

Cơ sở hạ tầng, dân số, giao thông và nhà ở Việt Nam: Liệu có còn nhiên liệu cho cỗ máy tăng trưởng?

David Dapice và Nguyễn Xuân Thành

Bối cảnh

Việt Nam đang tăng trưởng nhanh chóng, và phần lớn tăng trưởng tập trung vào hai thành phố lớn. Dĩ nhiên, ta mong muốn có được sự tăng trưởng rộng khắp và vì mục đích đó, phải có sự chuyển giao ngân sách đáng kể từ những vùng giàu có đến hầu hết các vùng khác. Chuyển giao ngân sách bao trùm chuyển giao trung ương dành cho chi tiêu hiện hành và cũng bao gồm cả ngân sách cho đầu tư cơ sở hạ tầng ở những vùng có mức độ hoạt động kinh tế tương đối thấp. Những câu hỏi nêu lên trong bài viết này là, trước tiên, mức dân số thực tế và tăng trưởng dân số ở thành phố Hồ Chí Minh là bao nhiêu; thứ hai, tình hình cơ sở hạ tầng ứng với sự tăng trưởng dân số này là như thế nào; và thứ ba, nếu động lực tăng trưởng chính trong nền kinh tế tiếp tục duy trì hoạt động thì những thay đổi trong các vấn đề ưu tiên quốc gia và địa phương là gì. Vấn đề là tránh tình trạng tắc nghẽn nghiêm trọng làm hạn chế tăng trưởng.

Bài viết này sẽ tập trung vào vấn đề dân số, cơ sở hạ tầng và các ưu tiên đầu tư. Phần tóm tắt nhanh các phát hiện cho thấy rằng dân số và đặc biệt là tăng trưởng dân số ở TPHCM đã được báo cáo thấp hơn thực tế. Đầu tư cơ sở hạ tầng, bị ràng buộc bởi việc chuyển giao 70% số thu thuế lên chính quyền trung ương, hoàn toàn không đủ để ngăn chặn tình trạng tắc nghẽn làm chậm tăng trưởng. Tuy vấn đề công bằng và thương thảo chính trị sẽ luôn luôn kêu gọi mức độ trợ cấp nhất định từ nơi giàu đến những vùng nghèo hơn, mức độ chuyển giao (hay vay mượn cho những vùng nghèo) không nên cao đến mức bóp nghẹt tăng trưởng ở những vùng năng động nhất.

Bài viết này không cố gắng ước lượng dân số thực tế và tăng trưởng dân số ở khu vực Hà Nội, Hải Phòng và các tỉnh xung quanh. Có thể khu vực miền bắc phát triển cũng có một số lượng dân nhập cư mà số liệu thống kê không nắm bắt được, nhưng có lẽ không nhiều như ở khu vực các thành phố lớn miền nam. Tuy nhiên, nếu quả đúng như dự đoán này, kết luận tương tự về nhu cầu cơ sở hạ tầng đầy đủ cũng sẽ áp dụng cho miền Bắc và ở Hà Nội để ngăn chặn tình trạng tắc nghẽn do chi phí gia tăng đến mức đầu tư và tăng trưởng phải gánh chịu tác hại. Ngay cả như thế, cũng đã có xu hướng phát triển cơ sở hạ tầng miền bắc để “bắt kịp” miền nam.

Cuối cùng, có thể thông qua qui hoạch và những chính sách khôn ngoan hơn để làm giảm các dòng lưu thông và xử lý với mức độ hoạt động nhiều hơn trong phạm vi cơ sở hạ tầng vật chất hiện có. Với cách thức sử dụng đất đai và phát triển bất động sản đô thị hiện nay, loại “cơ sở hạ tầng mềm” này hiện vẫn chưa được khai thác nhiều ở Việt Nam so với mức lẽ ra có thể đạt được. Đề xuất áp dụng giờ làm việc so le nhau chỉ là một ví dụ mới được đề nghị, nhưng còn có những biện pháp khác như Singapore áp dụng giấy phép hàng ngày cho phương tiện giao thông ở những vùng tắc nghẽn. Một ví dụ khác là lập qui hoạch không gian sống, văn phòng, nơi mua sắm, trường học và các hoạt động khác gần với nhau để giao thông được hạn chế đến mức tối thiểu và dân chúng có thể sinh hoạt gần như hoàn toàn tại nơi sinh sống của họ. Cách quản lý tốt hơn luôn luôn là một ý tưởng hay, vì nó gần như luôn luôn là phương thức ít tốn kém hơn cả để ngăn chặn tắc nghẽn thay vì phải xây thêm nhiều đường sá, mà bất luận thế nào cũng có xu hướng thu hút thêm nhiều giao thông hơn và chẳng mấy chốc lại kết thúc trong tình trạng tắc nghẽn lâu dài hơn.

Sự tập trung hoạt động kinh tế ở Việt Nam

Sự tăng trưởng sản xuất nhanh chóng ở Việt Nam chỉ tập trung ở một số ít vùng. Ví dụ điển hình nhất là đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đã thực hiện. TPHCM và các tỉnh lân cận chiếm hơn 55% tổng vốn FDI, trong khi Hà Nội và các vùng xung quanh chiếm 25% vốn FDI. Như vậy, **hơn 80% FDI đã thực hiện** cho đến tháng 7-2007 là ở các thành phố lớn và vùng lân cận.¹ Dĩ nhiên, FDI chỉ là một phần trong toàn bộ hoạt động. Nếu xem xét số việc làm trong tất cả các loại hình doanh nghiệp vào năm 2005 thì nhóm đô thị miền nam chiếm khoảng 40% số lao động và nhóm đô thị miền bắc chiếm 21% - như vậy, có đến hơn **60% người lao động trong các doanh nghiệp** tập trung ở các thành phố lớn và quanh đó. Đối với xuất khẩu, vốn đầu tư, và nộp thuế cũng có các tỷ lệ tương tự.² Năm 2006, dân số chính thức của hai vùng này là 23 triệu, chiếm 27% dân số quốc gia, chia đều giữa miền bắc và miền nam.

