốn cấp phát cho tỉnh/nguồn thu từ thuế mà tỉnh nộp về ngân sách
		Triệu đồng VND	% tổng vốn cấp phát cho tất cả các tỉnh, 2010	
Vùng núi và trung du phía Bắc	10.908.300	26.939.138	12.7%	247%
Hà Giang	425.000	2.058.346	1,0%	484%
Tuyên Quang	465.300	1.651.577	0,8%	355%
Cao Bằng	367.000	1.559.273	0,7%	425%
Lạng Sơn	1.900.000	1.998.633	0,9%	105%
Lào Cai	1.130.000	1.776.373	0,8%	157%
Yên Bái	530.000	1.792.642	0,8%	338%
Thái Nguyên	1.347.000	2.356.559	1,1%	175%
Bắc Cạn	183.000	969.322	0,5%	530%
Phú Thọ	1.315.000	2.564.563	1,2%	195%
Bắc Giang	1.003.000	2.656.235	1,3%	265%

Tỉnh	Nguồn thu từ thuế (triệu đồng)	Cấp phát từ ngân sách trung ương xuống các tỉnh		Tỷ lệ vốn cấp phát cho tỉnh/nguồn thu từ thuế mà tỉnh nộp về ngân sách
		Triệu đồng VND	% tổng vốn cấp phát cho tất cả các tỉnh, 2010	
Hòa Bình	1.094.500	2.316.488	1,0%	212%
Sơn La	733.200	2.521.839	1,2%	344%
Lai Châu	161.700	1.302.650	0,6%	806%
Điện Biên	253.600	1.414.644	0,7%	558%
Vùng ĐB sông Hồng	154.642.200	61.944.259	29,3%	40%
Hà Nội	85.417.000	28.984.296	13,7%	34%
Hải Phòng	29.233.000	4.583.443	2,2%	16%
Quảng Ninh	16.160.000	4.663.620	2,2%	29%
Hải Dương	3.650.000	3.484.938	1,6%	95%
Hưng Yên	2.081.000	2.195.023	1,0%	105%
Vĩnh Phúc	10.020.000	5.991.440	2,8%	60%
Bắc Ninh	3.087.200	3.124.519	1,5%	101%
Hà Nam	844.000	1.300.253	0,6%	154%
Nam Định	1.090.000	2.775.219	1,3%	255%
Ninh Bình	1.790.000	2.173.861	1,0%	121%
Thái Bình	1.270.000	2.667.648	1,3%	210%
Vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải Nam Trung Bộ	46.593.000	38.672.965	18,3%	83%
Thanh Hóa	2.695.000	6.096.655	2,9%	226%
Nghệ An	2.506.000	5.338.837	2,5%	213%
Quảng Trị	640.000	1.396.161	0,7%	218%
Hà Tĩnh	980.000	2.580.510	1,2%	263%
Quảng Bình	889.000	1.886,.854	0,9%	212%
TT-Huế	2.301.000	2.630.885	1,2%	114%
Đà Nẵng	6.274.000	4.339.968	2,0%	69%
Quảng Nam	1.950.000	3.004.610	1,4%	154%
Quảng Ngãi	13.735.000	1.831.212	0,9%	13%
Bình Định	2.367.500	2.293.044	1,1%	97%
Phú Yên	828.000	1.496.231	0,7%	181%
Khánh Hòa	6.168.000	2.755.185	1,3%	45%
Ninh Thuận	350.500	883.064	0,4%	252%
Bình Thuận	5.009.000	2.139.748	1,0%	43%
Vùng Tây Nguyên	7.400.500	11.552.317	5,5%	156%
Đắc Lắc	2.188.000	3.583.448	1,7%	164%
Đắc Nông	631.000	1.282.187	0,6%	203%
Gia Lai	1.925.000	2.769.789	1,3%	144%

Tỉnh	Nguồn thu từ thuế (triệu đồng)	Cấp phát từ ngân sách trung ương xuống các tỉnh		Tỷ lệ vốn cấp phát cho tỉnh/nguồn thu từ thuế mà tỉnh nộp về ngân sách
		Triệu đồng VND	% tổng vốn cấp phát cho tất cả các tỉnh, 2010	
Kon Tum	778.000	1.384.112	0,7%	178%
Lâm Đồng	1.878.500	2.532.781	1,2%	135%
Vùng Đông Nam Bộ	252.228.000	45.680.148	21,6%	18%
TP Hồ Chí Minh	144.200.000	28.235.584	13,3%	20%
Đồng Nai	14.008.000	4.614.672	2,2%	33%
Bình Dương	12.725.000	4.519.128	2,1%	36%
Bình Phước	1.459.000	1.831.843	0,9%	126%
Tây Ninh	1.486.000	1.593.448	0,8%	107%
Bà Rịa Vũng Tàu	78.350.000	4.885.478	2,3%	6%
Vùng ĐB sông Cửu Long	28.728.000	26.974.445	12,7%	94%
Long An	2.473.000	2.732.660	1,3%	110%
Tiền Giang	1.682.000	2.213.466	1,0%	132%
Bến Tre	750.000	1.619.759	0,8%	216%
Trà Vinh	472.000	1.416.700	0,7%	300%
Vĩnh Long	1.050.000	1.571.581	0,7%	150%
Cần Thơ	4.318.000	3.128.120	1,5%	72%
Hậu Giang	391.000	1.088.593	0,5%	278%
Sóc Trăng	525.500	1.470.487	0,7%	280%
An Giang	2.377.000	3.046.103	1,4%	128%
Đồng Tháp	2.360.000	2.848.218	1,3%	121%
Kiên Giang	1.923.000	2.566.588	1,2%	133%
Bạc Liêu	630.000	1.177.986	0,6%	187%
Cà Mau	1.776.500	2.094.183	1,0%	118%
Tổng cộng	492.500.000	211.763.272	100,0%	43%

Nguồn: Mekong (2010); số liệu chính thức của Bộ KH&ĐT (2010). Nguồn thu từ thuế = tiền nộp về ngân sách trung ương; cấp phát vốn ngân sách = tiền do trung ương phân phối lại cho các tỉnh.

Năm 2010, ba tỉnh (TP Hồ Chí Minh, Hà Nội và Bà Rịa Vũng Tàu) đóng góp gần 63% ngân sách nhà nước nhờ nguồn thu từ thuế, và chỉ nhận được 29% tổng vốn cấp phát từ trung ương (xem Bảng 4.1). Tuy nhiên, việc các chỉ số về tiếp cận dịch vụ cơ bản đang tiến triển tốt và có xu hướng hội tụ giữa các vùng miền trong cả nước cho thấy rằng mục tiêu đảm bảo công bằng đã bù lại cho sự chênh lệch này. Với hầu hết các tỉnh nghèo, vốn cấp phát chiếm một phần lớn trong ngân sách của tỉnh và đóng vai trò cốt yếu để tỉnh có thể cung cấp các dịch vụ công ích cơ bản cho người dân. Vì vậy, duy trì nguồn vốn này là điều rất quan trọng.

Các tỉnh nghèo chủ yếu dựa vào vốn cấp phát ngân sách để phát triển cơ sở hạ tầng. Với các tỉnh này, cấp phát hạn mức có thể chiếm tới 90% ngân sách của tỉnh và thường lớn hơn một vài lần so với nguồn thu từ thuế mà tỉnh nộp về cho trung ương (AFD 2010). Vùng núi và trung du phía Bắc (gồm 14 tỉnh) được cấp phát vốn ngân sách nhiều nhất – chỉ đóng góp khoảng 2% tổng nguồn thu ngân sách từ thuế nhưng nhận được 13% tổng vốn cấp phát; trái lại, vùng Đông Nam Bộ rất năng động về phát triển kinh tế đóng góp tới 51% tổng nguồn thu ngân sách từ thuế và chỉ nhận được 22% tổng vốn cấp phát. Các tỉnh giàu hơn phải dựa vào nhiều nguồn khác, ngoài nguồn vốn cấp phát ngân sách, để thực hiện chi tiêu công, ví dụ như nguồn thu từ bán đất và/hoặc vay nợ trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các đơn vị trực thuộc.

Một trong những nguồn vốn phổ biến nhất đối với các tỉnh giàu, đó là đất; và từ khi có quy định nguồn thu từ đất không bị tái phân phối theo công thức cấp phát hạn mức, các tỉnh bắt đầu có phong trào bán đất. Ví dụ như, nguồn thu từ bán đất ở Đà Nẵng đã chiếm tới khoảng 51% ngân sách của tỉnh trong năm 2003, 47% trong năm 2004, 42% trong năm 2005 và 30% trong năm 2006. Bảng 4.2 trình bày số liệu tổng nguồn thu từ bán đất và thu thuế của 5 thành phố từ năm 2002 đến 2008. Từ đây có thể thấy sự khác biệt giữa tổng nguồn thu của tỉnh với tổng nguồn thu mà tỉnh có thể sử dụng sau khi được cấp phát dựa trên công thức cấp phát hạn mức đã đề cập ở trên. Bảng 4.2 cũng cho thấy, nguồn thu từ bán đất chiếm một phần lớn trong tổng nguồn thu của một số thành phố.

Các giao dịch đất đai này có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức như: giao đất cho nhà đầu tư (là doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân trong nước hoặc nước ngoài) thông qua cơ chế lấy đất cho mục đích công; cấp và chuyển giao quyền sử dụng đất; điều chỉnh các quy định về đất được phép xây dựng; điều chỉnh phân vùng quy hoạch sử dụng đất; ưu đãi thuế cho nhà đầu tư; và theo cơ chế mới ban hành trong luật quy hoạch đô thị – các nhà đầu tư có thể lập quy hoạch chi tiết cho khu vực mà họ muốn đầu tư phát triển (AFD 2010). Các giao dịch đất đai đem lại một lượng thanh khoản lớn cần thiết cho các tỉnh trong ngắn hạn; nhưng như đã thấy trên thực tế, đây khó có thể là nguồn thu ổn định lâu dài nếu xét về tính hiệu quả và công bằng (xem Chương 3).

Đi vay là một nguồn vốn khác mà các tỉnh có thể sử dụng thêm để đáp ứng yêu cầu chi tiêu đầu tư công. Các tỉnh có thể vay (thường là vay từ Kho bạc của Ngân hàng Nhà nước) với điều kiện giá trị nợ tồn không vượt quá 30% giá trị đầu tư nêu trong ngân sách hàng năm (thông thường, đầu tư chiếm khoảng 25% ngân sách của tỉnh). Hà Nội và TP Hồ Chí Minh là những trường hợp đặc biệt, có thể vay tới 100%, và vay dưới dạng trái phiếu – cơ chế này linh hoạt hơn và cung cấp nhiều vốn hơn. Tuy nhiên, nhìn chung, các chính quyền địa phương dường như khó có thể nhận được các khoản vay dài hạn nữa, mặc dù một số công ty đại chúng ở địa phương vẫn phát hành nợ dài hạn. Việc thiếu các khoản vay dài hạn sẽ tạo ra tình trạng các tỉnh sẽ chỉ sử dụng tiền đi vay cho các hoạt động hay dự án có khả năng trả nợ cao và thu hồi vốn đầu tư nhanh (AFD 2010).

Bảng 4.2 Nguồn thu từ đất ở các tỉnh có các thành phố, đô thị lớn

Nguồn thu từ cho thuê đất (từ các doanh nghiệp nước ngoài + Thuế sử dụng đất nông nghiệp + nguồn thu từ nhà đất (triệu đồng)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nguồn thu từ đất ở Hà Nội	595.550	1.257.591	2.320.463	3.114.695	3.723.060	Không có số liệu	Không có số liệu
Tổng số thu		20.940.634	26.460.638	30.747.832	38.613.364		
Tổng số thu được sử dụng		6.554.256	7.691.741	11.512.773	13.844.807		
Tỷ lệ tổng số thu được sử dụng/ tổng số thu (%)		19.19%	30.17%	27.05%	26.89%		
Nguồn thu từ đất ở TP HCM	1.908.790	2.516.697	3.096.801	2.768.117	3.314.211		7.606.471
Tổng số thu		41.543.335	55.397.087	54.201.342	64.232.362		115.708.742
Tổng số thu được sử dụng		14.661.801	17.724.212	22.505.719	25.066.286		42.693.975
Tỷ lệ tổng số thu được sử dụng/ tổng số thu (%)		17,16%	17,47%	12,30%	13,22%		17,82%
Nguồn thu từ đất ở Đà Nẵng	531.107	1.429.537	2.043.328	1.953.525	1.582.540	4.476.129	3.595.290
Tổng số thu		3.558.278	5.121.625	5.515.509	6.489.759	9.569.306	11.886.279
Tổng số thu được sử dụng		2.786.249	4.338.343	4.584.416	5.188.245	7.954.243	9.453.842
Tỷ lệ tổng số thu được sử dụng/tổng số thu (%)		51.31%	47.10%	42.61%	30.50%		
Nguồn thu từ đất ở Bắc Ninh	58.060	99.484	363.837	342.210	460.608	652.570	748.930
Tổng số thu		660.126	986.299	1.194.401	1.357.094	1.844.162	2.477.079
Tổng số thu được sử dụng		924.340	1.268.422	1.735.358	1.934.881	2.739.884	3.457.819
Tỷ lệ tổng số thu được sử dụng/tổng số thu (%)		10,76%	28,80%	19,72%	23,81%	23,82%	21,66%
Nguồn thu từ đất ở Đồng Nai	87.000	145.174	29.069	300.827	Không có số liệu	Không có số liệu	743.779
Tổng số thu		5.368.377	7.155.385	8.527.157			15.251.055
Tổng số thu được sử dụng		2.734.821	2.609.743	4.880.593			6.289.861
Tỷ lệ tổng số thu được sử dụng/tổng số thu (%)		5,31%	11,11%	6,16%			11,83%

Nguồn: Báo cáo ngân sách tỉnh và trang Web của Bộ Tài chính, do Urban Solutions tổng hợp, 2011.

Các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (QĐTPTĐP) là một giải pháp khác cho các tỉnh giàu. QĐTPTĐP là các "tổ chức tài chính Nhà nước của địa phương", lấy vốn hoạt động từ các nguồn như vốn góp của tỉnh, các khoản vay trong nước trung hạn và dài hạn, trái phiếu, vay hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) từ Ngân hàng Thế giới, AFD hoặc các đối tác phát triển khác thông qua Bộ Tài Chính. Vốn huy động của Quỹ không được vượt quá 6 lần vốn pháp

định. QĐTPTĐP đầu tiên được thí điểm tại TP Hồ Chí Minh vào năm 1997, đến nay cả nước đã có ít nhất 21 QĐTPTĐP và Quỹ lớn nhất là HIFU (TP Hồ Chí Minh). Vốn từ các Quỹ QĐTPTĐP có thể được sử dụng để thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng kinh tế và đô thị trong nhiều ngành như y tế, giáo dục, cấp nước và xử lý nước, quản lý chất thải, vệ sinh và xử lý nước thải, cầu đường, vận tải và logistics, cảng, công nghệ thông tin truyền thông (ICT), phát triển nhà ở dân sinh, khu công nghiệp, truyền tải điện, v.v. (AFD 2010).

QĐTPTĐP là mô hình tương đối mới, do đó để đảm bảo rằng các Quỹ hoạt động một cách hiệu quả, cần phải có khả năng quản lý chuyên nghiệp hơn, đồng thời xây dựng năng lực và giám sát các hoạt động của Quỹ. Hiện tại, hệ thống kế toán của các Quỹ chưa được hợp nhất với các tài khoản của tỉnh – mặc dù các rủi ro tài chính và hợp đồng với bên thứ ba mà các Quỹ tiếp nhận xét cho cùng vẫn là trách nhiệm của tỉnh. Nhìn rộng hơn, giữa các tỉnh và những thể chế trực thuộc tỉnh cũng chưa có sự hợp nhất trong công tác kế toán; và còn thiếu một tầm nhìn chung về kết quả, cấp phát vốn nội bộ, nợ chung và các cam kết hoặc hợp đồng với các bên thứ ba hay giữa các thể chế trực thuộc tỉnh (AFD 2010).

Nhiều tỉnh đã cố gắng cung cấp dịch vụ thông qua cơ chế trợ cấp chéo hiệu quả từ các công ty con làm ăn có lãi thuộc các công ty dịch vụ công ích trực thuộc tỉnh. Dịch vụ ở Việt Nam chủ yếu được cung cấp thông qua một nhóm các công ty quốc doanh trực thuộc tỉnh hoạt động trong các ngành sản xuất và cấp nước, thu gom và xử lý nước thải, giao thông, dọn vệ sinh các khu vực công cộng, xây dựng và phát triển, v.v. Một vài công ty trong số này cũng kinh doanh thêm trong các hoạt động sản xuất công nghiệp, thương mại và tài chính. Các tỉnh đóng một vai trò quan trọng trong việc bổ nhiệm đội ngũ lãnh đạo của các doanh nghiệp này cũng như trong việc quy định mức phí dịch vụ. Các tỉnh thường có công ty cấp nước chịu trách nhiệm về dịch vụ nước sạch và "công ty môi trường đô thị" (URENCO) chịu trách nhiệm về dịch vụ vệ sinh. Tại các tỉnh lớn hơn, một số doanh nghiệp nói trên hoạt động dưới hình thức công ty mẹ, với một số công ty con hoạt động trong những lĩnh vực kinh doanh khác nhau. Thông thường, mối liên hệ giữa hoạt động chính của công ty mẹ và hoạt động của các công ty con có thể cách nhau khá xa – ví dụ như công ty mẹ là doanh nghiệp cấp nước, còn các công ty con có thể hoạt động trong lĩnh vực xây dựng và phát triển nhà đất. Mức phí dịch vụ cấp nước hay vệ sinh do tỉnh quy định thường rất thấp, do đó các hoạt động kinh doanh đan xen theo mô hình nói trên có thể giúp các công ty dịch vụ công ích đạt được điểm hòa vốn, - ví dụ như ở Công ty Cấp nước Thanh Hóa, 50% doanh thu của công ty có nguồn gốc từ hoạt động sản xuất nước sinh hoạt (AFD 2010). Những thách thức cụ thể đối với ngành điện được mô tả kỹ hơn trong Hộp 4.4.