Sự tập trung hoạt động kinh tế này phản ánh qua sự di cư của dân chúng. Dân số đô thị Việt Nam đang tăng trưởng với tốc độ *chính thức* là 3,6% một năm (1999-2005) nhưng có lẽ con số thực tế sẽ vào khoảng 5% nếu tính cả dân nhập cư thành thị phi chính thức và những vùng đô thị lấn vào khu vực “nông thôn” lân cận.³ Tỷ lệ dân số mà lẽ ra nên được tính là dân số đô thị chắc chắn cao hơn 30% và có lẽ gần đến 35%, trong khi số liệu chính thức là 27%.⁴ Với tổng dân số cả nước hàng năm tăng hơn 1 triệu người, số tăng dân số ở đô thị và cận đô thị có lẽ hiện đang hấp thu toàn bộ mức tăng dân số của cả nước và một phần dân nông thôn nhập cư mỗi năm. Ứng với sinh lợi thấp trong nông nghiệp và tình trạng người lao động trẻ và có trình độ có xu hướng

¹ Khu vực TPHCM bao gồm Bà Rịa-Vũng Tàu, Đồng Nai, Bình Dương, và Long An. Khu vực Hà Nội Hải Phòng bao gồm Hải Dương, Hà Tây, Bắc Ninh và Vĩnh Phúc.

² Năm 2000, các tỉnh này chiếm 53% GDP toàn quốc. Dân số hiện nay chắc chắn đông hơn.

³ Lấy ví dụ, Điều tra mức sống 2004 nhận thấy rằng hơn 70% người lao động ở vùng đông nam bộ (khu vực TPHCM) có việc làm ngoài lĩnh vực nông nghiệp so với 84% ở đô thị và 33% ở nông thôn. Từ bấy đến nay, tỷ lệ này đã tăng lên.

⁴ Ở Trung Quốc, số liệu đô thị chính thức dựa vào thẻ đăng ký là dưới 30%, nhưng lên đến 40% khi sử dụng số liệu cư trú thực tế. Ở Việt Nam, tỷ lệ lực lượng lao động trong nông nghiệp giảm từ 65% vào năm 2000 xuống 55,7 phần vào năm 2006, do hơn hai triệu người lìa bỏ hoạt động nông nghiệp, trong khi tổng lực lượng lao động tăng thêm 6 triệu công nhân. Các hoạt động phi nông nghiệp hấp thu toàn bộ tăng trưởng lực lượng lao động cộng với 2,3 triệu người từ bỏ hoạt động nông nghiệp. (Niên giám thống kê Việt Nam 2006, trang 50-51.)

thích việc làm ngoài lĩnh vực nông nghiệp, có thể dân số nông thôn đang giảm sút khi khu vực chính thức tiếp tục mở rộng, và chủ yếu ở các vùng thành thị.

Người ta không rõ các thành phố ở Việt Nam có được chuẩn bị sẵn sàng cho sự gia tăng thêm một triệu người hay hơn nữa mỗi năm hay không. Nhà ở, đường sá, bệnh viện, trường học, cấp thoát nước đều đắt đỏ. Về thực chất, không có thuế bất động sản để tài trợ chi ngân sách địa phương, nên các thành phố thiếu hụt ngân sách kinh niên. Mặc dù phí sử dụng có thể dùng để tài trợ một số chiếc cầu hay đường xa lộ chính cũng như điện nước và hệ thống thoát nước, nguồn thu phí đó không phù hợp để xây dựng trường học, đường sá địa phương hay bệnh viện. Trong khi chi phí xây dựng đối với nhà ở cơ bản hiện ở vào mức vừa phải – khoảng 100 đến 150 USD một mét vuông – giá đất ở nhiều nơi cao đến nỗi chi phí nhà ở vượt ra ngoài tầm tay của đông đảo người dân Việt Nam.

Sự biến dạng giá đất thực sự khác thường. Một bài báo gần đây cho thấy giá đất gần những trục đường chính ở Nhật Bản, một đất nước nhiều núi và đông đúc với GDP đầu người gần 40.000 USD, vào khoảng 1050 USD một mét vuông. Đất đô thị ở Việt Nam thường cao hơn mức giá này và thậm chí những vùng đất rẻ hơn gần các đường chính cũng thường có giá vài trăm USD một mét vuông. Với thu nhập trên đầu người của Việt Nam dưới 1000 USD, giá đất tương đối hoàn toàn nằm ngoài mức thu nhập.⁵ Nếu phải tốn hàng chục ngàn USD cho một lô đất vừa phải, giá đất làm cho việc sở hữu nhà ở đô thị vượt ra ngoài tầm tay của đại đa số dân chúng, ngoại trừ một số rất ít người.

Tình trạng sở hữu gần đây không đến nỗi nghiêm trọng. Phần lớn dân cư thành thị đã có căn hộ hay đất đai từ nhà nước hay của cha mẹ để lại. Quả thật, trong cuộc Điều tra dân số năm 1999, chỉ có 11 nghìn hộ gia đình được liệt kê là không sở hữu nơi cư ngụ trong số 16,7 triệu người ở đô thị! Tuy nhiên, dân nhập cư phi chính thức thường ở nhà thuê và thường không được tính đến. Một nghiên cứu năm 2004 tập trung vào dân nhập cư cho thấy rằng trong số dân nhập cư được khảo sát, có 60% gặp khó khăn về nhà ở.⁶ Tỷ lệ tăng trưởng dân số thành thị hàng năm từ 3,5% đến 4% hay cao hơn cho thấy tỷ lệ nhập cư cao. Có thể tỷ lệ “gia tăng tự nhiên” của dân cư thành thị dài hạn hàng năm chỉ khoảng 1,1%. Nói cách khác, diễn tiến tình trạng nhà ở đối với dân nhập cư có thể tệ hơn nhiều so với tình trạng cách đây gần một thập niên hay thậm chí năm năm trước đây. Chỗ ở tươm tất và nằm trong khả năng chi trả là cả một vấn đề ứng với tình trạng nhập cư tăng nhanh. Giá đất cao ngất trời có nghĩa là việc sở hữu nhà ở, hay thậm chí chỉ là đi thuê để có một chỗ ở tươm tất trở nên khó khăn hay không thể đạt được đối với dân nhập cư. Những vấn đề này còn trở nên trầm trọng hơn nếu cơ sở hạ tầng không được xây dựng cho họ. Tình trạng san lấp các vùng trũng và ngập lụt gia tăng lại là một vấn nạn phổ biến khác.

Có một vấn đề liên quan ở đây. Nếu người ta không thể sống gần nơi làm việc, họ phải cư ngụ xa hơn. Điều này làm tăng thời gian đi lại và tình trạng tắc nghẽn. Ứng với mức đầu tư tối thiểu vào đường sá mới ở nội ô, thời gian lãng phí tăng nhanh, ô

⁵ Trong so sánh này, thu nhập trên đầu người được đánh giá theo tỷ giá hối đoái chứ không phải ngang bằng sức mua (PPP - purchasing power parity) vì đó là khái niệm phù hợp để sử dụng. Tiền thực được sử dụng để mua và bán đất chứ không phải giá trị qui đổi nhân ra để có mức giá tương đương với Hoa Kỳ hay Nhật Bản.

⁶ Chất lượng sống dân nhập cư Việt Nam, một cột trong Điều tra nhập cư Việt Nam năm 2004, bảng 3.1. Điều tra này là một nỗ lực kết hợp giữa Tổng cục thống kê và UNFPA và được công bố năm 2006.

nhễm, tai nạn, và môi trường đô thị tệ hại là những hệ lụy không thể tránh khỏi. Hệ thống xe buýt mới, các tuyến tàu điện ngầm và “các khu phố mới” để dân chúng cư ngụ gần nơi làm việc hơn tất cả đều là những giải pháp cục bộ, nhưng phải mất thời gian xây dựng và tốn kém.

Một vấn đề nữa liên quan đến dịch vụ đô thị. Về cơ bản, hiện không có một phương thức đầy đủ nào để các thành phố tài trợ cho những dịch vụ mà họ phải cung ứng như đường sá, trường học và an ninh trật tự. Các thành phố thường bán đất nhà nước lấy tiền tài trợ đầu tư. Việc thiếu khả năng chi trả cho cơ sở hạ tầng như thế làm cho những vùng đất “tốt” trở thành một hàng hoá khan hiếm và làm tăng chi phí của những khu nhà ở khang trang. Điều đó cũng có xu hướng làm cho các thành phố trở nên kém hiệu quả hơn và bất bình đẳng hơn. Vì hơn cả toàn bộ tăng trưởng dân số Việt Nam đều chuyển vào các vùng đô thị hay bán đô thị đang phát triển, điều này tạo ra tình trạng bất ổn có tính động, và các vấn đề xã hội tương lai.⁷ Do không có những chính sách tốt hơn, cuộc sống sẽ trở nên tệ hơn đối với nhiều người (nhất là những người có thực lực và có trình độ), vì họ phải chia sẻ thành phố với những người mới nhập cư ngày một đông đúc hơn.

Vẫn còn một vấn đề khác nữa – cơ sở hạ tầng trong một số trường hợp ở Việt Nam xem ra còn đắt đỏ hơn ở các nước khác trên cơ sở một hộ gia đình hay một mét vuông. Qui hoạch tổng thể TPHCM năm 2005 cho thấy chi phí cơ sở hạ tầng là 56 USD một mét vuông ở những vùng đất tốt và lên đến 70 USD ở những vùng đất trung. Nhưng Thủ Thiêm báo cáo chi phí cơ sở hạ tầng đến hơn 200 USD một mét vuông – có lẽ bao gồm một số cây cầu và đường hầm tốn kém. Ở Hoa Kỳ, chi phí cơ sở hạ tầng ngoại ô (mà lẽ ra phải đắt đỏ hơn do mật độ nhà ở thấp hơn) là 20 USD đến 30 USD trên một mét vuông. Cơ sở hạ tầng đô thị trên đầu người ở Trung Quốc xem ra nằm trong khoảng 2000-3000 USD, hay 6000 USD đến 9000 USD trên một hộ gia đình. Không rõ qui đổi con số này sang chi phí trên một mét vuông thì sao, nhưng nếu một hộ có 100 mét vuông đất, thì sẽ tốn chi phí cơ sở hạ tầng là 60 USD đến 90 USD trên một mét vuông không gian sinh hoạt. Tuy nhiên, cơ sở hạ tầng ở các thành phố lớn của Trung Quốc bao gồm đường tàu điện ngầm, đường siêu tốc và các khoản mục đất đỏ khác chứ không đơn giản như ở các thành phố Việt Nam.

Những vấn đề này không chỉ đơn thuần là vấn đề “chất lượng sống” – một cụm từ đôi khi được bàn luận qua loa như một thứ hàng xa xỉ mà chỉ có những xã hội giàu có mới quan tâm. Tình trạng tắc nghẽn mang tính truyền kỳ của Bangkok là tác nhân kìm hãm khả năng thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, du lịch và thậm chí cả đầu tư nội địa của nơi này. Một nghiên cứu mới đây của Ngân hàng Thế giới cho thấy có hơn 750.000 người chết mỗi năm ở Trung Quốc do ô nhiễm – một con số gây nhiều tranh cãi mà chính quyền Trung Quốc bắt buộc xoá con số này trong nghiên cứu! Bất ổn xã hội ở Indonesia có nhiều nguyên nhân, nhưng điều kiện yếu kém và ngập lụt tại nhiều vùng đô thị chắc chắn góp phần cho những vấn nạn này, và làm cho ngay cả các nhà đầu tư trong nước cũng lo ngại. Ứng với mục tiêu trở nên một nước công nghiệp giàu có vào năm 2020, điều quan trọng là Việt Nam phải có các chính sách đô thị đúng đắn. Đó là một phần của một chiến lược cần thiết, chứ không phải một thứ hàng xa xỉ.