Hiện tại, một số công ty trên đang cổ phần hóa dần dần theo kiểu cuốn chiếu, bắt đầu bằng việc công ty mẹ mở bán cổ phần của các công ty con hoạt động có lãi – các cổ đông thường là thành viên của các công ty đại chúng, hay các công ty tư nhân trong nước; và một phần cổ phần được giữ lại cho cán bộ nhân viên của công ty (AFD 2010). Các bước đi ban đầu này, cùng với việc tăng mức phí dịch vụ, có thể giúp tăng nguồn vốn cho lĩnh vực kinh doanh chính, hoặc nói cách khác là giúp công ty mẹ thu hút được nguồn vốn tư nhân. Vì nhu cầu về chất lượng và điều kiện tiếp cận các dịch vụ cơ bản càng ngày càng tăng, nên càng phải thúc đẩy đầu tư tư nhân

nhằm tăng năng lực sản xuất và/hoặc mở rộng mạng lưới. Các hợp đồng BOT hoặc BOO, các hợp đồng cung cấp dịch vụ và cung cấp tài chính xây dựng cơ sở hạ tầng là một vài phương cách để tiến tới hợp tác với khu vực tư nhân. Nhưng để thực hiện được mục đích này, cần phải có khung pháp lý và các biện pháp cải cách tốt hơn – đồng thời phải tăng mức phí dịch vụ và giảm chi phí để tăng lợi nhuận cho các công ty dịch vụ (AFD 2010).

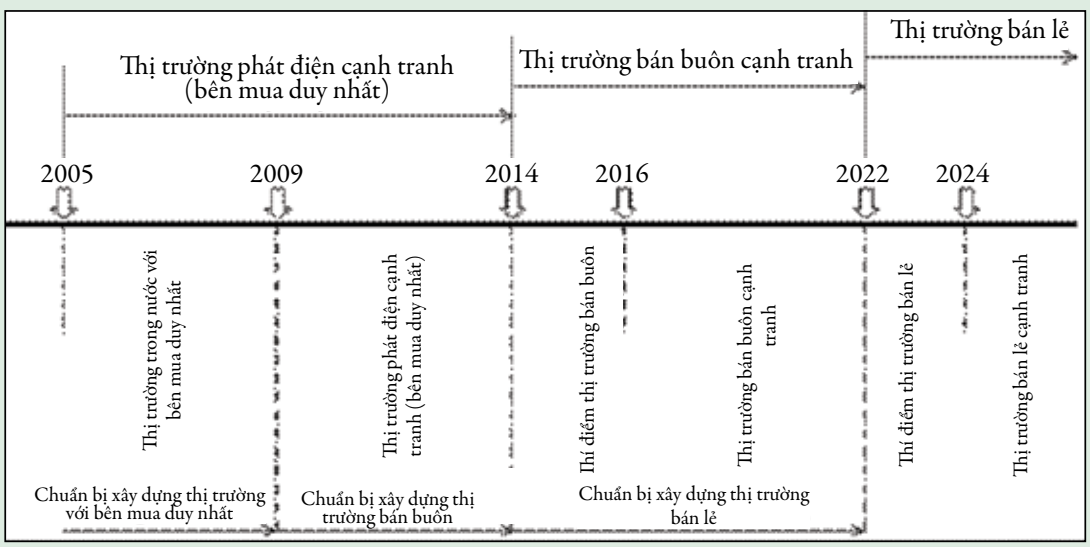
Hộp 4.4 Các thách thức đối với công tác quản lý nhà nước trong ngành điện

Mô hình kết khối mà EVN đi theo nhằm tận dụng vị thế "tập đoàn" được chính phủ phê chuẩn đã giúp cho tập đoàn có thể tham gia vào nhiều lĩnh vực kinh doanh khác nhau. Ví dụ như EVN Telecom, ban đầu được thành lập như một công ty con hoàn toàn thuộc sở hữu của tập đoàn, sau đó đã phát triển nhanh chóng và trở thành một doanh nghiệp lớn trên thị trường viễn thông trong nước. Ngoài ra, năm 2005, EVN đã trở thành nhà đầu tư chiến lược của Ngân hàng thương mại cổ phần An Bình (ABB) và kiểm soát 30% vốn của ngân hàng này, đồng thời trong quý 4 năm 2007, EVN cũng thành lập thêm 4 công ty bất động sản: EVN Land, EVN Land Central, EVN Land Nha Trang và EVN Land Sài Gòn. Gần đây nhất, Công ty Tài chính EVN mà EVN và ngân hàng An Bình có quyền kiểm soát bắt đầu hoạt động vào tháng 9/2008.

Khi những hoạt động nói trên phát triển (và trở nên có lãi hơn), hiển nhiên là EVN có xu hướng "bỏ quên" nhiệm vụ chính yếu của mình là cấp điện một cách hiệu quả với chi phí phù hợp mà vẫn có lợi nhuận. Trên thực tế, năm 2007, EVN được dự kiến bổ sung 700MW công suất mới vào hệ thống nhưng chỉ thực hiện được 64MW nhờ một nhà máy thủy điện ở miền Trung. Hơn nữa, trên 18 dự án phát điện mà EVN đang chuẩn bị cũng đều tiến triển chậm so với kế hoạch, theo Thanh (2010).

Ngoài ra, Thanh (2010) cũng nhấn mạnh rằng mô hình kết khối không tương thích với lộ trình phát triển thị trường điện đã được nêu trong Luật Điện lực 2004, trong khi lộ trình đó là điểm mấu chốt để thu hút đầu tư tư nhân trong nước và nước ngoài vào lĩnh vực phát điện.

Lộ trình cải cách ngành điện



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2010)

Ý tưởng của lộ trình phát triển thị trường điện rõ ràng là một bước tiến đúng đắn, và thể hiện đúng những gì đã xảy ra ở Trung Quốc và Ba Lan khi các nước này tái cấu trúc ngành điện. Tuy nhiên, đề xuất của EVN về việc thành lập Công ty Mua bán Điện với vai trò là người mua duy nhất sẽ đi trệch hướng khỏi mô hình đã thành công này. Đề xuất của EVN, được đưa ra từ năm 2007, sẽ cho phép EVN sở hữu 51% vốn của bên mua duy nhất nhưng đồng thời cơ cấu tổ chức của EVN vẫn giữ nguyên không thay đổi. Điều đó có thể tạo ra mâu thuẫn lợi ích, vì bên mua duy nhất khi đó sẽ phải chịu áp lực từ các bên sản xuất điện thuộc EVN cũng như áp lực từ các cổ đông khác. Như vậy, không những các nhà máy điện độc lập phải chịu cảnh phân biệt đối xử mà cả các nhà đầu tư tiềm năng cũng sẽ mất động lực hoạt động – nghĩa là một trong những mục đích chính của lộ trình phát triển thị trường điện sẽ bị thất bại.

Trên thực tế, yêu cầu cơ bản là bên mua duy nhất phải độc lập với công ty điện lực có cơ cấu tích hợp theo chiều dọc và đang chi phối ngành điện ở Việt Nam, nghĩa là EVN phải tách ra để phân tách rõ rệt hoạt động phát điện với truyền tải và phân phối điện. Đề xuất về bên mua duy nhất cuối cùng cũng không được chính phủ chấp nhận, nhưng chừng nào EVN còn chưa muốn tách ra và vẫn muốn theo đuổi các cơ hội đầu tư nhằm củng cố thêm cơ cấu kết khối của mình thì chừng đó việc thực hiện lộ trình thị trường điện có lẽ vẫn sẽ bị trì hoãn.

4.3 Nhìn về phía trước: đạt mục tiêu phổ cập toàn dân về điều kiện tiếp cận dịch vụ và nâng cao chất lượng dịch vụ

Với các dịch vụ đã có diện bao phủ rộng, điều quan trọng là tiếp tục nâng cao, cải tiến chất lượng. Xét đến việc tỷ lệ điện khí hóa của Việt Nam đã đạt mức rất cao, có thể thấy rằng vấn đề chính ở đây không phải là đấu nối (hoặc thiếu điều kiện đấu nối) mà là chất lượng dịch vụ. Điều này cũng được thể hiện qua việc Việt Nam đứng thứ 98 trong số 139 nước khi được đánh giá về chất lượng dịch vụ cung cấp điện (Diễn đàn Kinh tế Thế giới, 2010). Theo Khảo sát Doanh nghiệp do Ngân hàng Thế giới tiến hành vào năm 2009, tình trạng mất điện xảy ra khoảng 2 lần mỗi tháng. Mặc dù tỷ lệ này thấp hơn so với mức bình quân trong khu vực (4,5) và mức bình quân của tất cả các nước tham gia khảo sát (8,9), nhưng thời gian mất điện ở Việt Nam kéo dài trung bình 8,2 tiếng, trong khi con số này trong khu vực chỉ là 3,2 tiếng và trong tất cả các nước tham gia khảo sát, thời gian mất điện trung bình chỉ có 5,5 tiếng. Ngoài ra, giá trị thiệt hại do mất điện ở Việt Nam được đánh giá là tương đương 3,4% giá trị doanh thu, cao hơn so với mức bình quân trong khu vực (3%) mặc dù thấp hơn mức bình quân của tất cả các nước tham gia khảo sát (4,9%).

Việt Nam cần cố gắng lặp lại thành công đã đạt được về mở rộng diện bao phủ dịch vụ cấp điện với các dịch vụ khác. Khi tiếp tục đô thị hóa và tiến bước trên con đường thu nhập trung bình, các dịch vụ cơ bản sẽ ảnh hưởng đến tốc độ của các cải cách và đổi mới. Một nghiên cứu gần đây đã ước tính, mỗi năm Việt Nam thiệt hại khoảng 780 triệu USD chỉ do thiếu điều kiện vệ sinh (WSP, 2007). Tuy nhiên, để cải tiến chất lượng của các dịch vụ cơ bản, cần phải nỗ lực nhiều hơn nữa trong một số lĩnh vực, bao gồm (i) tăng mức bù đắp chi phí, (ii) tăng hiệu quả cung cấp dịch vụ, và (iii) thúc đẩy sự phối hợp giữa các địa phương để cung cấp dịch vụ.

4.3.1 Tăng mức bù đắp chi phí

Nhìn chung, giá các dịch vụ cơ bản ở Việt Nam còn thấp, và trong nhiều trường hợp, không đủ để bù lại chi phí vận hành, chi phí đầu tư cơ bản và chi phí vay nợ. Đảm bảo bù đắp chi phí thông qua cơ cấu phí dịch vụ phù hợp là điều quan trọng, để có thể khai thác những nguồn vốn mà nếu không bù đắp được chi phí thì sẽ khó có thể huy động được. Ví dụ như, cơ cấu bù đắp chi phí sẽ giúp mở cánh cửa tiếp cận đầu tư tư nhân và giảm bớt gánh nặng cho các nguồn tài chính công.

Nguyên tắc bù đắp chi phí mới được áp dụng trong ngành điện. Nhiều thay đổi lớn đã được áp dụng trong cơ cấu biểu giá điện từ tháng 2/2009. Giá điện bán lẻ bình quân năm 2009 được nâng lên bằng chi phí cấp điện năm 2008, nghĩa là 948 đồng/kWh. Năm 2010, để bù đắp chi phí cấp điện năm 2009, giá điện bán lẻ bình quân được tăng lần nữa thành 1.058 đồng/kWh, xấp xỉ 5 xu Mỹ/Kwh.

Tuy nhiên, kể cả sau những lần tăng gần đây, giá điện vẫn ở mức vừa phải và những người nghèo nhất cũng không bị ảnh hưởng quá nghiêm trọng (Bảng 4.3). Năm 2008, sau vài lần tăng giá điện, tỷ lệ chi phí tiền điện trong tổng chi phí của hộ gia đình đã nhích lên sát với năm 2004. Với hầu hết các thập phân vị trong phân tích về phân phối chi phí, tỷ lệ này thậm chí còn giảm trong giai đoạn từ năm 2004 đến 2008. Theo đó, trong tổng chi phí của các hộ gia đình thuộc thập phân vị nghèo nhất (nhóm 10% dân số nghèo nhất nước), tiền điện chiếm khoảng 2,9%, trong khi con số này ở nhóm 10% dân số giàu nhất chỉ là 3,6%.

So với tiêu chuẩn quốc tế, giá điện ở Việt Nam vẫn còn thấp. Các nước như Phi-líp-pin và Nhật Bản quy định giá điện ở mức trên 15 xu Mỹ/Kwh, trong khi giá điện bình quân ở Việt Nam chỉ trên 5 xu Mỹ/kwh. Mức giá này cũng thấp nếu so với In-đô-nê-xia, Thái Lan, Đài Loan và Ma-lai-xia (xem Bảng 4.4). Mặc dù vậy, nếu xét theo giá trị thực thì giá điện bình quân ở Việt Nam có vẻ cao. Đây có lẽ là nguyên nhân khiến cho các hộ gia đình ở Việt Nam sử dụng ít điện. Năm 2008, 65% tổng số hộ gia đình trong cả nước sử dụng chưa đến 100 kwh mỗi tháng; hơn nữa, mức độ sử dụng điện của người nghèo chỉ bằng khoảng 91% con số này, với những người sống ở thành thị, và 99% với những người sống ở nông thôn.

Bảng 4.3 Tỷ lệ chi phí tiền điện trên tổng chi phí tiền mặt của các hộ gia đình (%)

	2004	2006	2008
Nhóm 10% nghèo nhất	3,2	3,2	2,9
Thập phân vị thứ 2	3,3	3,1	3,1
Thập phân vị thứ 3	3,3	3,3	3,2
Thập phân vị thứ 4	3,3	3,3	3,1
Thập phân vị thứ 5	3,5	3,3	3,2
Thập phân vị thứ 6	3,4	3,3	3,1
Thập phân vị thứ 7	3,5	3,4	2,9
Thập phân vị thứ 8	3,6	3,3	3,2
Thập phân vị thứ 9	4,0	3,8	3,3
Nhóm 10% giàu nhất	4,6	4,0	3,6

Nguồn: Kozel và Cường (2010) và Mekong (2010)

Tuy nhiên, chỉ có 14% số hộ gia đình ở Việt Nam tiêu thụ điện dưới mức thiết yếu, ước tính vào khoảng 45 kwh mỗi tháng (Ngân hàng Thế giới 2010). Mặc dù giá điện ở Việt Nam dường như cao nếu so sánh với tỷ lệ GDP bình quân theo đầu người, thực ra mức giá này lại thấp nếu xét theo giá trị tuyệt đối khi so sánh với các nước lân cận.

Mặc dù tăng giá nhưng giá điện vẫn khá phù hợp với người tiêu dùng ở Việt Nam (xem Bảng 4.3). Năm 2008, các hộ gia đình thuộc nhóm 10% dân số nghèo nhất có chi phí tiền điện chiếm 2,9% tổng chi phí tiền mặt, trái lại các hộ gia đình thuộc nhóm 10% dân số giàu nhất cũng chỉ bỏ ra 3,6% tổng chi phí sinh hoạt của gia đình cho việc tiêu thụ điện.

Bảng 4.4. Giá điện ở Việt Nam vẫn thấp nếu so với chuẩn quốc tế

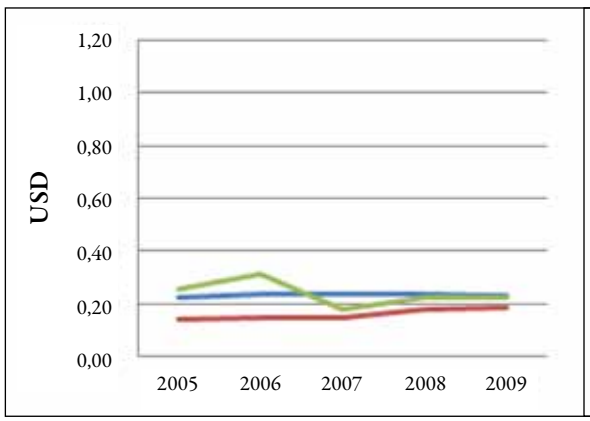
	Giá điện bình quân (USD/Kwh)	Giá điện bình quân, % GDP theo đầu người
Hồng Kong	11,20	0,036
Hàn Quốc	9,00	0,041
Đài Loan	8,28	0,049
Nhật Bản	20,02	0,052
Ma-lai-xia	9,64	0,117
Thái Lan	8,81	0,218
In-đô-nê-xia	6,73	0,230
Việt Nam	5,34	0,517
Phi-líp-pin	17,73	0,962

Nguồn: Tenaga Nasional Berhad và WDI. Tất cả các số liệu được cập nhật cho năm 2008, trừ Hàn Quốc (2007) và Việt Nam (2009).

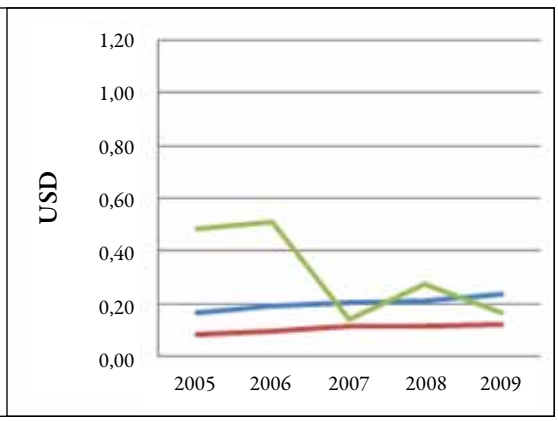
Giá nước cho người sử dụng ở tất cả các cấp đều đủ để chi trả chi phí vận hành. Tuy nhiên, mức giá này thường chưa đủ để tạo nguồn thu cần thiết cho đầu tư, và cũng không đủ để trả chi phí đi vay (xem Hình 4.10). Giá nước ở Việt Nam vẫn được bao cấp tới 40% (Watson và cộng sự, 2009).