⁷ Theo một ý nghĩa nào đó, Việt Nam đang đi theo con đường của Trung Quốc: dân số nông thôn thực tế (không phải chính thức) bắt đầu giảm từ năm 1995, dẫn đến nhiều vấn đề đô thị. Cách đáp ứng là kêu gọi “một xã hội hài hoà” nghĩa là chú trọng nhiều hơn vào việc trải rộng lợi ích kinh tế.

Như vậy, “vấn đề đô thị” thật sự là một tập hợp các vấn đề. Một là làm thế nào sử dụng qui hoạch và thuế tài sản để xây dựng các thành phố với nhà ở nằm trong khả năng mua sắm của dân chúng, với mật độ, vị trí nhà ở, cửa hàng, văn phòng và nhà xưởng phù hợp. Vấn đề thứ hai là xây dựng cơ sở hạ tầng và các dịch vụ đô thị đầy đủ ứng với tỷ lệ tăng trưởng nhanh chóng của các vùng đô thị – và tài trợ được cho cơ sở hạ tầng và dịch vụ đó. Nếu dân chúng ở gần nơi làm việc, và con cái họ sống gần trường học thì việc đi lại sẽ giảm xuống. Các phương tiện giao thông công cộng (hiện là xe buýt nhưng sau cùng sẽ là các đường tàu đô thị) và phương tiện cá nhân sẽ phải kết hợp theo những cách thức sao cho tránh được tình trạng tắc nghẽn kiểu Bangkok. (Tốc độ xe ô tô ở Bangkok hiện nay là 2 km/giờ, thậm chí còn chậm hơn xe đạp!) Ta sẽ bắt đầu tìm kiếm giải pháp từ đâu? Đó là một câu hỏi hay, nhưng trước tiên cần phải xây dựng các số liệu.

Dân số và tăng trưởng dân số thực tế ở khu vực TPHCM

TPHCM là thành phố lớn nhất nước Việt Nam và là trung tâm kinh tế của cả nước. Dân số chính thức năm 2006 là 6,1 triệu người, tăng 2,8% một năm từ năm 2002. Tuy nhiên, người ta tin rằng dân số cư trú thực tế cao hơn nhiều so với số liệu chính thức. “Dân trôi nổi” có thể sống và làm việc ở TPHCM gần như suốt cả năm, nhưng được tính là xuất phát từ tỉnh nhà của họ. Chẳng dễ gì đếm được số dân này vì họ thường sống trong những khu nhà “bất hợp pháp” trên các vùng đất nông nghiệp. Phần này thảo luận một số phương pháp ước lượng dân số thực tế và tăng trưởng dân số ở TPHCM.

1. Việc làm doanh nghiệp so với tăng trưởng dân số

Điểm mấu chốt để có được giá trị ước lượng tốt hơn xuất phát từ những nguồn số liệu độc lập nhưng đáng tin cậy hơn so với các giá trị ước lượng dân số chính thức. Một nguồn số liệu khả dĩ là các cuộc Điều tra khảo sát doanh nghiệp hàng năm. Sử dụng năm 2002 và 2005 lần lượt là năm cơ sở và năm kết thúc, ta thấy nổi lên những điểm khác biệt sau đây đối với TPHCM:

	Đơn vị: Triệu người	
	Dân số <u>chính thức</u>	Người lao động <u>doanh nghiệp</u>
2002	5,48	1,08
2005	5,89	1,50
% thay đổi	7,5%	39,0%
Thay đổi tuyệt đối	0,41	0,42

Năm 2002, khoảng một trong số năm người dân ở TPHCM (nếu số liệu dân số là đúng) có việc làm trong một doanh nghiệp chính thức. Năm 2005, tỷ lệ này tăng lên: cứ bốn người dân thì có một người có việc làm trong doanh nghiệp chính thức. Xét chi tiết hơn, *hơn 100%* của mức tăng trưởng dân số đo được ở TPHCM xuất phát từ gia tăng người lao động doanh nghiệp mà thôi. Điều này gần như không thể xảy ra được. Năm 2004 ở TPHCM, chỉ có 1,2 triệu người trong số 5,7 triệu dân làm việc cho

các công ty nhà nước, tư nhân, hợp tác xã hay công ty nước ngoài.⁸ Một người lao động trong doanh nghiệp thường có một người bạn đời và/ hay những người phụ thuộc, thường không phải là người lao động trong khu vực chính thức - tỷ lệ dân số/người lao động chính thức tương tự như qui mô của hộ gia đình. Ngay cả nếu một phần trong mức tăng việc làm là những người lao động độc thân, cũng không chắc rằng không có sự gia tăng dân số nào diễn ra trong giai đoạn này. Nhân tỷ lệ tăng trưởng người lao động doanh nghiệp TPHCM cho ba, ta được mức tăng trưởng 23% trong ba năm, hay mức tăng dân số là 1,26 triệu người. Con số này xem ra là một tỷ lệ tăng trưởng cao, nhưng hoàn toàn có thể là dân số thực tế năm 2002 cũng cao hơn. Nếu dân số *thực tế* năm 2002 bắt đầu ở mức 6,5 triệu người, tỷ lệ tăng trưởng ước lượng sẽ vào khoảng 6% một năm. Điều đó cũng có nghĩa là dân số thành phố năm 2006 là 8,2 triệu người! Một cách khác là giả định tỷ lệ dân số trên tăng trưởng người lao động doanh nghiệp bằng 1:4 (cho rằng tỷ lệ tăng trưởng người lao động độc thân có trọng số thấp) và điều đó sẽ dẫn đến sự gia tăng 1,68 triệu người và gần 8% tăng trưởng dân số với dân số điều chỉnh năm 2002 là 6.5 triệu người làm năm cơ sở.

2. Xe gắn máy

Xe gắn máy rất phổ biến ở TPHCM và gần như là một phương tiện cần thiết để đi lại, cho dù xe buýt, ô tô và xe đạp cũng được sử dụng đến một chừng mực nào đó. Điều tra mức sống 2004 ở miền Nam cho thấy có đến 71% hộ gia đình sở hữu xe máy. Tỷ lệ này ở TPHCM chắc chắn cao hơn ứng với thu nhập cao hơn của thành phố. Theo Sở Giao thông Công chính TP.HCM, số xe máy được đăng ký mới mỗi ngày làm việc ở Thành phố là 1.300 xe. Nếu ta giả định 1,5 người một xe máy (trẻ em và vợ/chồng không sở hữu xe máy; một số chủ hộ có thể cũng không sử dụng xe máy) và 50 ngày làm việc trong năm, dân số tăng thêm hàng năm là 487.500 người. Với dân số hiện hữu 8,2 triệu người, tốc độ tăng trưởng dân số ở TPHCM là gần 6%. Con số thực tế có thể thấp hơn nếu một số xe máy cũ hơn bị thải hồi hay bán cho các tỉnh xung quanh.

3. Đăng ký xây dựng

Nhà riêng và căn hộ xây dựng mới phải có giấy phép xây dựng. Lẽ dĩ nhiên, một số nhà nhỏ trên đất nông nghiệp có thể không cần giấy phép, nhưng phần lớn phải có giấy phép. Có một qui tắc thực nghiệm là có 10 mét vuông trên một người, cho dù các chuyên gia dự kiến con số này sẽ tăng lên theo thời gian lên đến 12-15 mét vuông trên đầu người, chỉ ít đối với dân cư trú hợp pháp. Giấy phép đăng ký chính thức để xây dựng nhà/căn hộ trong những năm gần đây là:

	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>
Triệu mét vuông theo giấy phép	1,89	2,92	3,47	4,91	4,98

Dân số ngầm thể hiện (nghìn)	189	292	347	491	498
------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----

Nếu chúng ta bỏ qua tác động của sự gia tăng số mét vuông trên đầu người có thể xây ra, xem ra số liệu này thể hiện không gian xây dựng chính thức cho gần nửa triệu

⁸ Số liệu từ Số liệu thống kê người lao động – việc làm năm 2004, trang 429.

người một năm vào năm 2005-06. Diện tích xây dựng không chính thức và sự mở rộng không gian sống không đăng ký có thể bù trừ cho sự gia tăng số mét vuông trên một đầu người - cả hai yếu tố này đều không thể quan sát được. Sự gia tăng dân số ngầm thể hiện từ cuối năm 2002 đến cuối năm 2006 là 1,63 triệu người.

So sánh các kết quả

Nỗ lực sử dụng các thông tin khác để ước lượng tăng trưởng dân số đã dẫn đến các giá trị ước lượng độc lập cho thấy mức tăng trưởng dân số cao hơn số liệu chính thức. Số liệu chính thức cho rằng tăng trưởng dân số ở TPHCM chỉ khoảng 158.000 người một năm từ năm 2002 đến 2005. Ta hãy so sánh các phát hiện về tăng trưởng dân số hàng năm ở TPHCM từ năm 2002 đến 2005-6 bằng các phương pháp khác nhau:

Số liệu chính thức: 158.000

Số liệu doanh nghiệp: 400-500.000 (ứng với tỷ lệ việc làm doanh nghiệp trên dân số là 1 trên 3 hay 4)

Xe máy: 540.000 (1,5 người/xe máy; chỉ phù hợp cho những năm gần đây)

Xây dựng: 410.000 (10 mét vuông trên đầu người không kể phi chính thức)

Điểm ngạc nhiên của bài tập này là số liệu chính thức dường như bỏ sót từ hơn một nửa cho đến hai phần ba số liệu tăng trưởng dân số thực tế.

Điều tra thay đổi dân số, lực lượng lao động và kế hoạch hoá gia đình năm 2006 nhận thấy rằng trong số 13,3 triệu người sống ở miền đông nam bộ, có 588.000 người sinh từ năm 2003 đến 2006. Điều đó có nghĩa là 196 nghìn người sinh ra một năm hay tỷ lệ sinh 1,47% [người mới sinh/dân số một năm]. Nếu dân số TPHCM là 7 triệu người, thì ta dự đoán quan sát thấy 103.000 người mới sinh một năm. Tỷ lệ tử vong thô là khoảng 4,3 trên 1000 người, nghĩa là vào khoảng 29.000 trên dân số 7 triệu người, mang lại sự gia tăng tự nhiên chỉ có 74.000 người. Ngoài ra, điều tra trên cũng nhận thấy mức nhập cư ròng vào miền đông nam bộ trong mười hai tháng cho đến tháng 4-2006 là 142,5 nghìn người. Nếu TPHCM hấp thu hơn một nửa số dân nhập cư đó – chẳng hạn như 75.000 người – thì mức tăng tự nhiên ròng “chính thức” và mức nhập cư **ghi nhận** sẽ khá ăn khớp với mức tăng dân số *chính thức*. Như vậy, giá trị thống kê ròng nhất quán với số sinh, số tử, số nhập cư quan sát được khi so với tăng trưởng dân số chính thức.