Hình 4.10 Tại hầu hết các phân nhóm đô thị, giá nước thấp hơn mức có thể bù đắp chi phí Vận hành Bảo dưỡng cộng với chi phí đi vay

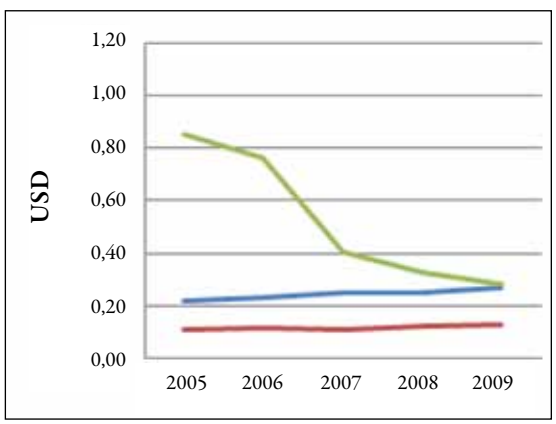
Các đô thị đặc biệt



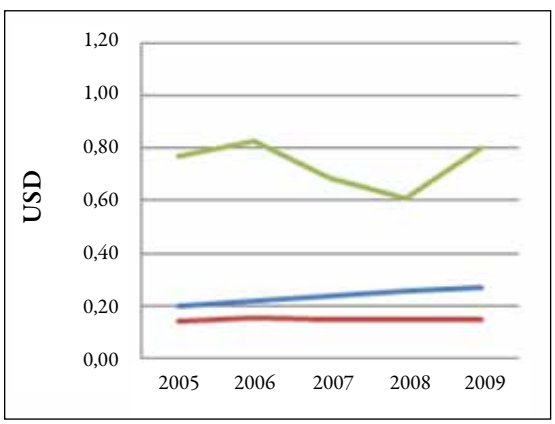
Đô thị loại 1



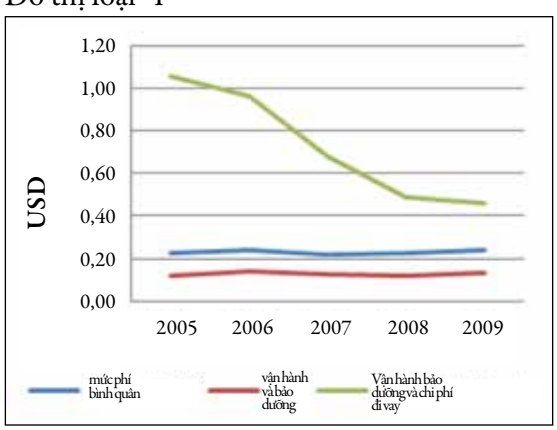
Đô thị loại 2



Đô thị loại 3



Đô thị loại 4



Nguồn: Mạng lưới Chuẩn quốc tế cho các công trình nước và vệ sinh (IBNET) và các tính toán của tác giả

Mức phí dịch vụ bình quân không đủ để chi trả tổng chi phí đi vay cộng với chi phí Vận hành Bảo dưỡng.[2] Trong khi mức phí ở các đô thị đặc biệt và đô thị loại 2 dường như chỉ vừa đủ để chi trả hai loại chi phí này, thì ở các đô thị loại 3 và loại 4, hai chi phí này nói chung đều cao hơn mức phí dịch vụ. Tuy nhiên, các đô thị loại 1 đã có thể xoay xở để áp dụng mức phí bù đắp được chi phí vận hành và chi phí đi vay.

Giá nước ở Việt Nam còn thấp so với chuẩn quốc tế. Giá nước bình quân của tất cả các đô thị có trong mẫu nghiên cứu đều thấp hơn mức bình quân trong khu vực Đông Á Thái Bình Dương (0,25 USD/m^3). Ngoài ra, thành phố Lai Châu thậm chí còn áp dụng giá nước thấp hơn mức giá bình quân của các nước có thu nhập thấp (0,11 USD/m^3 so với hơn 0,31 USD/m^3). Các nước châu Mỹ La-tinh có mức giá nước cao hơn (0,41) (Foster và Yepes, 2006). Không những thế, đối với tất cả các loại đô thị, giá nước bình quân chỉ tương đương với 3-4% tổng thu nhập quốc gia (GNI) trên đầu người; điều này cho thấy vẫn còn nhiều khả năng tăng giá nước để bù đắp các chi phí vận hành và hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng (xem Hình 4.11).

Mức phí cho dịch vụ vệ sinh quá thấp, không đủ để bù đắp chi phí vận hành. Hiện tại, mức phí môi trường theo luật quy định bằng 10% giá nước sinh hoạt, và bao gồm các mục như thu gom nước thải, vệ sinh môi trường và xử lý chất thải rắn. Mặc dù luật cho phép thu gom thêm nước thải để bù đắp chi phí vận hành và bảo dưỡng cộng với tài sản lưu động, nhưng rất ít tỉnh áp dụng mức phí phụ thêm này. Nếu lấy giá nước bình quân ở các đô thị Việt Nam làm điểm tham chiếu thì mức phí môi trường có thể dao động từ 0,01 đến 0,024 USD/m^3. Mức phí vệ sinh thấp có thể tạo ra những tác động bất lợi lớn và dài hạn cho môi trường. Hiện nay, để giảm bớt chi phí xử lý bùn thải, các công ty vận hành thường đổ chất thải chưa được xử lý ra luồng lạch gần nhất, gây ra nhiều vấn đề nghiêm trọng về vệ sinh, môi trường. Tăng phí thu gom đồng thời thực thi triệt để việc xử lý nước thải là một yêu cầu cấp thiết với Việt Nam.

4.3.2 Cải tiến hiệu quả là cách để tăng cường điều kiện tiếp cận và chất lượng của các dịch vụ cơ bản

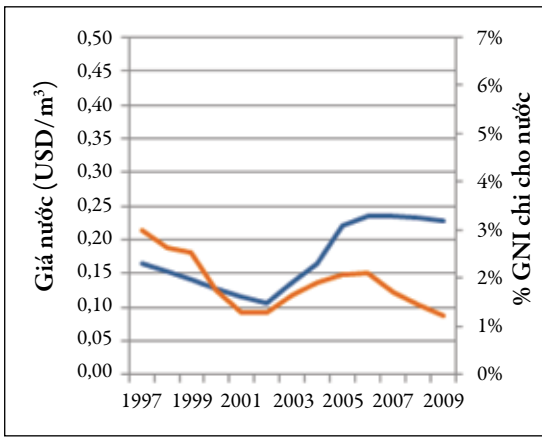
Khi tiến gần hơn đến đích phổ cập toàn dân về điều kiện tiếp cận các dịch vụ cơ bản, Việt Nam cần có một bước tiến nhảy vọt để hướng tới cải thiện chất lượng dịch vụ. Tăng hiệu quả cung cấp dịch vụ đã trở thành một công cụ quan trọng để đảm bảo mức tiếp cận cao cũng như chất lượng dịch vụ tốt. Tăng hiệu quả có thể giúp giảm chi phí và tăng nguồn cung dịch vụ cơ bản, từ đó cải thiện điều kiện tiếp cận của người dân đối với dịch vụ và cải tiến chất lượng dịch vụ. Hộp 4.5 đưa ra một ví dụ về cải cách các công ty dịch vụ công ích để tăng hiệu quả và điều kiện tiếp cận dịch vụ cũng như chất lượng dịch vụ đã được cải thiện ra sao.

Sự thiếu hiệu quả trong dịch vụ cấp nước ở Việt Nam thể hiện qua tỷ lệ nước thất thoát cao (xem Hình 4.12). Nếu dùng tỷ lệ % nước thất thoát làm thước đo mức độ thiếu hiệu quả thì các công ty cấp nước công ích ở Việt Nam đều tỏ ra rất thiếu hiệu quả. Hiện tại, tỷ lệ nước thất

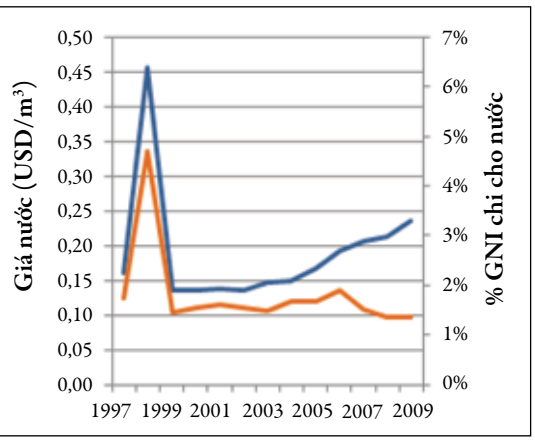
[2] Trong những năm 2005 đến 2007, chi phí đi vay giảm đáng kể, tương ứng với thời kỳ xóa nợ trong phong trào cổ phần hóa các doanh nghiệp trong ngành.

Figure 4.11. Average water tariffs remain low and affordable

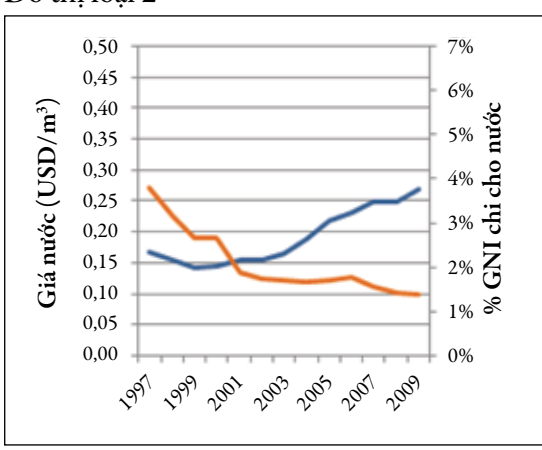
Các đô thị đặc biệt



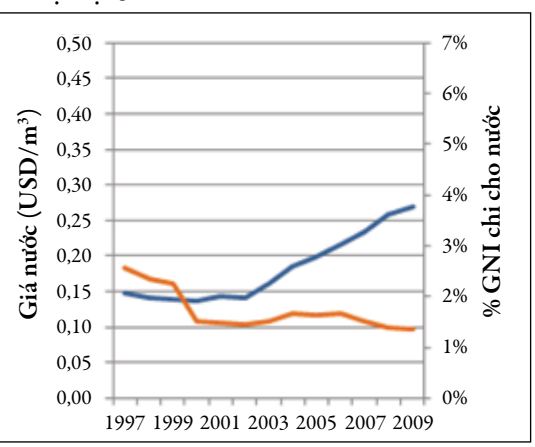
Đô thị loại 1



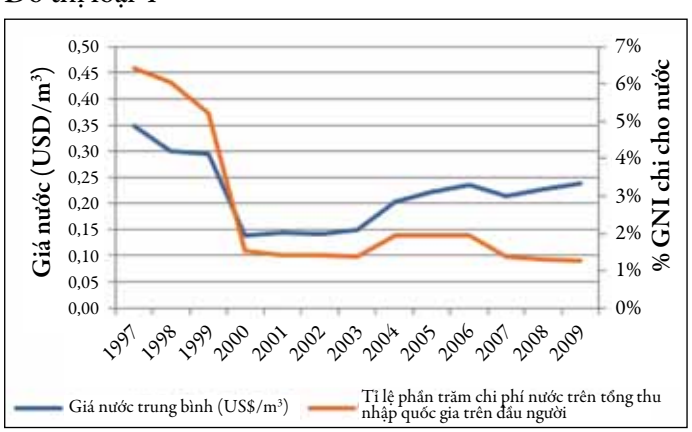
Đô thị loại 2



Đô thị loại 3

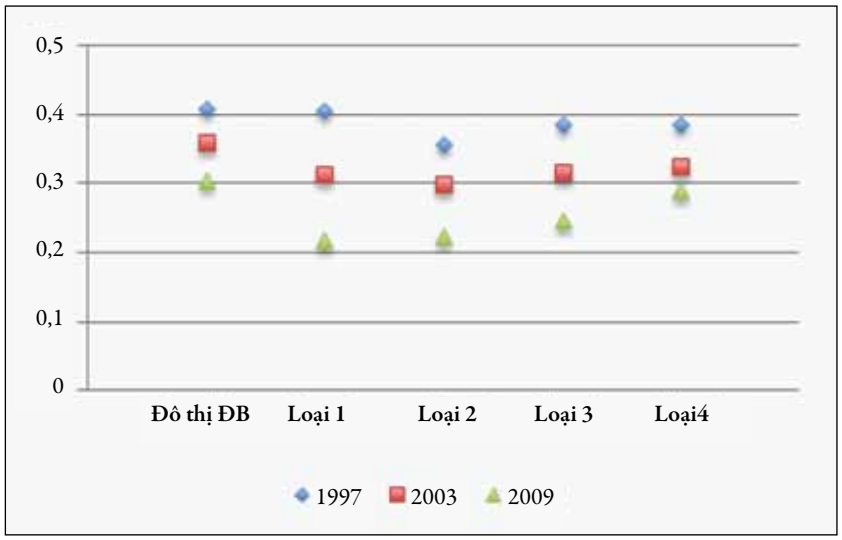


Đô thị loại 4



Nguồn: IBNET

Hình 4.12 Tỷ lệ nước thất thoát vẫn cao trong mọi phân nhóm đô thị



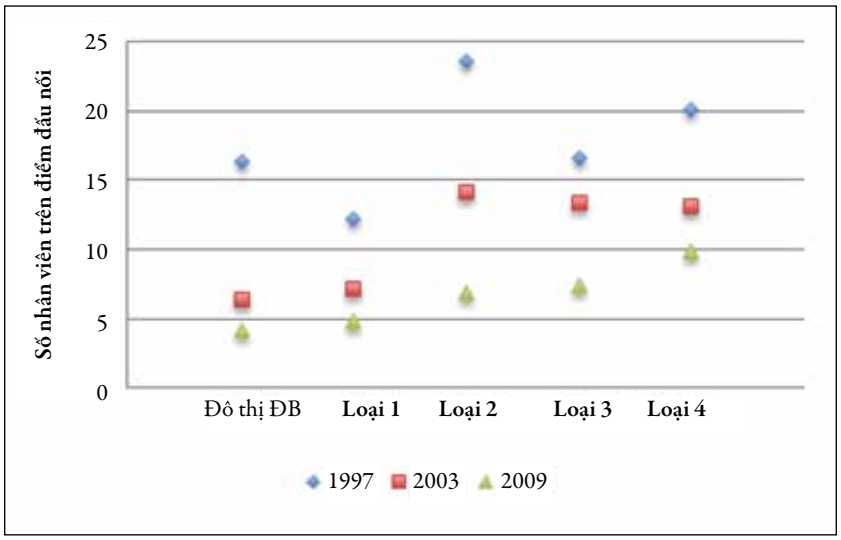
Nguồn: IBNET và các tính toán của tác giả

thoát ở Việt Nam lên tới trên 20% ở tất cả các phân nhóm đô thị. Các đô thị đặc biệt thậm chí còn có tỷ lệ thất thoát nước cao hơn, 30%, trong khi tỷ lệ này ở các đô thị loại 1 là 21%.

Một số cải tiến đã được thực hiện trong thời gian qua, nhờ đó tỷ lệ thất thoát nước đã giảm từ 35% vào cuối những năm 1990 xuống mức hiện nay. Tuy nhiên, tỷ lệ thất thoát nước hiện nay vẫn cao, cho thấy Việt Nam vẫn còn khả năng tăng nguồn cung một cách đáng kể mà chỉ tốn kém rất ít chi phí. Giảm tỷ lệ thất thoát nước sẽ làm tăng sự sẵn có của nguồn nước, tăng tỷ lệ nộp phí của người sử dụng và giảm đơn giá sản xuất cung cấp nước.

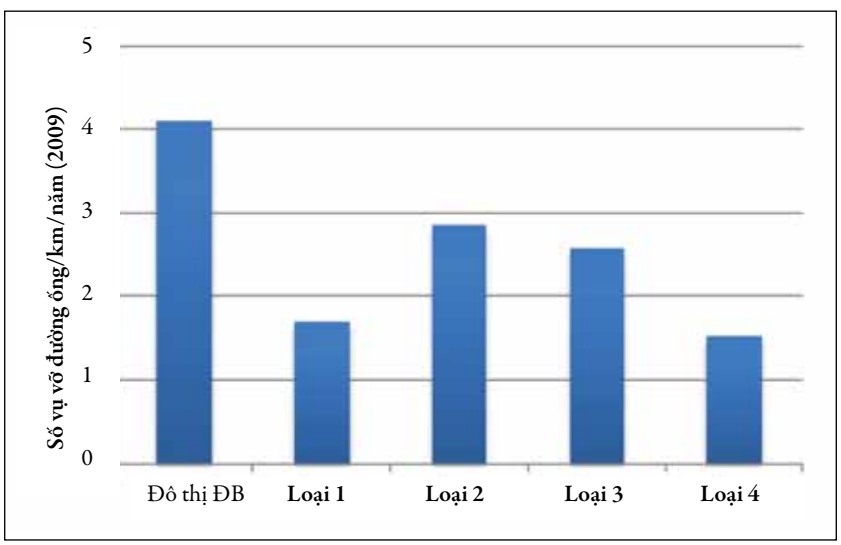
Sự thiếu hiệu quả trong cung cấp nước ở Việt Nam còn được khẳng định thêm khi tìm hiểu số nhân viên vận hành trên 1000 điểm đấu nối. Theo tiêu chuẩn quốc tế, tỷ lệ hiệu quả là khoảng 2 nhân viên cho 1000 điểm đấu nối (McIntosh 2003). Tuy nhiên, Hình 4.13 cho thấy, ở Việt Nam, bình quân số nhân viên cho 1000 điểm đấu nối là 12 đến 14, tùy theo quy mô đô thị, nghĩa là cao hơn nhiều so với tiêu chuẩn hiệu quả quốc tế. Mặc dù vậy, con số bình quân này che giấu sự không đồng nhất giữa các đô thị. Chẳng hạn, tại Nha Trang, tỷ lệ nhân viên là 3,9 người cho 1000 điểm đấu nối, nghĩa là gấp đôi chuẩn hiệu quả quốc tế, trong khi đó các đô thị như Long An hay Cần Thơ có số nhân viên nhiều gấp 4 lần so với chuẩn quốc tế. Sự thiếu hiệu quả còn thể hiện ở số vụ vỡ đường ống/km/năm (Hình 4.14). Số vụ vỡ đường ống ở hai đô thị đặc biệt cao hơn ở những nơi khác, và đây có thể là một nguyên nhân quan trọng khiến cho tỷ lệ thất thoát nước tại đây cao hơn nhiều so với các phân nhóm đô thị khác.