Tuy nhiên, nhất quán không có nghĩa là chính xác. Nếu bốn giá trị ước lượng độc lập của chúng ta có chút giá trị nào đó, thì giá trị thống kê ròng thật tệ trong việc nắm bắt số lượng người lao động “phi chính thức” hay người lao động “trôi nổi” cùng với gia đình họ. Điều đó cũng có nghĩa là đầu tư cơ sở hạ tầng tại những vùng có dòng dân nhập cư ồ ạt này vẫn còn bất cập – nhất là ứng với sự tái phân phối kép của dòng tiền chuyển về các tỉnh quê nhà và chuyển giao thuế cho các tỉnh thâm hụt. Tỷ lệ tăng trưởng dân số đô thị 5-7% một năm chứ không phải 2,5-3% có nhiều ý nghĩa đối với chính sách đất đai, đầu tư đường sá, điện nước, xây dựng trường học, bệnh viện và việc làm. Điều đó đặt ra câu hỏi về diễn tiến hiện tại của việc chuyển giao số thu thuế từ các thành phố lớn và các tỉnh tăng trưởng nhanh đến các vùng khác.

Cho đến giờ, các giá trị ước lượng chỉ phân tích TPHCM chứ không xét đến các tỉnh xung quanh. Có thể những tỉnh này cũng phát sinh những vấn đề tương tự với mức độ ít nhiều khác nhau. Một nguồn chính thức cho rằng trong khi dân số chính thức năm 2006 của Bình Dương là 964 nghìn, tỉnh này tin rằng dân số thực tế vào khoảng 1,4 triệu, cao hơn 45% so với số liệu chính thức. (Nếu TPHCM có 8 triệu người cư trú thực tế vào năm 2006, con số này cao hơn 31% so với dân số chính thức.) Nếu bốn thành phố thịnh vượng xung quanh có dân số thực tế cao hơn 30% so với số liệu chính thức, bốn thành phố này chẳng phải có 5,5 triệu dân chính thức mà có tới 7,2 triệu dân. Dĩ nhiên, đây chỉ là suy đoán, cần nhiều nỗ lực nghiêm ngặt hơn để có một giá trị ước lượng đảm bảo. Tuy nhiên, **nếu** các tỉnh này không phải có 11,6 triệu dân chính thức vào năm 2006, mà thay vì thế, có tới 15,2 triệu dân thực tế, điều đó có nghĩa là việc qui hoạch đã “bỏ sót” hơn 3,5 triệu người hay gần một phần tư dân số thực tế khả dĩ, và bằng 4% tổng dân số Việt Nam! Ngay cả nếu dân số thực tế thấp hơn giả định ở đây, cũng vẫn rất khả năng là dân số thực tế trong khu vực đã được ước lượng quá thấp nếu sử dụng số liệu thống kê chính thức. Điều này cũng cho thấy tình trạng đầu tư quá thấp vào cơ sở hạ tầng, vì phần lớn đầu tư cơ sở hạ tầng liên quan đến **tăng trưởng** dân số và sản lượng, chứ không phải **mức** dân số và sản lượng.

Cho đến điểm này, việc ước lượng mức dân số và tỷ lệ tăng trưởng dân số chỉ có tính dự đoán. Tuy nhiên, nếu ta tin các tỉnh xung quanh TPHCM (không kể Tây Ninh) cũng có dân số thực tế cao hơn 30% so với số liệu chính thức năm 2002 (nghĩa là 12 triệu chứ không phải 9,2 triệu) và nếu các thành phố này đang tăng trưởng với tỷ lệ 6%, thì đến năm 2007 dân số ở đó sẽ là 16 triệu, tăng bốn triệu người trong năm năm. Toàn bộ tăng trưởng dân số cả nước từ năm 2002 đến năm 2007 là 5,5 triệu người. Điều này có nghĩa là gần ba phần tư tăng trưởng dân số cả nước tập trung vào các tỉnh này. Lẽ dĩ nhiên, phép tính này không tốt hơn giả định mà ta đã dựa vào, và chỉ có tính chất suy đoán. Nếu dân số năm 2002 chỉ cao hơn 20% so với số liệu chính thức (11 triệu người chứ không phải 9,2 triệu) và nếu tăng trưởng dân số chỉ có 5%, mức tăng dân số thực tế sẽ là ba triệu, hay 55% của tăng trưởng dân số cả nước. Tỷ trọng thực tế của khu vực trong tăng trưởng dân số cả nước hơn năm năm qua có lẽ nằm trong khoảng từ 55% đến 75%.

Chi tiêu cơ sở hạ tầng và tài chính ở TPHCM

May mắn thay, UNDP đã tài trợ cho một nghiên cứu về cơ sở hạ tầng và tài chính ở TPHCM, so sánh với Jakarta và Thượng Hải. Nghiên cứu năm 2007 này đã nhận thấy tình hình sau đây ở TPHCM:

Cho dù TPHCM khá thành công trong việc huy động số thu thuế, thành phố chỉ được phép giữ lại một phần nhỏ trong số thu này, khoảng 30%. Số thu này cực kỳ thiếu hụt so với nhu cầu chi ngân sách của TPHCM, và bất chấp các phương tiện sáng tạo của thành phố nhằm tài trợ cho “hồ cách ngân sách” này trong sinh hoạt thường lệ và ngân sách đầu tư, thành phố cũng không thể theo kịp với sự tăng trưởng nhanh chóng và các nhu cầu nguồn lực đồng thời.... Việc huy động nợ thông qua phát hành trái phiếu đô thị đã trở thành nguồn thu nhập đáng kể trong bốn năm qua, tăng từ con số không cho đến một nửa trong toàn bộ thu ngân sách thường xuyên của địa phương; các nguồn thu khác chỉ tăng nhẹ trong cùng kỳ, cho nên tỷ trọng tương đối của chúng trong tổng thu ngân sách thường xuyên của địa phương giảm xuống. Đây có lẽ cũng là những giá trị ước lượng thấp hơn thực tế về vay mượn của TPHCM, vì số liệu nợ

không tính đến những nghĩa vụ nợ đột xuất đáng kể phát sinh thông qua việc bảo lãnh công khai và ngầm ẩn cho hoạt động vay mượn ngoài ngân sách của các cơ quan chính quyền địa phương... Điều này làm hạn chế đáng kể tiềm năng gia tăng huy động nợ của TPHCM để thanh toán cho đầu tư tương lai vào cơ sở hạ tầng đô thị.⁹

Như vậy, nghiên cứu chuyên gia nhận thấy rằng TPHCM đang chìm sâu vào nợ nần để tài trợ cho cơ sở hạ tầng, nhưng vẫn đang tụt lại đằng sau một phần do thành phố chỉ giữ lại 30% số thuế thu được. Đây là kết quả của cuộc cải cách phân quyền ngân sách năm 2004, cắt giảm các khoản chuyển giao của trung ương về các tỉnh giàu đồng thời duy trì tỷ trọng cao của trung ương trong số thu thuế từ những thành phố khấm khá. Người ta cũng dự đoán rằng *diễn tiến tích lũy nợ hiện tại không thể nào tiếp tục được nữa*. Động lực kinh tế của quốc gia không được đầu tư đầy đủ và sẽ phải cắt giảm mạnh từ mức bất cập hiện tại khi nợ nần tích tụ.

Có một nghiên cứu hay về phân quyền ngân sách ở Việt Nam do Phạm Lan Hương ở CIEM thực hiện vào năm 2006. Tác giả lưu ý rằng từ năm 2004, có sự phân chia ngân sách giữa trung ương và địa phương, trong đó hầu hết các khoản thuế và phí liên quan đến đất đai bao gồm thuế tài nguyên thiên nhiên ngoài dầu mỏ được giao cho địa phương, trong khi thuế xuất nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng, thuế liên quan đến ngành dầu mỏ, và thuế thu nhập doanh nghiệp của những doanh nghiệp hạch toán toàn ngành được chuyển giao 100% về cho chính quyền trung ương. Số thu được chia xẻ giữa trung ương và địa phương là thuế giá trị gia tăng hàng không nhập khẩu, các loại thuế doanh nghiệp khác, thuế thu nhập cá nhân, thuế tiêu thụ đặc biệt, phí xăng dầu. Luật mới cũng cho phép các tỉnh vay mượn trực tiếp trong những điều kiện do chính quyền trung ương qui định mà không cần phải phê duyệt thêm.¹⁰

Cách bố trí ngân sách này có nghĩa là địa phương chỉ có một khả năng hạn chế để tự huy động nguồn thu. Tuy tỷ trọng thu từ một tỉnh giàu được giữ lại địa phương đang tăng dần, đây chỉ là một tỷ trọng rất thấp. Trong khi đó, 49 trong số 64 tỉnh thành không chỉ được nhận toàn bộ số thuế thu được mà còn được trợ cấp từ trung ương. Tỷ trọng chuyển giao bổ sung từ ngân sách trung ương trong toàn bộ chi tiêu địa phương tăng từ 39% vào năm 1998 lên 57% năm 2003. Việc chuyển giao ngân sách trung ương này giúp cân bằng chi tiêu công cho các dịch vụ cơ bản như y tế và giáo dục, vốn rất khác nhau giữa các tỉnh thành – chỉ ít trên phương diện chi tiêu công cộng. Năm 2002, chỉ có sáu trong số tám tỉnh phải phải chi trả các khoản chuyển giao đáng kể¹¹, trong khi một số tỉnh nghèo hơn nhận được trợ cấp hơn 50 USD (khoảng 750 nghìn đồng) trên đầu người. Tác giả lập luận rằng ta vẫn còn có thể cải thiện tính hiệu quả của các khoản chuyển giao cho các tỉnh nghèo và thông qua lập mục tiêu chi tiêu xã hội tốt hơn.

⁹ Trang 1 và 2 trong Chi trả cho cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị: Nghiên cứu so sánh về tài chính đô thị ở TPHCM, Thượng Hải và Jakarta.

¹⁰ “Phân quyền ngân sách từ chính quyền trung ương đến chính quyền địa phương các cấp ở Việt Nam,” Phạm Lan Hương, CIEM, 12-2006, trang 7. Cơ chế chia xẻ ngân sách mới theo Luật Ngân sách 2002 thực hiện năm 2004. Tác giả lập luận rằng thuế giá trị gia tăng và thu nhập doanh nghiệp được “phân công” cho các thành phố lớn nơi đặt các trụ sở công ty ngay cả nếu hoạt động kinh tế diễn ra ở những thành phố khác. Nhưng nếu hoạt động này diễn ra tại những tỉnh giàu khác, tác động lũy thoái của việc phân công này sẽ ít hơn so với khi diễn ra tại những tỉnh nghèo.

¹¹ Website của Bộ Tài chính cho ta số liệu về kế hoạch ngân sách năm 2006 và 2007. Bảy tỉnh thành có hơn một phần ba số thu ngân sách thu ở biên giới được chuyển số thu ròng về ngân sách trung ương: TPHCM năm 2007 có thu/ chi ngân sách địa phương 18%; Hà Nội có 20%; Hải Phòng 22%; Bà Rịa Vũng Tàu 4% (dầu); Bình Dương 30%, Đồng Nai và Quảng Ninh 33%.