Hình 4.13 Số nhân viên trên điểm đấu nối tuy đã giảm dần theo thời gian nhưng vẫn phải tiếp tục cải thiện tình trạng này tại tất cả các phân nhóm đô thị



Nguồn: IBNET và các tính toán của tác giả

Hình 4.14 Sự thiếu hiệu quả thể hiện qua số vụ vỡ đường ống/km/năm



Nguồn: IBNET và các tính toán của tác giả

Hộp 4.5 Các bài học từ cải cách công ty cấp nước công ích ở Cam-pu-chia

Công ty Cấp nước Phnom Penh (PPWSA), một đơn vị cấp nước công ích ở Cam-pu-chia, là một ví dụ tốt cho thấy có thể cải cách một công ty dịch vụ công ích như thế nào để chuyển biến tình trạng hoạt động kém hiệu quả trở nên xuất sắc. Trong chưa đến 15 năm, PPWSA đã mở rộng diện tích phục vụ từ 25% lên 90% diện tích cả nước. Không chỉ tăng nhanh chóng về diện tích phục vụ mà công ty còn tiến hành một số cải cách nội bộ nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động. Tỷ lệ nhân viên phụ trách 1000 điểm đấu nối giảm từ 22 xuống còn 4 người, tỷ lệ nộp phí của người sử dụng tăng từ dưới 50% lên 100%, và từ chỗ gần như được bao cấp hoàn toàn, hiện giờ công ty đã tự bù đắp được toàn bộ chi phí. Tăng hiệu quả dẫn tới tăng năng lực sản xuất hơn 3 lần, kết quả là tăng thời gian cấp nước từ 10 tiếng lên 24 tiếng/ngày. Những thay đổi này diễn ra nhờ một số điều kiện. Trước hết, công ty được trao quyền tự chủ hoàn toàn trong công tác quản lý, mặc dù vẫn được chính phủ hỗ trợ mạnh mẽ. Sự độc lập với chính phủ, trách nhiệm giải trình, và áp dụng rộng rãi cơ chế thu phí dịch vụ đã góp phần chuyển đổi công ty thành một nhà cung cấp dịch vụ xuất sắc

ADB (2009)

4.3.3 Giáo dục ở Việt Nam

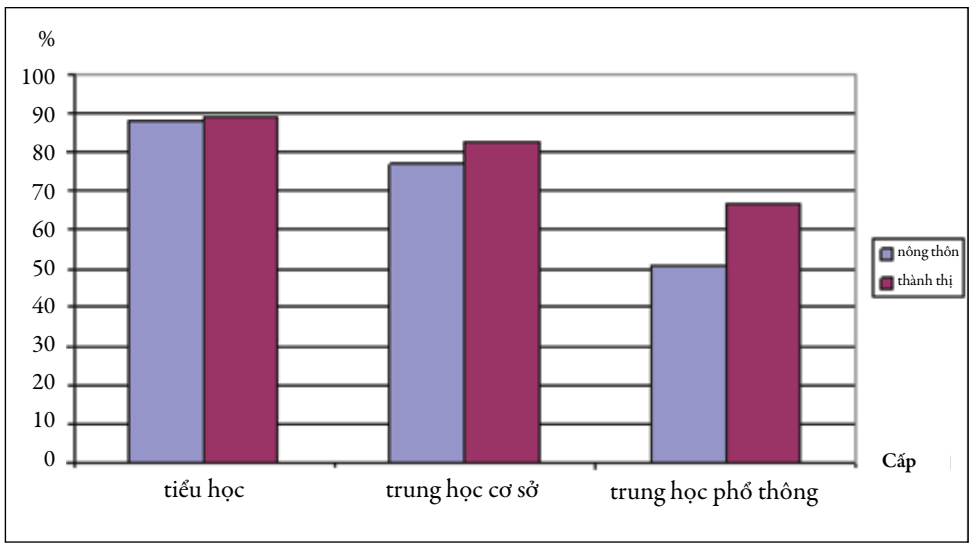
Hộp 4.6 Tóm tắt về giáo dục ở Việt Nam

Việt Nam có tỷ lệ đăng ký học tiểu học cao (gần 90%), ở cả thành thị cũng như nông thôn. Kết quả này có thể nhờ chính sách phổ cập giáo dục tiểu học của chính phủ. Tỷ lệ đăng ký học trung học cơ sở đạt gần 80%, nhưng giảm xuống chỉ còn khoảng 56% với bậc trung học phổ thông, đó cũng là lúc sự phân kỳ về trình độ học vấn giữa nông thôn và thành thị xuất hiện rõ nét hơn (xem Hình 4.15). Tuy nhiên, các số liệu bình quân toàn quốc không đưa ra sự khác biệt giữa người nghèo và người giàu, giữa người Kinh và người Hoa với các nhóm dân tộc thiểu số, cũng như giữa các vùng miền. Ví dụ như, trình độ học vấn ở nông thôn có sự cải thiện, chủ yếu là ở cấp tiểu học và trung học cơ sở, trái lại, chuyển biến này ở các khu vực thành thị lại tập trung ở các trường dạy nghề và đại học. Tỷ lệ học sinh hoàn thành bậc học ở nông thôn chỉ bằng 2/3 so với thành thị. Theo thời gian, những khác biệt trong trình độ học vấn và tỷ lệ hoàn thành bậc học có thể chuyển thành yếu tố làm gia tăng sự bất bình đẳng, nếu xét đến thực tế là dân số đô thị chỉ chiếm 30% tổng dân số toàn quốc, và mức độ phát triển của các hình thức bất bình đẳng qua nhiều thế hệ. Nói chung, tỉnh nào càng có tính thành thị hơn (tỷ lệ dân thành thị trên tổng dân số cao hơn) thì trình độ học vấn càng cao hơn, và điều này hoàn toàn có thể dự đoán được.

Hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam đang phát triển nhanh và đã đáp ứng được 50% nhu cầu của người học. Năm 2009, 376 trường đại học ở Việt Nam chỉ có chỗ cho 400.000 trong số 1,2 triệu học sinh dự thi tuyển vào đại học (khoảng 33,3%) (Nuffic NESO, 2010). Điều này bất kể thực tế là các trường đại học mới vẫn đang được xây thêm. Theo báo cáo của Bộ GD&ĐT (2009), số cơ sở giáo dục đại học đã tăng từ 178 trong năm 2000 lên 403 trong năm 2009.

Hiện tại, các trường đại học đã hiện diện ở 40 trong số 63 tỉnh thành, 62 trong số 63 tỉnh thành có trường cao đẳng và 62 trong số 63 tỉnh (trừ Đắc Nông) có ít nhất một trường cao đẳng hoặc trường đại học. Số trường đại học và cao đẳng ở các vùng núi và vùng có điều kiện kinh tế xã hội khó khăn cũng tăng, đem lại thêm nhiều cơ hội cho người dân sinh sống ở các vùng sâu, vùng xa, miền núi, trung du và vùng dân tộc thiểu số.

Hình 4.15 Tỷ lệ đăng ký nhập học thuần, theo bậc giáo dục chung giữa các vùng miền (2008)



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2008)

Hiện tại, các trường đại học đã hiện diện ở 40 trong số 63 tỉnh thành, 62 trong số 63 tỉnh thành có trường cao đẳng và 62 trong số 63 tỉnh (trừ Đắc Nông) có ít nhất một trường cao đẳng hoặc trường đại học. Số trường đại học và cao đẳng ở các vùng núi và vùng có điều kiện kinh tế xã hội khó khăn cũng tăng, đem lại thêm nhiều cơ hội cho người dân sinh sống ở các vùng sâu, vùng xa, miền núi, trung du và vùng dân tộc thiểu số.

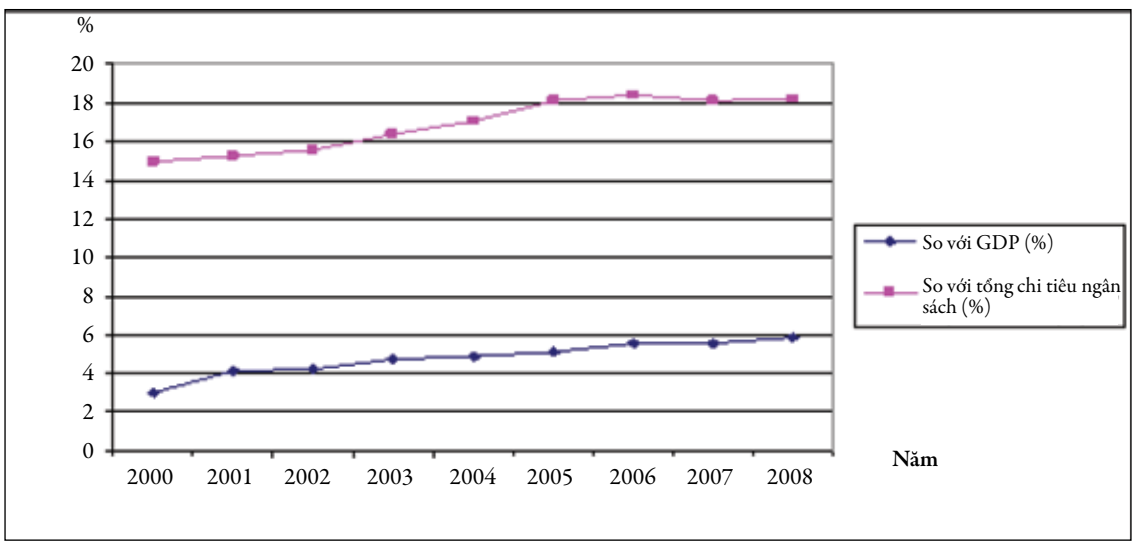
Mặc dù đang xây thêm nhiều cơ sở mới nhưng một trong những khó khăn của Việt Nam là cải thiện năng lực của giáo viên đại học. Trong số các cách tiếp cận có biện pháp tăng tiền lương, tiền công cho giáo viên mà từ lâu nay đã quá thấp. Ngoài ra, đầu tư để đào tạo nhằm nâng cao trình độ và năng lực giáo viên cũng có thể là biện pháp hữu hiệu.

Mặc dù đạt kết quả tốt về mở rộng điều kiện tiếp cận giáo dục, cụ thể là với cấp tiểu học và trung học cơ sở, nhưng trọng tâm phía trước của Việt Nam phải hướng tới cấp giáo dục mầm non và giáo dục đại học, cũng như tập trung nâng cao chất lượng giáo dục.

Việt Nam đã có bước tiến lớn trong việc cải tiến chất lượng, như đã chứng tỏ qua kết quả đánh giá học sinh lớp 5. Tuy nhiên, đánh giá này cũng bộc lộ những khoảng cách lớn giữa điểm số của học sinh thành thị với học sinh nông thôn/vùng sâu vùng xa, giữa học sinh nhà giàu với học sinh nhà nghèo, và giữa học sinh người Kinh với học sinh thuộc các nhóm dân tộc thiểu số. Có thể nói rằng, bằng chứng từ đánh giá cho thấy sự bất bình đẳng đã gia tăng trong vài năm trở lại đây, chủ yếu là do tốc độ cải thiện tình hình trong các nhóm có điều kiện khó khăn chậm hơn so với các nhóm khác.

Ưu tiên của chính phủ đối với giáo dục đã được nêu rõ trong Chiến lược Phát triển Giáo dục giai đoạn 2001 – 2010 và quyết định số 201/2001/QĐ-TTG ngày 28/12/2001 của Thủ tướng Chính phủ, trong đó có nêu "sẽ tăng chi tiêu cho giáo dục từ 15% tổng ngân sách nhà nước trong năm 2000 lên ít nhất 18% vào năm 2005 và 20% vào năm 2010". Như vậy, ngân sách nhà nước đã dành ra một tỷ lệ để chi tiêu cho các dịch vụ giáo dục và đào tạo (Hình 4.16). Năm 2008, chi tiêu giáo dục đã đạt 18,2% tổng ngân sách nhà nước. Tỷ lệ chi tiêu cho giáo dục so với GDP gần như tăng gấp đôi từ năm 2000 đến năm 2009 (tăng từ 3% lên 5,9%). Song song với hàng loạt các biện pháp tiếp cận chính sách đúng đắn, cam kết của Chính phủ đối với giáo dục cũng sẽ rất quan trọng, vì để xuất hiện như một nền kinh tế năng động, Việt Nam cần có một quỹ vốn con người đa dạng, chuyên môn hóa và có khả năng cạnh tranh hơn.

Hình 4.16 Tỷ lệ chi tiêu ngân sách cho giáo dục: 2000-2008



Nguồn: Bộ Tài chính (2008)

4.4 Nhận xét kết luận

Chương này mô tả một cái nhìn khái quát về hiện trạng tiếp cận với các dịch vụ cơ bản ở Việt Nam, trong đó chú trọng đến hệ thống đô thị. Việt Nam đã đạt được thành công tuyệt vời khi gần như phổ cập được khả năng tiếp cận của người dân với dịch vụ cung cấp điện. Tuy nhiên, điều kiện tiếp cận đối với các dịch vụ cơ bản quan trọng khác như nước và vệ sinh vẫn còn hạn chế. Có thể thấy rằng, điều kiện tiếp cận nước và vệ sinh tăng theo quy mô đô thị. Mô hình này không chỉ có ở Việt Nam. Các nước như Cô-lôm-bia và Hàn Quốc, hiện đã đạt đến giai đoạn cao trong quá trình đô thị hóa, cũng gặp phải những tình trạng xã hội thiếu bình đẳng khi chuyển từ giai đoạn ban đầu sang giai đoạn giữa của đô thị hóa. Việt Nam, dù mới ở giai đoạn đầu đô thị hóa, nhưng đã đạt tỷ lệ điện khí hóa mà mãi đến năm 2005, Cô-lôm-bia mới

đạt được sau khi đã chuyển sang giai đoạn đô thị hóa cấp độ cao. Tuy nhiên, về lĩnh vực nước và vệ sinh, Việt Nam vẫn đang ở trình độ như các thành phố Cô-lôm-bia vào đầu những năm 1960, hơn nữa, các đô thị lớn của Việt Nam còn kém xa các đô thị lớn nhất của Cô-lôm-bia vào thời điểm đó. Cô-lôm-bia và Hàn Quốc đã chuyển sang phổ cập cấp nước song song với tiến trình đô thị hóa. Các chỉ số được cung cấp trong chương này cho thấy rằng, Việt Nam còn phải đương đầu với ba vấn đề khác nữa trong quá trình tiến tới một quang cảnh xã hội đồng đều hơn.

Trước hết, điều quan trọng là tận dụng hết tiềm năng của hệ thống phí dịch vụ, không chỉ là nguồn tài chính để bù đắp chi phí vận hành, mà còn là nguồn vốn để đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Trong những năm tới, Việt Nam sẽ phải tiếp tục cải cách để mức phí dịch vụ phản ánh đầy đủ chi phí vận hành, và cho phép bù đắp các chi phí khác như chi phí đi vay, và đầu tư cơ sở hạ tầng cũng như tiến tới cải thiện chất lượng dịch vụ và tăng tính bền vững. Tuy nhiên, việc quy định mức giá cho loại hàng hóa công mà từ trước đến nay vẫn được nhà nước bao cấp theo truyền thống có thể là một yêu cầu khó. Để làm được điều đó, không những phải tìm hiểu kỹ về các chi phí cung cấp dịch vụ mà còn phải tìm hiểu xem các chi phí đó có phù hợp với khả năng và mong muốn chi trả của người sử dụng hay không.

Thứ hai, khi Việt Nam tăng dần mức thu nhập và phổ cập điều kiện tiếp cận các dịch vụ khác như đã thành công với ngành điện, mục tiêu tiếp theo sẽ là tập trung cải tiến chất lượng dịch vụ. Ví dụ như, chất lượng của các dịch vụ giáo dục sẽ phải được cải thiện nếu Việt Nam muốn xây dựng một nền kinh tế có thu nhập cao, đa dạng và có khả năng thích ứng tốt. Trong một số ngành như nước và vệ sinh, sự thiếu hiệu quả và kém chất lượng đang hiện diện rõ trong thực tế cung cấp dịch vụ công. Giảm tính thiếu hiệu quả trong cung cấp dịch vụ là một công cụ chắc chắn để tăng khả năng tiếp cận dịch vụ mà không làm tăng thêm nhiều chi phí đồng thời góp phần cải thiện chất lượng. Tăng cường định hướng cho các công ty dịch vụ công ích hướng tới cung cấp dịch vụ hiệu quả hơn và thúc đẩy tính minh bạch cũng như sự tham gia của khu vực tư nhân (khi phù hợp) đều là các chiến lược tốt để cải thiện hiệu quả và chất lượng của các bên cung cấp dịch vụ.

Thứ ba, các tỉnh và các công ty trực thuộc tỉnh hiện đang huy động nhiều nguồn vốn khác nhau để cung cấp dịch vụ, cụ thể là: cấp phát hạn mức từ ngân sách trung ương, tiền nộp thuế, bán đất, vay ngắn hạn, quỹ đầu tư phát triển địa phương, và đôi khi có cả cơ chế trợ cấp chéo từ các công ty con làm ăn có lãi của công ty dịch vụ công ích cấp tỉnh. Những điểm thuận lợi và rủi ro của các biện pháp tiếp cận này cần được nghiên cứu kỹ hơn khi xem xét các phương án lựa chọn (xem Hộp 4.7). Với các tỉnh nghèo, công thức cấp phát hạn mức là nền tảng để tạo ra khả năng tiếp cận với các dịch vụ cơ bản, do đó cần được duy trì. Nhưng mặt khác, Việt Nam vẫn còn nhiều cơ hội để tăng cường và thúc đẩy khả năng của các tỉnh trong việc kích thích và huy động các nguồn tài chính bền vững khác.

Hộp 4.7 Các quỹ phát triển đô thị là một nguồn tài chính khác cho các dịch vụ cơ bản

Các Quỹ Phát triển đô thị (QPTĐT) là các thể chế giống như nhà nước, có thể cho các chính quyền địa phương vay để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng. Các quỹ này là những trung gian tài chính thiết yếu cung cấp tín dụng cho các chính quyền địa phương và thường được xem như bước trung gian trong quá trình phát triển thành các hệ thống tín dụng đô thị tự lực có khả năng tiếp cận và huy động tài chính từ các thị trường vốn trong nước và quốc tế. Có hai loại QPTĐT chính. Loại đầu tiên, hiện được áp dụng rộng rãi tại các nước đang phát triển, và hoạt động thay cho các khoản trợ cấp của chính phủ trung ương cho các chính quyền địa phương. Các quỹ này cung cấp vốn kết hợp giữa vốn vay có trợ cấp và vốn cho không với mức lãi suất thấp hơn lãi suất thị trường. Thông thường, các quỹ này sử dụng các điều khoản vay có lợi của mình để áp đặt các tiêu chuẩn nghiêm ngặt về chuẩn bị và thực hiện dự án. Ngoài ra, các QPTĐT có thể hỗ trợ các ưu tiên của chính phủ trung ương hoặc tiểu bang thông qua việc quyết định cấp vốn cho những dự án nào. Việc phi điều tiết thị trường cho phép các QPTĐT ở Tây Âu (ví dụ như Quỹ Credit Local de France) chuyển đổi dần dần thành các thể chế có thể cạnh tranh tự do với các tổ chức cho vay tư nhân. Loại hình QPTĐT này thường được sử dụng ở các nước không có nhiều hoặc hoàn toàn không có hình thức tư nhân cho chính quyền địa phương vay. Loại hình quỹ này cũng đã được sử dụng trong những trường hợp mà chính quyền nhà nước tin tưởng rằng các thị trường tín dụng tư nhân không thể phát triển được trong ngắn hạn hay trung hạn.

Loại hình QPTĐT thứ hai là các quỹ được sử dụng để làm cầu nối giữa chính quyền địa phương với thị trường tín dụng tư nhân. Các QPTĐT này cho vay theo mức lãi suất thị trường, phân bổ vốn theo quyết định của các bên cho vay tư nhân, chuyển giao toàn bộ rủi ro tín dụng của chính quyền địa phương cho các bên cho vay tư nhân, và lưu giữ hồ sơ ghi chép đánh giá về mức độ tín nhiệm tín dụng của địa phương. Một số ví dụ về các QPTĐT theo định hướng thị trường này gồm có QPTĐT ở CH Séc và quỹ FINDETER ở Cô-lôm-bia. QPTĐT của Cộng hòa Séc vay vốn từ nước ngoài với đảm bảo của chính quyền địa phương, sau đó chuyển lại các quỹ này dưới dạng vốn vay cho các ngân hàng thương mại để các ngân hàng thương mại cho các địa phương vay lại. QPTĐT chỉ hoạt động với vai trò người đảm bảo, khẳng định hệ số tín nhiệm tín dụng của các ngân hàng thương mại và đảm bảo có vốn cho các ngân hàng này. Quỹ FINDETER ở Cô-lôm-bia có nhiệm vụ giảm nghèo, do đó quỹ đã cố gắng hoàn thành nhiệm vụ này bằng cách tạo thuận lợi cho những khoản vay đầu tư xây dựng công trình nước và vệ sinh. Quỹ này đẩy tất cả các rủi ro thương mại cho các ngân hàng tư nhân, nhưng bù lại, quỹ hỗ trợ các ngân hàng về năng lực thẩm định dự án và cải thiện chất lượng kỹ thuật của hoạt động cho vay tại ngân hàng.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (http://go.worldbank.org/RMA8XTGZG0)

Tài liệu tham khảo

ADB (2009). *Why is Access to basic Services is Not Inclusive?* Guanghua Wan and Ruth Francisco. No 6.

AFD (2010). *Urban Development in Vietnam: the Rise of Local Authorities. Resources, limits, and evolution of local governance.* October, 2010

Foster, V. and Yepes, T. (2006) Is cost recovery a feasible objective for water and electricity? The Latin American Experience. World Bank Working Paper Series WPS3943.

McIntosh, Arthur C. (2003) *Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor.* Asian Development Bank and IWA Publishing: London

Mekong (2010). *Financing Infrastructure Services.* Mekong Economics Ltd. Prepared as background paper. Urbanization Review –Vietnam, World Bank.

Vietnam Ministry of Planning and Investment (2010). *Plan for tax revenue and transfers from the state budget for provincial budgets, 2010*

Watson, Farley & Williams (2009) *Infrastructure development in Vietnam – Briefing.*

World Bank (2008) Approaches to Urban Slums: *A Multimedia Sourcebook of Adaptive and Proactive Strategies.* Eds. Mehta, Dastur 2008.

World Bank (2009a) *World Development Report: Reshaping Economic Geography.* World Bank, 2009.

World Bank (2009b) *Urban Development Strategy. Meeting the challenges of rapid urbanization and the transition to a market oriented economy.* World Bank,

World Bank (2010) Background Note on Vietnam's Power Sector.

World Bank (2011a) *Urbanization Review* – India. Finance, Economics, and Urban Department. Urban and Local Governments Unit. World Bank, 2011.

World Bank (2011b) *Urbanization Review – Colombia.* Finance, Economics, and Urban Department. Urban and Local Governments Unit. World Bank, 2011.

World Bank (2011c) *Urbanization Review – Korea.* Finance, Economics, and Urban Department. Urban and Local Governments Unit. World Bank, 2011.

World Bank WSP-EAP (2007) *Economic Impacts of Sanitation in Southeast Asia. A four-country study conducted in Cambodia, Indonesia, the Philippines and Vietnam.*

World Economic Forum (2010), *Global Competitiveness Report 2010-2011;* Geneva, Switzerland

5

Các vấn đề chính sách và các đề xuất cho nghiên cứu tiếp theo

Việt Nam được biết đến ở khắp nơi như một câu chuyện thành công về phát triển. Được dẫn dắt bởi các cải cách thuộc chương trình Đổi Mới triển khai từ năm 1986, Việt Nam đã biến chuyển nhanh chóng, từ một trong những nước nghèo nhất trên thế giới trở thành một quốc gia mới nổi và có thu nhập trung bình. Trong khoảng 25 năm qua, Tổng thu nhập quốc gia (GNI) theo đầu người của Việt Nam đã tăng từ mức chưa đến 100USD lên hơn 1000USD, điều kiện sống tăng gấp ba và tỷ lệ nghèo giảm 80%. Cùng với việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào năm 2007, Việt Nam đã nổi lên như một nền kinh tế đầy sinh lực ở khu vực cũng như toàn cầu, với thương mại quốc tế bằng 160% GDP; xuất khẩu tăng 14% mỗi năm trong giai đoạn 2006-2010, và xuất khẩu một số loại hàng hóa công nghiệp thậm chí còn tăng trưởng nhanh hơn. Việt Nam đã thu hút nhiều vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, và nếu xét về con số ròng thì tính đến năm 2011, vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam đã vượt quá In-đô-nê-xia, Phi-lip-pin và Thái Lan cộng lại.[1]

Việt Nam có triển vọng phát triển dài hạn chắc chắn, nhưng để đảm bảo tính bền vững trong tăng trưởng,[2] Việt Nam cần chuyển đổi từ hiện trạng dựa vào lao động chi phí thấp và khai thác tài nguyên thiên nhiên sang chú trọng nhiều hơn đến tăng năng suất và áp dụng tiến bộ công nghệ, đồng thời tăng cường tính ổn định kinh tế vĩ mô. Việt Nam đã trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình, do đó, trọng tâm chú ý sẽ phải hướng tới tính bền vững, chất lượng và tính công bằng trong quá trình tăng trưởng, đồng thời giải quyết các vấn đề phổ biến của nền quản trị yếu kém có thể đe dọa ba trụ cột khác của chương trình nghị sự phát triển. Một yếu tố không thể thiếu trong quá trình chuyển đổi của Việt Nam từ một nước có thu nhập thấp sang nước có thu nhập trung bình và cao hơn nữa, đó là quản lý tốt sự chuyển đổi từ một nền kinh tế chủ yếu là nông thôn sang nền kinh tế công nghiệp đô thị - mà sự chuyển đổi này hiện đang diễn ra một cách rõ rệt.

Đô thị hóa là yếu tố trung tâm trong chiến lược tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Không quốc gia nào đạt được mức thu nhập cao và tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ mà không trải qua đô thị hóa, và hầu hết mọi quốc gia phải đạt tỷ lệ đô thị hóa tối thiểu là 50% trước khi đạt được vị thế đầy đủ của một quốc gia có thu nhập trung bình. Việt Nam chắc chắn đang đi trên con đường này. Quá trình đô thị hóa của Việt Nam sẽ tiếp tục với tốc độ nhanh trong 10 – 15 năm nữa, và từ năm 2020 đến 2025, dự kiến 50% dân số Việt Nam sẽ sống ở thành thị.

Sự chuyển đổi kinh tế từ nông thôn sang đô thị đang diễn ra với tốc độ thậm chí còn nhanh hơn, do đó, Việt Nam sẽ phải thận trọng khi quản lý những rủi ro sẽ đi song hành với tốc độ đô thị hóa nhanh như vậy. Nhiều khả năng chi phí do tắc nghẽn giao thông sẽ tăng, cũng như sự bất bình đẳng giữa các vùng miền, tình trạng đói nghèo ở các vùng đô thị và giá nhà đất. Nhiều rủi ro trong số này gần như đã quá hiển nhiên và đang gia tăng nhanh chóng. Đói nghèo ở đô thị và các hậu quả của tình trạng này có thể lan rộng nhanh chóng, nhất là ở những vùng đô thị nhỏ, ít có điều kiện để giải quyết những vấn đề này. Ô nhiễm do đô thị hóa cũng sẽ tăng mà

[1] Cập nhật kinh tế Đông Á Thái Bình Dương, 2011: Đảm bảo hiện tại, định hình tương lai; Ngân hàng Thế giới
[2] Chiến lược Đối tác Quốc gia dành cho Việt Nam, 9/9/2011 (dự thảo để thảo luận)

không được giảm thiểu một cách phù hợp. Trong khi đó, Việt Nam lại phải sẵn sàng sử dụng đô thị hóa làm công cụ để duy trì sự tăng trưởng kinh tế. Điều này có nghĩa là đảm bảo khả năng cạnh tranh kinh tế của các vùng kinh tế trọng điểm, đảm bảo tính bền vững về xã hội và môi trường của các thành phố và đô thị, để biến những nơi này thành địa điểm đáng sống và làm việc cho tất cả mọi bộ phận dân số trong xã hội và tăng năng suất thông qua áp dụng các tiến bộ kỹ thuật công nghệ cũng như lực lượng lao động được đào tạo, giáo dục tốt hơn và có khả năng di chuyển năng động hơn.

5.1 Tóm tắt các vấn đề nổi trội

Đánh giá Đô thị hóa Việt Nam đưa ra một cái nhìn tổng quan về sự chuyển đổi đô thị đang diễn ra ở Việt Nam. Phương pháp phân tích khi xem xét quá trình chuyển đổi của 5 lĩnh vực (kinh tế, hành chính, dân số, không gian và phúc lợi) đem lại một khuôn khổ hiệu quả để tìm hiểu xem Việt Nam đang trải qua quá trình chuyển đổi từ xã hội nông thôn sang đô thị như thế nào. Nhìn chung, trên hầu hết các phương diện, quá trình chuyển đổi có tính tích cực do làm tăng thu nhập, giảm mức đói nghèo và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, nghiên cứu đánh giá này cũng xác định được một số lĩnh vực mà các nhà hoạch định chính sách có thể cần chú ý hơn khi Việt Nam tiếp tục đô thị hóa và hiện đại hóa.

5.1.1 Các cân nhắc về không gian

Đánh giá Đô thị hóa cho thấy sự tăng trưởng kinh tế và phần lớn sự tăng trưởng dân số đô thị ở Việt Nam có nguồn gốc từ hai hệ thống đô thị độc lập gồm đô thị lõi chi phối – ngoại vi là thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Hà Nội. Nghiên cứu cũng cho thấy rằng hai vùng đô thị nói trên phát triển theo các hướng khác nhau, Hà Nội chuyển hướng sang sản xuất công nghiệp nặng và công nghệ cao trong vòng 10 năm qua, khi TP Hồ Chí Minh vẫn là vùng công nghiệp chế tạo lớn nhất cả nước. Sự tăng trưởng nhanh hơn trong sản xuất hàng hóa có giá trị gia tăng cao của vùng đô thị Hà Nội có thể do vị trí nằm gần các trung tâm công nghiệp của Trung Quốc, hoặc do xuất phát điểm về cơ sở công nghiệp của Hà Nội thấp hơn TP Hồ Chí Minh, cũng có thể do sự bão hòa của các ngành sản xuất công nghiệp giá trị gia tăng thấp ở TP Hồ Chí Minh so với Hà Nội. Vai trò chi phối của hai vùng kinh tế trọng điểm là ĐB sông Hồng và Đông Nam Bộ, cùng với vùng kinh tế mới nổi là ĐB sông Cửu Long là những điều hoàn toàn có thể dự đoán cho giai đoạn phát triển đô thị và tăng trưởng kinh tế hiện tại của Việt Nam. Đảm bảo khả năng cạnh tranh của vùng đô thị Hồ Chí Minh trên toàn cầu vẫn là một yêu cầu quan trọng, vì TP Hồ Chí Minh và các vùng ngoại vi vẫn là nơi diễn ra phần lớn hoạt động kinh tế của đất nước, bao gồm 71% lượng hàng hóa qua cảng biển và 62% hoạt động công nghiệp, nếu tính cả ĐB sông Cửu Long. Sự tăng trưởng kinh tế và khả năng cạnh tranh của đất nước phụ thuộc vào khả năng cạnh tranh của hai vùng đô thị quan trọng nói trên. Do đó, cần phải hiểu rõ những đặc điểm khác biệt về khả năng cạnh tranh kinh tế của từng vùng để cân nhắc các giải pháp chính sách khác nhau nhằm đảm bảo khả năng cạnh tranh cho hai vùng đô thị quan trọng này.

Dù gia tăng các trung tâm đô thị quan trọng nhưng các vùng nông thôn vẫn là nguồn sinh kế chính của phần lớn dân số Việt Nam và 93% người nghèo. Với những vùng không có tiềm năng kinh tế như các đô thị lớn, cần có sự can thiệp chính sách khác, tùy theo các đặc điểm tự nhiên cụ thể của vùng.[3] Đầu tư cho con người (giáo dục và y tế) cũng như cơ sở hạ tầng (đường sá) và phổ cập tiếp cận các dịch vụ cơ bản sẽ đem lại một sân chơi bình đẳng và tạo thuận lợi cho sự lưu thông linh hoạt của các thị trường. Qua đó, các doanh nghiệp và hộ gia đình có thể chọn lựa địa điểm tốt nhất cho các hoạt động kinh tế của mình, và tối đa hóa hiệu quả phát triển kinh tế của Việt Nam. Nông nghiệp cùng với các hoạt động kinh doanh nông nghiệp chiếm 40% GDP và hơn một phần ba lượng hàng hóa xuất khẩu của cả nước. Trong thập kỷ vừa qua, Việt Nam đã có những tiến triển lớn trong giảm nghèo nông thôn, tăng sản lượng và mở rộng thương mại nông nghiệp, cải thiện điều kiện tiếp cận các dịch vụ giao thông, cấp nước, v.v. cho người dân nông thôn. Tuy nhiên, ngày càng có nhiều lo ngại về chất lượng và tính bền vững trong tăng trưởng nông nghiệp, khoảng cách ngày càng tăng giữa các vùng đô thị và nông thôn về điều kiện sống, thiếu sự kết nối giữa một số vùng miền và cộng đồng, và khả năng dễ bị tổn thương của các vùng nông thôn do thiên tai và tác động ban đầu của biến đổi khí hậu. Mặc dù mũi đột phá trong quy hoạch kinh tế của Việt Nam là tầm nhìn hướng tới một xã hội công nghiệp hiện đại nhưng thách thức chính mà Việt Nam phải đối mặt trong thập kỷ tới là chuyển đổi ngành nông nghiệp và kinh tế nông thôn. Nếu không làm được điều này, tầm nhìn kinh tế xã hội khó có thể tiến triển nhanh, thậm chí có thể bị trệch hướng. Việc các đô thị, nhất là các đô thị vừa và nhỏ, có thể đóng vai trò gì trong quá trình phân chia này sẽ là một câu hỏi chính sách quan trọng khi xem xét các kết nối nông thôn – đô thị và đảm bảo một diện mạo xã hội đồng đều hơn giữa đô thị và nông thôn khi đất nước tiếp tục đô thị hóa.