Trong khi chi tiêu y tế và giáo dục từ nguồn công cộng cân bằng đáng kể giữa các tỉnh, đầu tư công được định hướng tới những tỉnh giàu hơn. Sáu tỉnh có mức đầu tư hơn hai triệu đồng trên đầu người vào năm 2002, trong khi mười tỉnh khác có từ hơn một triệu cho đến hai triệu đồng đầu tư và 48 tỉnh còn lại có một triệu đồng đầu tư trên đầu người hay ít hơn. Tuy nhiên, vấn đề là người ta sẽ sử dụng *mức* dân số hay *tăng trưởng* dân số làm nền tảng để đánh giá đầu tư cơ sở hạ tầng. Dĩ nhiên, lượng cơ sở hạ tầng cơ bản là cần thiết đối với mỗi tỉnh. Đường sá, viễn thông, điện, nước phải được mở mang cho mọi thành phố và tỉnh lỵ. Sau những yếu tố cơ bản này, cần phải có nhiều đường mới, trường học, bệnh viện, hệ thống điện nước để phục vụ cho dân số **đang tăng trưởng** vượt xa hơn mức tăng trưởng chậm hay ổn định.¹² Đó là lý do khiến ta cần biết tăng trưởng dân số thực tế ở từng vùng. Sau khi đã có được những nền tảng cơ sở hạ tầng cơ bản, đầu tư công cộng *nên* được thiên về những vùng có cầu và nhu cầu gia tăng. Bất chấp sự phân phối đầu tư hiện tại, người ta hoàn toàn không rõ liệu diễn tiến đầu tư hiện tại có phản ánh diễn tiến tăng trưởng kinh tế hay dân số thực tế hay không. Có thể có đầu tư “dư thừa” tại một số tỉnh tri tri và đầu tư “thiếu hụt” tại những tỉnh thành tăng trưởng nhanh. Ở đây, số liệu tăng trưởng dân số thực tế là quan trọng.

Có thể nói, vẫn có rất nhiều chỗ để cải thiện hiệu quả chi tiêu cho cơ sở hạ tầng ở TPHCM. Quá thường xuyên, các yêu cầu đền bù đất đai để làm đường hay xây dựng cơ sở hạ tầng khác tăng lên đến những mức độ không thể tin được thay vì học tập từ kinh nghiệm phù hợp ở những nơi như Trung Quốc. Ở đó, đất thu hồi để làm một con đường mới sẽ mở rộng một khoảng nhất định so với con đường cũ, và những người có đất mặt tiền đường cũ sẽ được quyền sở hữu tầng trệt của một chung cư cao tầng ngay mặt tiền đường mới. Những người ở phía sau của con đường cũ sẽ được sở hữu những căn hộ tầng hai hay các cửa hàng trong những toà nhà mới xây dựng kề bên đường mới. Điều này làm giảm đáng kể chi phí đền bù, vì chủ đất được trả bằng hiện vật, chứ không phải tiền mặt

Chẳng phải bất thường khi những nước trải qua công cuộc công nghiệp hoá nhanh chóng phải tăng mức chi tiêu cho các vùng nông thôn. Về bản chất, nông nghiệp không thể tăng trưởng gần như nhanh bằng công nghiệp và trừ khi có một số lượng lớn hoạt động phi nông nghiệp, các vùng nông thôn có xu hướng có thu nhập thấp hơn và tăng trưởng chậm hơn. Một phần tình trạng này có thể được cân bằng thông qua hoạt động chuyển tiền trong nước. Con cái trưởng thành đi làm việc ở thành phố có thu nhập cao hơn và gửi tiền về quê nhà cho bố mẹ hay các thành viên khác trong gia đình. Đáng tiếc thay, người ta không biết nhiều về các khoản chuyển giao trong phạm vi gia đình này.¹³ Một phần khác của sự chênh lệch ngày càng tăng này có thể được bù đắp bởi chuyển giao ngân sách, như mô tả trên đây. Việc cố gắng không để sự khác biệt thu nhập nông thôn và thành thị trở nên quá lớn là điều bình thường và lành mạnh về mặt chính trị.

¹² Điều tra mức sống năm 2004 tường thuật rằng 91,6% hộ gia đình nông thôn được khảo sát có điện, lên đến 82,7% vào năm 2002. Trong khi khu vực tây bắc bộ chỉ có 72% và cao nguyên trung bộ và đồng bằng sông Cửu Long chỉ có 86-87%, số liệu năm 2007 chắc chắn tốt hơn. Nếu tình trạng có điện là một biến đại diện tốt cho cơ sở hạ tầng, sự mở rộng cơ bản về dịch vụ đang diễn tiến tốt và đã đi được khá xa.

¹³ Trong Điều tra mức sống năm 2002, thu nhập “khác” là 45 USD một người một năm hay tổng cộng 3,57 tỷ USD. Con số này nằm trong khoảng ước lượng về chuyển ngân từ nước ngoài, và vì nó cũng có thể bao gồm quà biếu của người thân, cho nên việc tách biệt các khoản thanh toán nông thôn - thành thị từ điểm số liệu duy nhất này không ích lợi gì.

Tuy nhiên, nếu gần như toàn bộ hay hơn cả toàn bộ dân số tăng thêm của cả nước đều chuyển đến thành thị và các vùng gần đô thị, điều đó trở thành một lựa chọn khó khăn: tiếp tục quyết định đầu tư nhiều vào các vùng nông thôn *sau khi* cơ sở hạ tầng cơ bản đã có, ngay cả khi ở đó không có nhiều hoạt động kinh tế, hay là hỗ trợ cho những vùng phát đạt cần đầu tư mới nhiều nhất. Với TPHCM, nơi chiếm 30% số thu ngân sách cả nước nhưng chỉ chi tiêu 9-11% số chi ngân sách cả nước, vấn đề là việc chia xẻ ngân sách này có công bằng hay hiệu quả không. Nếu đất nước có thể đạt được sự bình ổn nhờ tạo được công việc làm tương tất cho những người lao động mới, thì đầu tư vào những vùng phát đạt sẽ đáng giá hơn, và điều đó cũng sẽ hỗ trợ sự tăng trưởng nhanh nếu thực hiện tốt. Nếu việc cố gắng san đều thu nhập trên đầu người giúp đất nước được bình ổn hơn, thậm chí bằng tôn thất về mặt tăng trưởng, thì việc tiếp tục đầu tư vào các tỉnh tăng trưởng chậm là một chiến lược bình ổn tốt.

Năm 2004, TPHCM đã đầu tư khoảng 8,1 nghìn tỷ đồng hay khoảng 1,1 triệu đồng (tương đương 73 USD) trên đầu người bằng ngân sách đầu tư công cộng địa phương. Phần