5.1.2 Kết nối danh mục đầu tư đô thị

Đầu tư cho cơ sở hạ tầng hậu cần có vai trò thiết yếu trong việc phát triển và duy trì khả năng cạnh tranh của các vùng kinh tế mạnh nhất nước. Để tối đa hóa lợi ích từ sự tập trung kinh tế, sự di chuyển của các yếu tố sản xuất trong nội vùng đô thị hoặc giữa các vùng đô thị cần phải suôn sẻ và ít tốn kém. Xét đến khối lượng kinh tế lớn của hai đô thị đặc biệt là Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, các hoạt động vận tải sẽ tập trung nhiều ở các hành lang đô thị nối trung tâm đô thị với các vùng ngoại ô và bến cảng. Giảm chi phí vận tải ở các vùng này là một ưu tiên lớn đối với Việt Nam nếu muốn đô thị hóa thành công. Khi so sánh các đặc điểm khác nhau trong hoạt động vận tải ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, có thể thấy rõ rằng hai vùng này cần có những can thiệp chính sách khác nhau. Có thể tăng cường khả năng kết nối không chỉ thông qua các đầu tư chiến lược cho giao thông vận tải và hậu cần mà còn có thể cải cách các quy định nhằm cải tiến chất lượng của dịch vụ vận tải đường bộ và hậu cần. Các dịch vụ này vẫn chưa phát triển hết tiềm năng, nhưng đã bị suy yếu do xu hướng chung của các hãng vận tải chỉ tập trung vào quản lý các chi phí vận tải, thay vì xem xét toàn bộ chi phí đầy đủ cho cả chuỗi cung ứng. Cần có

[3] Ví dụ như sản xuất cây lương thực tại các vùng có tiềm năng kinh tế nông nghiệp thuận lợi là một khả năng hiển nhiên.

những nghiên cứu đánh giá liên ngành khác để tập trung nhiều hơn vào việc xem xét hoạt động thương mại và hậu cần cho các vùng có khả năng cạnh tranh kinh tế cao nhất trong cả nước.

5.1.3 Quy hoạch đô thị

Quy hoạch và quản lý đô thị ở Việt Nam vẫn chủ yếu dựa vào các nguyên tắc thiết kế tĩnh, thay vì tạo điều kiện thuận lợi cho sự hoạt động và lưu thông linh hoạt của các thị trường nhà đất. Cần cải cách các quy trình và cơ quan lập quy hoạch để đảm bảo rằng các đô thị ở Việt Nam tiếp tục đóng vai trò then chốt trong nền kinh tế quốc dân. Các ưu tiên chính sách cần tập trung vào việc tăng cường sự phối hợp và hiệu quả của các cơ quan lập quy hoạch, chuyển từ quy hoạch tĩnh sang quy hoạch động, sử dụng các công cụ sắc bén hơn để theo dõi sát hơn những thay đổi thực tế đang diễn ra trên các thị trường nhà đất. Có thể xây dựng các hồ sơ về nhu cầu nhà ở và khả năng chi trả nhà ở trong toàn thành phố, và theo dõi thường xuyên hơn nhằm giám sát cung và cầu nhà ở của các phân khúc thị trường đa dạng và phân tích các biến cung, cầu chủ yếu có ảnh hưởng đến điều kiện tiếp cận nhà đất trên toàn bộ thị trường.

Việt Nam nên xem xét việc bổ sung công tác quy hoạch tổng thể bằng các cập nhật quy hoạch chiến lược thường xuyên hơn và các chiến lược quản lý thích ứng dựa trên các số liệu kinh tế xã hội hiện tại và các xu hướng thị trường thực nhằm bổ trợ và dẫn dắt quá trình phát triển theo định hướng thiết kế. Điều này sẽ tạo thuận lợi để tích hợp quy hoạch tổng thể với các quy trình quy hoạch khác (như các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch sử dụng đất). Việc thành lập các cơ quan như Viện Nghiên cứu Phát triển TP Hồ Chí Minh là nơi tập trung các nhà quy hoạch xã hội, kinh tế, sử dụng đất và không gian, là một bước phát triển quan trọng theo hướng này. Viện Nghiên cứu và Quy hoạch Đô thị Curitiba đã được toàn thế giới công nhận là một mô hình quy hoạch lồng ghép và dài hạn, với những kết quả và bằng chứng thực tế. Tại châu Á, Xinh-ga-po và Hồng Kông cũng thường được lấy làm ví dụ về việc áp dụng các thông lệ tốt của quốc tế trong công tác quy hoạch, qua đó tạo được sự gắn kết chặt chẽ hơn giữa các mục tiêu không gian và mục tiêu cung cấp các cơ sở hạ tầng vật chất và xã hội một cách hiệu quả. Còn có thể phát triển nhiều công cụ chính xác hơn nữa để các nhà quản lý đô thị thực hiện tốt các chiến lược quản lý đô thị. Khuyến khích sự linh hoạt như vậy là một yêu cầu quan trọng để các đô thị phát triển theo hướng đáp ứng các nhu cầu của thế kỷ 21 và cạnh tranh trong một nền kinh tế toàn cầu hóa.

5.1.4 Giao thông đô thị

Người dân ở các đô thị Việt Nam, kể cả những đô thị lớn nhất, vẫn có khả năng giao thông tương đối tốt, và xe máy là phương tiện chính, đóng vai trò chi phối trong hoạt động giao thông vận tải. Tuy nhiên, điều này đang thay đổi nhanh chóng. Một ưu tiên đối với Việt Nam là phải phát triển các mạng lưới đường bộ và hệ thống giao thông công cộng có khả năng thích ứng với mật độ đô thị ngày càng tăng và các xu hướng sử dụng đất đang thay đổi, đồng thời phải phản ánh nhu cầu của người sử dụng đối với vị trí, địa điểm các công trình nhà ở và thương mại. Một thách thức lớn là những cơ sở hạ tầng này phải sẵn sàng trước khi chuyển

đổi rộng rãi từ xe máy sang ô tô vì các đô thị lớn nhất của Việt Nam vẫn chưa đáp ứng được sự chuyển đổi về phương tiện giao thông cá nhân. Không một đô thị nào ở Việt Nam có hệ thống giao thông đô thị hoạt động tốt, thậm chí các dịch vụ xe buýt thông thường cũng chưa phát triển tốt ở Hà Nội hay TP Hồ chí Minh. Trong ngắn hạn đến trung hạn, không nên bỏ quên xe máy vì đây vẫn là một phương tiện giao thông đô thị hiệu quả; và nên hạn chế việc sử dụng ô tô bằng cách chuyển cho người sử dụng mọi trách nhiệm chi phí có liên quan, bao gồm cả các chi phí xã hội như tắc nghẽn giao thông. Trong dài hạn, nghĩa là trong thời gian xây dựng các cơ sở hạ tầng giao thông mới, Việt Nam cần chuẩn bị cho quá trình cơ giới hóa bằng cách đầu tư cho cơ sở hạ tầng đô thị và giao thông đô thị, như Hàn Quốc đã làm trong các thập kỷ trước và Trung Quốc hiện đang thực hiện. Đầu tư về kiến thức, năng lực và quản lý cũng không kém phần quan trọng. Việt Nam không có nhiều đô thị với hệ thống quản lý giao thông vận tải đô thị toàn diện. Sự chắp vá về mặt thể chế hiện diện trong toàn ngành và là một lĩnh vực cần tập trung phát triển. Ngoài ra, tích hợp quy hoạch, phát triển giao thông với quy hoạch phát triển sử dụng đất sẽ là một lĩnh vực chính sách và thực thi quan trọng khác đối với Việt Nam khi tiếp tục đô thị hóa.

5.1.5 Các thị trường nhà đất đô thị

Các thị trường nhà đất là những nhân tố rất quan trọng để giúp các nền kinh tế đô thị hoạt động một cách hiệu quả và công bằng. Các thị trường đất đai hiệu quả có vai trò thiết yếu trong việc cung cấp đất cho các hộ gia đình và doanh nghiệp. Xét trên phương diện địa lý, trong khi lao động và vốn có thể di chuyển tự do, thì đất đai lại cố định, không thể dịch chuyển; do đó đất đai cần phải có khả năng thích ứng với những mục đích sử dụng khác nhau được xác định theo nhu cầu thị trường về mật độ và phát triển đất. Do những hạn chế ngày càng tăng trong thực tế nguồn cung đất ở các vùng đô thị và do xu hướng độc quyền tự nhiên nên cần phải có những can thiệp của chính phủ trong lĩnh vực đất đai. Sự tham gia của nhà nước trên thị trường nhà đất nhằm mục đích nâng cao tính hiệu quả của thị trường, giải quyết các yếu tố thuận lợi từ bên ngoài có liên quan đến hoạt động phát triển đất của tư nhân và đảm bảo khả năng tiếp cận công bằng với các tài sản nhà đất. Vẫn còn nhiều vấn đề cần nghiên cứu, phân tích thêm để hiểu rõ hơn cách thức hoạt động của các thị trường nhà đất ở Việt Nam. Một mặt, các doanh nghiệp cho biết, họ đã dễ dàng tiếp cận quỹ đất hơn và thực tế là Việt Nam không có nhiều khu nhà ổ chuột (mặc dù đa số các khu dân cư đều khá đông đúc) cho thấy các thị trường đất đai ở Việt Nam hoạt động tương đối hiệu quả. Nhưng mặt khác, giá đất ở các vùng đô thị chính thường cao so với thu nhập và giá thuê nhà dự kiến có xu hướng cách xa giá bán với rất nhiều phân đoạn. Ngoài ra, nhiều dự án quy hoạch vẫn chưa được triển khai, ví dụ như các khu công nghiệp, do đó đất dự án thường được đem sử dụng cho những mục đích khác. Từ đây có thể chỉ ra những vấn đề tiềm ẩn khác như điều tiết quá mức, thiếu sự minh bạch và sử dụng đất như một phương tiện tích lũy của cải, và có thể là sự thiếu hiệu quả và thiếu bình đẳng trên thị trường. Đánh giá Đô thị hóa kiến nghị thực hiện thêm nhiều nghiên cứu, phân tích khác trong lĩnh vực này. Một trong những kiến nghị của Đánh giá Đô thị hóa là cần phân tích có trọng tâm về tình hình nhà ở tại các loại hình đô thị để kiến nghị điều chỉnh các chiến lược hiện tại

cho phù hợp với phạm vi và tính chất của những chuyển đổi liên quan đến giai đoạn tiếp theo của quá trình đô thị hóa.

5.1.6 Các dịch vụ đô thị cơ bản

Việt Nam đã làm được một công việc đáng kể khi gần như phổ cập tiếp cận với dịch vụ cung cấp điện (96%). Tuy nhiên, điều kiện tiếp cận đối với các dịch vụ cơ bản quan trọng khác như nước và vệ sinh vẫn còn hạn chế. Có thể thấy rằng, điều kiện tiếp cận nước và vệ sinh tăng theo quy mô đô thị. Mô hình này không chỉ có ở Việt Nam. Các nước như Cô-lôm-bia và Hàn Quốc, hiện đã đạt đến giai đoạn cao trong quá trình đô thị hóa, cũng gặp phải những tình trạng xã hội thiếu bình đẳng khi chuyển từ giai đoạn ban đầu sang giai đoạn giữa của đô thị hóa. Một số thách thức khác đang xuất hiện khi Việt Nam tiến lên những nấc thang cao hơn của con đường đô thị hóa. Trước hết, tăng điều kiện tiếp cận trong một số ngành dịch vụ chủ chốt vẫn sẽ là ưu tiên khi đất nước tiếp tục đô thị hóa, nhất là tại các đô thị vừa và nhỏ. Nhưng điều quan trọng không kém là Việt Nam cũng phải tập trung cải thiện tính bền vững tài chính của các dịch vụ này, đồng thời tập trung nâng cao chất lượng, tính hiệu quả và đáng tin cậy của các dịch vụ chủ chốt. Các chỉ số cho thấy rằng, Việt Nam đang phải đương đầu với 3 thách thức bổ sung có khả năng tạo ra những trở ngại cho mục tiêu xây dựng một xã hội đồng đều hơn, cụ thể, những thách thức đó là: chính sách phí dịch vụ và tăng cường bù đắp chi phí; cải thiện chất lượng dịch vụ; và cung cấp tài chính cho các dịch vụ cơ bản.

Một lĩnh vực chính sách quan trọng nữa là khó khăn của các chính quyền địa phương trong việc tìm nguồn tài chính cho các dịch vụ cơ sở hạ tầng. Những thay đổi trong hệ thống luật pháp năm 2002 đã thúc đẩy sự phân cấp trách nhiệm và trao quyền cho các tỉnh và đô thị đặc biệt. Kể từ đó đến nay, tỷ lệ chi ngân sách được phân bổ cho các cấp địa phương đã tăng lên 48% năm 2002, so với 26% năm 1992, và đang tiếp tục tăng. Nhưng phần lớn nguồn thu của chính quyền địa phương vẫn là ngân sách cấp phát từ trung ương và đại bộ phận nguồn vốn này (63%) được đóng góp bởi các địa phương như TP Hồ Chí Minh, Bà Rịa Vũng Tàu và Hà Nội. Các chính quyền địa phương không có nhiều giải pháp lựa chọn để tăng nguồn thu từ nguồn tự có, do đó họ trở nên ngày càng phụ thuộc vào việc bán đất để đầu tư. Năm 2008, gần 20% ngân sách của TP Hồ Chí Minh có nguồn gốc từ việc bán đất, tỷ lệ này ở Đà Nẵng là 30% vào năm 2006. Với hầu hết các dịch vụ công ích, phí của người sử dụng không bao quát được chi phí vận hành và không tạo được nguồn thu để đầu tư. Nhiều đơn vị công ích dựa vào các hoạt động kinh doanh khác ngoài lĩnh vực kinh doanh chính để có nguồn thu bổ sung cho nguồn thu từ phí dịch vụ; ví dụ như, dịch vụ cấp nước chỉ đem lại 50% nguồn thu cho Công ty cấp nước Thanh Hóa, hay EVN thành lập 4 công ty con hoạt động trong lĩnh vực bất động sản, và nhiều tỉnh thành tạo nguồn thu từ các công ty con làm ăn có lãi từ các hoạt động như phát triển và xây dựng bất động sản. Để có thể duy trì vốn đầu tư lớn cho các đô thị, cần phải có nhiều nguồn tài chính bền vững hơn.

5.2 Một chương trình tiếp tục sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới cho Việt Nam

Ngân hàng Thế giới luôn ủng hộ mạnh mẽ cho quá trình phát triển đô thị ở Việt Nam. Song song với tiến trình Việt Nam chuyển từ một nước có thu nhập thấp sang nước có thu nhập trung bình và cao hơn, quá trình đô thị hóa và phát triển đô thị sẽ trở thành một phần nội dung ngày càng quan trọng trong chương trình hỗ trợ phát triển của Ngân hàng Thế giới dành cho Việt Nam. Kiến thức và dịch vụ sẽ là trọng tâm được chú ý nhiều hơn để giúp các nhà hoạch định chính sách và các bên liên quan giải quyết tốt hơn các thách thức của quá trình phát triển. Một trong những mục tiêu hàng đầu của Đánh giá Đô thị hóa là xác định những khó khăn, thách thức của tiến trình đô thị hóa và các lĩnh vực cần nghiên cứu, phân tích thêm dựa trên các phân tích và thông điệp mang tính sơ khởi từ Đánh giá Đô thị hóa này. Một số nghiên cứu sẽ được tiến hành tiếp trong 3 năm tới (xem ở dưới) để đi xa hơn Đánh giá này. Đây chưa phải là một danh sách đầy đủ, mà là dấu hiệu cho thấy vai trò quan trọng ngày càng tăng của lĩnh vực đô thị trong chương trình hỗ trợ của Ngân hàng dành cho Việt Nam và ứng phó với một số thách thức chính sách đã nhắc đến ở trên.

Các khía cạnh không gian của tình trạng nghèo đô thị: Đô thị hóa không chỉ là thay đổi về mặt địa lý. Đó còn là những thay đổi sâu sắc trong cách sống và làm việc của con người. Đói nghèo, được đánh giá theo các nhu cầu cơ bản và cốt lõi, vẫn là một hiện tượng tồn tại chủ yếu ở nông thôn Việt Nam. Nhưng điều này cũng đang thay đổi. Ngày càng có nhiều lao động rời bỏ ngành nông nghiệp để chuyển sang các ngành công nghiệp hay dịch vụ, và đi kèm với hiện tượng này là tỷ lệ di dân nội địa cao – những dòng người đổ về các thành phố lớn, cũng như các đô thị nhỏ và thị xã, thị trấn. Các lao động trẻ di chuyển nhiều hơn: theo Tổng điều tra năm 2009, 23% số thanh niên từ 21 đến 25 tuổi hiện đang sống ở thành thị mới chuyển đến đây trong vòng 5 năm. Các cơ hội mới đến cùng với các nguy cơ mới với mức độ rủi ro lớn hơn, như thực tế đã xảy ra khi cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2009 gây tác động đến việc làm và mức lương. Việt Nam cũng đang phải xoay xở để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng đối với hàng hóa và dịch vụ công tại những địa phương có dân số thành thị tăng nhanh. Diện mạo của tình trạng đói nghèo đang thay đổi, và không nghi ngờ gì nữa, đói nghèo cũng sẽ được "đô thị hóa" trong thời gian tới. Do đó, cần tìm hiểu kỹ hơn về những đặc điểm khác biệt của tình trạng nghèo, cả về phương diện thu nhập/chi tiêu tiêu dùng và điều kiện tiếp cận các dịch vụ công, ở các cấp đô thị khác nhau để cung cấp thông tin cho những người xây dựng chiến lược giảm nghèo ở Việt Nam. Nghiên cứu về tình trạng nghèo thành thị cần tập trung vào những nội dung sau:

(i) ***Mô tả tình trạng nghèo ở tất cả các cấp đô thị:*** thực hiện phân tích này để chứng minh rằng đói nghèo vẫn tập trung chủ yếu ở vùng nông thôn Việt Nam, nếu xét một cách tổng thể; nhưng nghèo thành thị thực sự đang càng ngày càng nghiêm trọng hơn. Một mục tiêu quan trọng của nghiên cứu là trả lời câu hỏi: liệu những nỗ lực giải quyết vấn đề nghèo thành thị ở Việt Nam có nhận thức rõ ràng những đặc điểm phân bố không gian và đã đặc

biệt chú ý đến những thị trấn nhỏ chưa.

(ii) ***Giải thích những khác biệt về tỷ lệ nghèo thành thị:*** Sau khi mô tả tình trạng nghèo ở khắp các cấp đô thị, nghiên cứu sẽ tìm hiểu kỹ lưỡng hơn về mối liên quan giữa quy mô đô thị với đói nghèo, và mối liên quan này có xuất phát từ một mô hình phân bố không gian cụ thể của các đô thị hay không (có thể là mô hình mà trong đó quy mô thị trấn giảm dần theo khoảng cách từ vùng đô thị chính). Nói cách khác, nghiên cứu sẽ tìm hiểu xem sự tích tụ các yếu tố bên ngoài chỉ lộ ra ở các đô thị có vai trò chi phối như Hà Nội và TP Hồ Chí Minh hay còn xuất hiện do sự tăng trưởng ở các khu vực thành phố khác.

(iii) ***Liên kết nông thôn – thành thị:*** nghiên cứu sẽ tìm hiểu xem, tăng trưởng và giảm nghèo ở các thị trấn nhỏ tại Việt Nam có thể là điểm xuất phát quan trọng để giảm nghèo nông thôn hay không.

Hậu cần cho hoạt động thương mại ở Việt Nam: nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng thực với tốc độ bình quân 7,1%/năm trong suốt quãng thời gian 20 năm, tính đến năm 2010. Mặc dù hệ thống vận tải và hậu cần (là sự kết hợp giữa các mạng lưới cơ sở hạ tầng, cung cấp dịch vụ và môi trường luật định) không ngăn trở sự tăng trưởng theo hướng tăng đầu tư và tăng xuất khẩu, nhưng chi phí hậu cần vẫn cao nếu so sánh với các nước khác trong và ngoài khu vực. Chi phí hậu cần cao làm giảm tiềm năng tăng trưởng, và có thể nhanh chóng trở thành một trở ngại nghiêm trọng hơn đối với tính bền vững của tăng trưởng kinh tế. Ngoài ra, khi Việt Nam chuyển sang vị thế thu nhập trung bình, sẽ xuất hiện những nhu cầu mới đối với hệ thống vận tải và hậu cần để đáp ứng các yêu cầu kinh doanh phức tạp hơn liên quan đến sự dịch chuyển của các hàng hóa có giá trị gia tăng cao hơn. Sự hội nhập ngày càng sâu của Việt Nam vào chuỗi cung ứng toàn cầu, bắt đầu từ khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới vào năm 2007, đã đem lại một số thách thức cụ thể đối với việc quản lý và xử lý hoạt động vận tải biển quốc tế. Cạnh tranh sẽ càng ngày càng khó khăn hơn trong những năm tới. Do đó, Việt Nam không những phải giải quyết những hạn chế của hệ thống hiện tại, mà còn phải phát triển ngành hậu cần hiện đại hơn, có đủ khả năng đáp ứng những nhu cầu hiện tại và tương lai của một nước có thu nhập trung bình và ngày càng kết nối nhiều hơn với bên ngoài.

Đồng thời, những rủi ro do biến đổi khí hậu cũng cho thấy Việt Nam cần giải quyết yêu cầu giảm phát thải khí nhà kính – bao gồm phát thải từ ngành vận tải. Trong số các phương thức vận tải không phải là đường hàng không (vì vận tải hàng không cho đến nay là phương thức sử dụng nhiều các-bon nhất nhưng chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ trong ngành vận tải ở Việt Nam), vận tải đường bộ, trong phần lớn trường hợp, tạo ra nhiều khí thải CO2 (tính trên tấn-km) hơn so với đường sắt hoặc đường sông. Trong khi đó, nền kinh tế Việt Nam đang sử dụng đường bộ ngày càng nhiều: vận tải đường bộ chiếm xấp xỉ 50% tổng hoạt động vận tải (tính theo lượng hàng hóa chuyên chở) và gần 40% tổng lượng hàng hóa (tính theo tấn-km). Nhưng có lẽ quan trọng hơn là, từ trước đến nay, khối lượng hàng hóa vận chuyển bằng đường bộ luôn luôn tăng nhanh hơn so với các phương thức vận tải cạnh tranh khác, và xu hướng này được dự kiến sẽ tiếp tục trong những năm tới. Xét tới những hạn chế năng lực của mạng lưới đường bộ và tác

động môi trường từ hoạt động vận tải đường bộ mà chi phí thiệt hại ngày càng tăng, Việt Nam nên phát triển và duy trì những phương thức thay thế khác có tính bền vững và "xanh" hơn so với vận tải đường bộ, coi đây là một cấu phần không thể thiếu trong chiến lược cải thiện khả năng cạnh tranh của ngành vận tải đa phương thức và hậu cần.

Để giúp chính phủ Việt Nam đánh giá tính chất của các hạn chế gây thiệt hại tốn kém cho hoạt động vận tải và thương mại trong cả nước, Ngân hàng Thế giới đang tiến hành Đánh giá Các điều kiện Thuận lợi cho Thương mại và Vận tải (TTFA) nhằm xác định các trở ngại về luật định, thể chế, kinh tế và vật chất làm giảm tính hiệu quả của các dòng hàng hóa trong nước và quốc tế. Ngoài ra, để giúp chính phủ tìm ra cách tăng cường khả năng cạnh tranh của ngành hậu cần đồng thời giảm phát thải khí nhà kính, Ngân hàng đang thực hiện một nghiên cứu hai giai đoạn về Vận tải thủy nội địa và Vận tải biển nhằm xác định các cơ hội để sử dụng các luồng lạch đường sông và đường biển tốt hơn cho mục đích vận tải hàng hóa, đồng thời đề xuất những can thiệp có tính bền vững lâu dài về mặt chi phí và có khả năng tác động đến phát thải khí nhà kính trong lĩnh vực này. Để những ý tưởng này trở thành hiện thực, các kiến nghị từ cả hai nghiên cứu sẽ được kết hợp lại thành một báo cáo chung để xác định ưu tiên, và nếu thích hợp, có thể tiến hành nghiên cứu khả thi để vay vốn thực hiện từ Ngân hàng Thế giới.

Cung cấp tài chính cho cơ sở hạ tầng địa phương: kể từ năm 2002, Việt Nam đã từng bước phân cấp tài chính và chức năng. Các chính quyền tỉnh được trao thẩm quyền cụ thể để xác định ưu tiên nguồn lực và quyết định phân bổ ngân sách cho các ban ngành và các cấp địa phương. Do đó, kể từ năm 2002, tỷ lệ chi tiêu công được phân bổ cho các cấp địa phương đã tăng đáng kể. Nhưng các nguồn chi tiêu công cho cấp địa phương vẫn còn nhiều hạn chế. Phần lớn hoạt động đầu tư được cung cấp tài chính thông qua cơ chế cấp phát ngân sách theo hạn mức và bán đất. Các tỉnh được phép vay tối đa 35% giá trị đầu tư vốn hàng năm, trừ TP Hồ Chí Minh và Hà Nội có thể vay tới 100%. Tuy nhiên, chưa có các nguồn tài chính cho vay dài hạn. Phí của người sử dụng và giá dịch vụ có thể là một nguồn vốn đầu tư tiềm năng khác, nhưng trong nhiều ngành đô thị quan trọng, mức phí không đủ cho yêu cầu đầu tư. Ví dụ như giá cấp nước sinh hoạt thường được "bao cấp", với tỷ lệ bao cấp bình quân lên tới 40%, và chỉ đủ để trả chi phí vận hành và bảo dưỡng. Các chính quyền địa phương thường bán đất để có vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng; và tính trung bình, nguồn thu từ bán đất chiếm khoảng 20% ngân sách của địa phương. Mặc dù khá hiệu quả để cung cấp một lượng thanh khoản lớn nhưng các sắp xếp này không có tính bền vững, và có thể dẫn đến việc lạm dụng đất đai và cơ sở hạ tầng, đồng thời tạo ra những tác động xã hội và kinh tế bất lợi ngoài ý muốn. Các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (QĐTPTĐP) đang trở thành những phương tiện phổ biến hơn cho các tỉnh tìm nguồn tài chính để đầu tư cho cơ sở hạ tầng tại địa phương. Nhưng bản thân các quỹ này cũng tiềm ẩn một số rủi ro: trách nhiệm trả nợ được xem như các rủi ro tài chính và các hợp đồng với bên thứ ba cuối cùng vẫn do các tỉnh chịu trách nhiệm; thiếu tầm nhìn về vị trí của các quỹ QĐTPTĐP trong một chiến lược bao quát hơn về cung cấp tài chính cho địa phương; và cần phải quản lý và giám sát các quỹ này một cách chuyên nghiệp hơn. Ngân hàng Thế giới hoạt động tích cực trong lĩnh vực này và sẽ tiến hành một nghiên cứu đánh giá toàn diện về khung

cung cấp tài chính cho các địa phương ở Việt Nam. Nghiên cứu sẽ xem xét các thông lệ hiện tại, các giải pháp lựa chọn cho Việt Nam và các thông lệ tốt trên toàn cầu, để phát triển một chiến lược dài hạn cũng như một khung cung cấp tài chính cho cơ sở hạ tầng địa phương mang tính phù hợp và bền vững hơn.

Cải thiện hiệu quả ngành cấp nước: Thị trường cấp nước đô thị đã phát triển mạnh ở Việt Nam. Từ năm 1997 đến 2009, thị trường đã tăng giá trị gấp 4 lần, từ khoảng 50 triệu USD lên 300 triệu USD. Đầu tư trong ngành cũng tăng theo đô thị hóa. Năm 1997, mới có 10 công ty cấp nước phục vụ 100.000 khách hàng hoặc hơn. Đến năm 2009, con số này đã tăng lên 38, gần gấp 4 lần. Diện bao phủ dịch vụ cũng tăng đáng kể trong cùng thời kỳ: số dân được phục vụ tăng từ 5 triệu người năm 1997 lên hơn 20 triệu năm 2009; và diện bao phủ dịch vụ tăng từ khoảng 35% dân số đô thị lên khoảng 75% trong cùng kỳ. Nhưng như đã nêu ở trên, sự gia tăng diện tích phục vụ không đồng đều. Các thành phố lớn có diện bao phủ dịch vụ xấp xỉ 90%, trái lại các đô thị nhỏ và công ty công ích nhỏ có diện bao phủ dịch vụ nhỏ hơn nhiều và đó là những vùng đô thị sẽ tăng trưởng dân số nhiều hơn trong giai đoạn đô thị hóa tiếp theo. Mặc dù trong ngành đã có nhiều đầu tư và cải tiến trong thập kỷ vừa qua nhưng còn rất nhiều việc phải làm. Chương trình cho ngành cấp nước đô thị ngày càng tập trung nhiều hơn vào cải thiện chất lượng dịch vụ và hiệu quả hoạt động, điều này hoàn toàn phù hợp với một đất nước đang tiến lên nấc thang cao hơn của quá trình đô thị hóa và phát triển. Tỷ lệ thất thoát nước còn cao – 40% ở TP Hồ Chí Minh. Trong khi đó giá nước thấp, hầu như chỉ đủ để chi trả chi phí vận hành và bảo dưỡng. Do đó, còn nhiều khả năng để tăng giá nước mà vẫn đảm bảo khả năng chi trả của người nghèo thành thị. Một số công ty công ích phát triển các hoạt động khác ngoài ngành nghề kinh doanh chính, ví dụ như phát triển bất động sản và các dịch vụ xây dựng, và thu được tới 50% tổng doanh thu từ các hoạt động này. Nghiên cứu trong ngành này sẽ tập trung vào cải thiện hiệu quả của các công ty cấp nước, phần nào giúp Chính phủ Việt Nam phát triển các khung cấp vốn cho ngành để thúc đẩy nâng cao hiệu quả, đồng thời đảm bảo luôn có sẵn nguồn lực để tiếp tục mở rộng diện bao phủ dịch vụ.

Mở rộng và cải thiện vệ sinh đô thị: tình trạng thiếu điều kiện vệ sinh ở Việt Nam đã gây ra nhiều thiệt hại tài chính và kinh tế lớn. Thiệt hại tài chính phản ánh những thiệt hại về chi tiêu hoặc thu nhập do điều kiện vệ sinh kém, và tương đương khoảng 0,5% GDP hàng năm, trong khi tổng thiệt hại phúc lợi của dân cư tương đương với 1,3% GDP. Phần lớn thiệt hại kinh tế được chia sẻ giữa các ngành y tế (34%), cấp nước (37%) và môi trường (15%). Thiệt hại hàng năm tính theo đầu người vào khoảng 9,38 USD, tương đương với 150.770 đồng, theo báo cáo của Chương trình Nước và Vệ sinh năm 2009. Ngoài ra còn tồn tại nhiều điểm thiếu hiệu quả trong cơ chế cung cấp tài chính cho dịch vụ vệ sinh ở Việt Nam: tại các thành phố lớn nhất, phí nước thải chỉ đủ chi trả 1/10 chi phí vận hành và bảo dưỡng; nhu cầu đầu tư ước tính vào khoảng 15 tỷ USD cho 10 năm tới; và chưa có chiến lược rõ ràng về cung cấp tài chính cho ngành. Hơn nữa, Việt Nam cũng chưa có chiến lược nào nhằm từng bước nâng cao diện bao phủ và xử lý nước thải. Nhiều thành phố bỏ tiền xây dựng các trạm xử lý nước thải tốn kém và tiêu tốn nhiều năng lượng, nhưng không có chính sách đấu nối các hộ gia đình với hệ thống thu

gom nước thải, trong khi phần lớn các hộ này đã có bể tự hoại riêng. Điều này dẫn tới sự thiếu hiệu quả và lãng phí trong chi tiêu công. Đó là chưa nói đến việc áp dụng cách tiếp cận "mọi bàn chân đi chung một cỡ giày" trong lĩnh vực thu gom và xử lý nước thải, khiến cho sự thiếu hiệu quả càng tăng và chi tiêu công quá nhiều cho các công nghệ không thích hợp. Ngân hàng Thế giới sẽ làm việc với Chính phủ Việt Nam theo một chương trình nhằm giải quyết một số vấn đề chính sách nói trên và hỗ trợ Chính phủ phát triển một chính sách rõ ràng để mở rộng thu gom và xử lý nước thải đô thị, bao gồm phát triển các công nghệ thích hợp, các chính sách cung cấp tài chính và trợ cấp, các mô hình thể chế và tài chính cho các công ty thu gom xử lý nước thải.

Giao thông đô thị và Sử dụng đất: hiện tại, các thành phố của Việt Nam tạo điều kiện tương đối thuận lợi cho việc di chuyển, người dân không mất nhiều thời gian đi làm hàng ngày ở các thành phố lớn như Hà Nội, TP Hồ Chí Minh và Đà Nẵng. Một trong những nguyên nhân dẫn đến điều này là sự phổ biến của xe máy, loại phương tiện giao thông cá nhân chiếm ưu thế nhất ở các đô thị Việt Nam. Số lượng xe máy tăng vọt trong một thập kỷ vừa qua, và theo các nghiên cứu tình huống cụ thể ở Hà Nội và Đà Nẵng, 80% hoạt động di chuyển ở các thành phố lớn tại Việt Nam được thực hiện bằng xe máy. Tuy nhiên, dân cư tại các thành phố này có khả năng di chuyển tương đối tốt như vậy trong bối cảnh thiếu giao thông công cộng cũng là nhờ tỷ lệ sở hữu xe ô tô riêng chưa cao. Một nguyên nhân khác giúp cho thời gian đi làm hàng ngày tương đối ngắn, đó là các đặc điểm pha trộn về sử dụng đất ở các vùng cận đô thị, khiến cho việc di chuyển hàng ngày của nhiều người được thực hiện trên khoảng cách ngắn (như trường hợp nơi làm việc ở gần nhà). Ngoài ra, sự hiện diện phổ biến của các nhà có cửa hàng (gia đình sống ở tầng trên và bán hàng ở tầng dưới, hoặc bán hàng ở mặt tiền và sống ở căn phòng sau cửa hàng) cũng góp phần dẫn đến việc người dân thành thị không mất nhiều thời gian đi làm hàng ngày.

Tuy nhiên, theo dự báo, số lượng xe ô tô sẽ tăng mạnh trong những năm tới. Động lực chính cho sự gia tăng này có thể là sự gia tăng mức thu nhập bình quân theo đầu người, điều đã xảy ra ở hầu hết các nước khác, và sự thay đổi trong xu hướng sử dụng phương tiện giao thông cá nhân. Sử dụng đất và mô hình giao thông có quan hệ rất phức tạp. Mặc dù các đô thị của Việt Nam có mật độ đủ cao để xây dựng các hệ thống vận chuyển hành khách khối lượng lớn, nhưng các thành phố như Hà Nội và TP Hồ Chí Minh vẫn là những ngoại lệ trên thế giới khi chưa có những hệ thống như vậy. Để chuyển đổi sang các hệ thống vận chuyển hành khách khối lượng lớn, Việt Nam cần phải làm rất nhiều việc. Ngân hàng Thế giới sẽ tiếp tục hợp tác với Việt Nam để thúc đẩy quá trình chuyển đổi này và hướng tới phát triển đô thị thông minh. Trong số nhiều biện pháp cần thực hiện, trước hết phải hợp tác với các thành phố như TP Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng và Đà Nẵng để cải thiện giao thông công cộng càng sớm càng tốt, thúc đẩy thiết kế theo định hướng chuyển đổi (TOD) để kiểm soát quy hoạch và phát triển đất tốt hơn, đồng thời duy trì mật độ cao. Ngoài ra, Ngân hàng sẽ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và các dịch vụ tư vấn về quản lý cầu đối với giao thông (kể cả quản lý chỗ đỗ xe máy), kiểm soát ô nhiễm do xe máy (kể cả xe đạp điện và các tiêu chuẩn phát thải), nâng cao an toàn và tiện nghi cho người đi bộ và người sử dụng các phương tiện giao thông phi cơ giới.

Hỗ trợ phát triển TP Hồ Chí Minh: TP Hồ Chí Minh đóng vai trò không thể thiếu trong sự

phát triển kinh tế của Việt Nam. Cùng với vùng Đông Nam Bộ, TP Hồ Chí Minh hiện đang dẫn đầu cả nước trong quá trình chuyển đổi từ xã hội nông thôn sang xã hội công nghiệp. Hơn 20% GDP toàn quốc do TP Hồ Chí Minh đóng góp và 45% hàng hóa công nghiệp tập trung tại TP Hồ Chí Minh và vùng kinh tế quanh đó. Đặc điểm địa lý kinh tế cũng giúp thành phố tạo đà tăng trưởng công nghiệp (đặc biệt là công nghiệp nông nghiệp) ở khu vực Tây Nam và đặc biệt là ĐB sông Cửu Long. Nhưng tăng trưởng cũng đi kèm với nhiều thách thức. Các chi phí vận tải và hậu cần rất cao, có nguy cơ làm giảm khả năng cạnh tranh của vùng. Tăng trưởng dân số nhanh là nguyên nhân đẩy tăng trưởng kinh tế ra bên ngoài, thay vì tăng trưởng theo hướng đi lên, từ đó tạo ra sự phân tán việc làm và sự bành trướng đô thị không kiểm soát. Điều này chủ yếu do sử dụng quá nhiều xe máy, dẫn đến sự phân tán và dàn trải việc làm cũng như nhà ở. Hiện tại TP Hồ Chí Minh chưa có giải pháp vận chuyển hành khách khối lượng lớn nào, mặc dù mật độ đô thị tại đây đủ cao để xây dựng các hệ thống như vậy. Tình hình đang thay đổi, tuy nhiên cũng mất nhiều năm nữa mới có thể hoàn thành các hệ thống vận chuyển hành khách khối lượng lớn. Trong quá trình này sẽ phải chú ý tới những thay đổi trong mô hình sử dụng đất ở thành phố.

Xu hướng mở rộng ra bên ngoài cũng đang dẫn dắt sự phát triển ở các vùng đất thấp hơn của thành phố. Tình trạng ngập lụt ngày càng gia tăng ở vùng ngoại vi thành phố và có nguy cơ tiếp tục tăng cùng với mực nước biển dâng và tăng lượng mưa do biến đổi khí hậu. Các dịch vụ đô thị cơ bản ở TP Hồ Chí Minh chưa theo kịp tốc độ đô thị hóa: mới có 7% tổng lượng nước thải ở thành phố được xử lý, dẫn tới ô nhiễm nghiêm trọng tại các luồng lạch, kênh rạch; tỷ lệ thất thoát nước trên 30%; và chỉ có 15% hệ thống cống và đường ống thoát nước đã được nâng cấp để đáp ứng các nhu cầu hiện tại. Thành phố không có nhiều công cụ để cung cấp tài chính cho các đầu tư cần thiết nhất, nhưng có một vài giải pháp để tự tạo nguồn thu và dựa nhiều vào việc bán đất để tăng ngân sách. Nhưng giá đất cao cũng cho thấy vấn đề về khả năng chi trả nhà đất. Ngân hàng Thế giới sẽ hợp tác với các cơ quan địa phương của TP Hồ Chí Minh, ví dụ như Viện Nghiên cứu Phát triển TP Hồ Chí Minh, để hỗ trợ thành phố tìm hiểu rõ hơn về những thách thức này khi thành phố trở thành một đại đô thị ở Đông Nam Á. Trọng tâm chính của các nghiên cứu đó sẽ là tìm hiểu các tác động đối với những mục tiêu về khả năng cạnh tranh kinh tế và bền vững môi trường và xã hội của thành phố, và các nhu cầu mà những chuyển đổi cơ cấu sắp tới sẽ đặt ra cho người dân và cấu trúc tổ chức không gian của thành phố. Nhiều nghiên cứu khác được nhắc đến trong chương kết luận này cũng sẽ hỗ trợ cho nỗ lực nói trên.

Các nghiên cứu về phân đoạn thị trường nhà ở: như đã trình bày ở các phần trước, cho đến nay, Việt Nam đã thúc đẩy được một hệ thống cung cấp nhà ở khá đa dạng. Tuy nhiên, khi đô thị hóa tăng về quy mô và thay đổi về bản chất, và đi cùng với sự gia tăng thu nhập, các cách tiếp cận hiện tại cần phải được củng cố và điều chỉnh một cách thận trọng hơn và tích hợp với quy trình quy hoạch đô thị và phát triển sử dụng đất nói chung. Cần tiếp tục nghiên cứu dựa trên kết quả của đánh giá lần này để phân tích sâu hơn về giai đoạn bắt đầu phân đoạn của thị trường nhà ở tại Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, đồng thời mở rộng tiếp cận đến các đô thị khác có quy mô và vị trí khác nhau. Mục đích là sử dụng một cách tiếp cận chuẩn mực để tìm hiểu xem các

thị trường nhà ở hoạt động như thế nào tại các loại hình đô thị khác nhau ở Việt Nam – và sử dụng phân tích này để giúp định hình một chính sách có trọng tâm cho lĩnh vực nhà ở tại Việt Nam. Đây sẽ là một phần trong chương trình nghiên cứu đánh giá thị trường nhà ở cho toàn bộ khu vực để giúp các nhà hoạch định chính sách hiểu rõ hơn các động lực thị trường trước khi xây dựng các chính sách lâu dài. Mục tiêu đánh giá là thúc đẩy thực hiện các hành động sau đây một cách có hệ thống.

(i) Xây dựng và theo dõi, cập nhật hồ sơ về mức cầu và khả năng chi trả cho nhà ở tại các thành phố, đô thị, thông qua xem xét các nhóm thu nhập và chi tiêu (của các hộ gia đình).

(ii) Tìm hiểu và theo dõi xem các giải pháp cung (xây dựng và cung cấp nhà ở) tại thành phố, đô thị có đáp ứng các phân khúc nhu cầu hay không. Phân tích những xu hướng khác nhau của nguồn cung và những trở ngại trong quá trình cung, là một bước thiết yếu để chính phủ có thể xây dựng các chương trình chính xác và có mục tiêu cụ thể hơn.

(iii) Thực hiện một phân tích để tìm hiểu xem các biến số chính về phía cầu (điều kiện tiếp cận nguồn tài chính cho xây dựng và phát triển nhà ở) và các biến số chính về phía cung (điều kiện tiếp cận quỹ đất, vật liệu, v.v.) ảnh hưởng như thế nào đến từng phân khúc thị trường trong một đô thị cụ thể, mỗi biến số thay đổi theo các phân khúc thị trường và các đô thị ra sao, và các biến số có liên quan gì với nhau.

Các đánh giá về quản lý đất và thị trường đất đai: Đất đai là một đầu vào cơ bản cho đô thị hóa. Quản lý đất và các chính sách, thể chế (chính thức cũng như phi chính thức) để quản lý sự phát triển đất đai, các giao dịch của thị trường đất đai và sử dụng đất, là cốt lõi của quá trình đô thị hóa. Đồng thời, giá trị đất (hiện tại và tương lai) cũng thường là cơ sở để cung cấp tài chính cho nhiều cơ sở hạ tầng đô thị tại các thành phố. Ở những nước mà trách nhiệm thu ngân sách của địa phương không đủ do khuôn khổ thể chế và chính sách tài khóa giữa các cấp chính quyền đem lại nhiều thuận lợi hơn cho các cấp cao hơn, các chính quyền địa phương thường có xu hướng bán đất để cung cấp tài chính cho các hoạt động ở địa phương. Thông thường, các chính quyền địa phương sẽ tập trung marketing về các tài sản đất đai cho các nhà đầu tư (thường là các nhà đầu cơ trong nước và nước ngoài) ở các thị trấn mới, hoặc khu IT, khu công nghiệp – mà không đánh giá một cách khách quan về các khía cạnh thực tế và vị trí có nhu cầu. Thông thường, những giao dịch này không dựa trên giá thị trường, do đó cuối cùng sẽ rất tốn kém cho chính phủ - đồng thời cũng tác động đến tính hiệu quả của hình thái đô thị và tiềm năng tích tụ kinh tế. Giữa đất đai, tài chính đô thị, cơ sở hạ tầng, hình thái đô thị và hiệu quả hoạt động kinh tế xã hội chung của đô thị có mối quan hệ rất chặt chẽ.

Tìm hiểu các khía cạnh khác nhau trong quản lý đất đai và thị trường đất ở một quốc gia là điều cốt yếu để phát triển một cách tiếp cận bền vững lâu dài nhằm phát triển đô thị theo ý muốn. Mặc dù đã tìm hiểu được một số vấn đề liên quan đến điều này ở Việt Nam, nhưng vẫn phải tìm hiểu sâu hơn để hỗ trợ thông tin cho các nhà hoạch định chính sách đất đai trong bối cảnh Việt Nam đang đô thị hóa với tốc độ nhanh. Đánh giá Đô thị hóa kiến nghị nên tiến hành một

phân tích có hệ thống về vấn đề này. Đánh giá sẽ bao gồm phân tích các thị trường đất và các động lực quản lý đất đai cho các loại hình đô thị khác nhau – và cũng sẽ xem xét mối liên hệ thiết yếu giữa các chính sách, thông lệ và quy định ở cấp quốc gia và cấp tỉnh, cũng như tác động của các chính sách đó đối với thị trường đất đai ở đô thị Việt Nam. Nhiều khảo sát có tính hệ thống và chi tiết hơn về giá đất sẽ được tiến hành để cung cấp thông tin cho phân tích. Cuối cùng, đánh giá Quản lý đất và Thị trường đất đai sẽ cung cấp thêm thông tin về các cơ chế và chính sách phù hợp tại các nước khác nhằm tạo ra đòn bẩy tài chính từ giá trị đất đai một cách công bằng, minh bạch và hiệu quả (ví dụ như cơ chế gom quỹ đất và tái điều chỉnh quỹ đất, hay cơ chế đấu giá đất công khai và minh bạch do chính quyền tiến hành kết hợp với khuôn khổ quy trình quy hoạch tổng thể chiến lược). Đây cũng sẽ là một phần nội dung trong sáng kiến nghiên cứu ở cấp khu vực.

Các hệ thống quy hoạch và quản lý đô thị ở Việt Nam: như đã đề cập ở trên, hệ thống quy hoạch đô thị ở Việt Nam có hai lĩnh vực cơ bản cần tăng cường. Thứ nhất, cách tiếp cận quy hoạch tổng thể hiện nay của Việt Nam không dựa trên kiểm chứng thực tế – và có thể cần cải tiến nhiều để thể hiện chính xác hơn những khía cạnh và vị trí có nhu cầu, cũng như phản ánh rõ hơn các lực thị trường. Thứ hai, giống như nhiều nước khác, hệ thống quy hoạch có tính chắp vá và chỉ dựa trên từng vùng mà không tích hợp và phối hợp đầy đủ giữa các vùng chức năng hoặc không gian. Đây là hai vấn đề quan trọng cần giải quyết – nhất là vì tính hiệu quả của hình thái đô thị và các lợi ích từ sự tích tụ kinh tế dài hạn sẽ phụ thuộc đáng kể vào mức độ giải quyết các điểm thiếu hiệu quả trong hệ thống quy hoạch đô thị. Thông qua chương trình Các đô thị Eco2 đang được triển khai, Ngân hàng sẽ hỗ trợ một số thành phố cải tiến các hệ thống quản lý đô thị và quy hoạch đô thị hiện tại. Hoạt động này sẽ tập trung ở các thành phố mà Ngân hàng đang tham gia tích cực trong chương trình cho vay đô thị.

5.3 Lời tổng kết

5.3.1 Các hạn chế của Đánh giá Đô thị hóa

Đánh giá Đô thị hóa tập trung vào một số lĩnh vực có ý nghĩa mấu chốt để phát triển đô thị thành công, đó là: khả năng kết nối; nhà đất, quy hoạch đô thị, giao thông đô thị và các dịch vụ đô thị cơ bản. Những lĩnh vực này được chọn sau nhiều lần thảo luận với chính phủ, các tổ chức phi chính phủ, tư nhân và các bên liên quan khác để xác định những chủ đề cần ưu tiên phân tích trong đánh giá này. Tuy nhiên, đây chưa phải là một danh sách toàn diện gồm tất cả các chủ đề và lĩnh vực chính sách có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh đô thị hóa của Việt Nam. Ví dụ như, quản trị (hay quản lý nhà nước) là một chủ đề xuyên suốt tất cả các thách thức phát triển của Việt Nam, nhưng mới chỉ được đề cập một cách gián tiếp và mờ nhạt trong báo cáo này. Mặc dù vậy, không thể phủ nhận rằng các vấn đề khác như sự yếu kém về năng lực thể chế và quản lý nhà nước, thiếu trách nhiệm giải trình, yêu cầu tăng cường sự tham gia của người dân trong xã hội, nâng cao tính minh bạch và giảm tham nhũng là những hạn chế lớn đối với

quá trình đô thị hóa, cũng như với quá trình phát triển chung ở Việt Nam.

Tương tự như vậy, Đánh giá Đô thị hóa không trình bày các thách thức trong lĩnh vực y tế và giáo dục, mặc dù những điều đó sẽ xảy ra khi Việt Nam tiếp tục hiện đại hóa kinh tế, tối đa hóa phúc lợi thông qua tăng trưởng kinh tế và cố gắng thực hiện các mục tiêu của Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội theo các chuẩn hoạt động về năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) và Chỉ số phát triển con người (HDI). Báo cáo này mới đề cập một cách ngắn gọn đến các vấn đề như nghèo thành thị, nhưng điều này, cùng với sự bất bình đẳng ngày càng gia tăng, sẽ có thể trở thành các vấn đề cần giải quyết khi Việt Nam tiếp tục đô thị hóa. Những lĩnh vực quan trọng này không được trình bày chi tiết trong báo cáo không phải do kém phần quan trọng mà do đánh giá có phạm vi tương đối hạn chế. Trên thực tế, Ngân hàng Thế giới đang giải quyết những vấn đề này thông qua các hình thức nghiên cứu, phân tích khác có đóng góp lớn cho chương trình đô thị hóa. Hy vọng rằng báo cáo này sẽ đặt nền tảng cho những phân tích khác sâu hơn và có trọng tâm hơn về đô thị hóa, và sẽ là nguồn thông tin có ích cho các nhà hoạch định chính sách và các nhà nghiên cứu về phát triển đô thị trong tương lai.

5.3.2 Xây dựng một mạng lưới chia sẻ kinh nghiệm

Chương trình đô thị tại Việt Nam rất rộng và sâu. Sự chuyển đổi đô thị, như đã nói ở trên, sẽ định hình và được định hình bởi quá trình phát triển chung của Việt Nam. Bản thân quá trình đô thị hóa đầy thách thức sẽ là một trong những động lực tạo nên sự phát triển của đất nước và sẽ đặt ra trước các nhà hoạch định chính sách cũng như toàn xã hội những thách thức mới. Để hỗ trợ những đối thoại chính sách chung, Ngân hàng Thế giới sẽ trợ giúp chính phủ Việt Nam bằng cách phát triển một mạng lưới học tập. Mạng lưới có thể tồn tại dưới nhiều hình thức, nhưng với ngành đô thị, mạng lưới sẽ hoạt động thông qua Diễn đàn Đô thị Việt Nam. Diễn đàn Đô thị Việt Nam do Bộ Xây dựng chủ trì nhưng là sự kiện mở với tất cả các bên liên quan, bao gồm các bộ ngành, chính quyền địa phương, các nhà tài trợ, tổ chức phi chính phủ và tư nhân, và có thể là cơ hội đặc biệt để chia sẻ kiến thức về các thách thức đô thị hóa, các chính sách và thông lệ tốt trên toàn cầu. Diễn đàn Đô thị sẽ là phương tiện đầu tiên, nhưng không phải duy nhất, để Ngân hàng Thế giới thông qua đó hỗ trợ các nghiên cứu, phân tích về phát triển đô thị và chia sẻ, phổ biến kết quả với đông đảo người nghe quan tâm đến vấn đề này. Đây sẽ là cơ hội làm việc thông qua nhiều quan hệ đối tác nhằm tăng cường hiểu biết chung của chúng ta về đô thị hóa ở Việt Nam và cung cấp những lời khuyên tốt nhất cho chính phủ Việt Nam.

ĐÁNH GIÁ ĐÔ THỊ HÓA Ở VIỆT NAM

The World Bank in Vietnam
8th Floor, 63 Ly Thai To Street
Hanoi, Vietnam
Tel: (+84- 4) 3 934 6600
Fax: (+84 -4) 3 934 6597
Website: www.worldbank.org/vn

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI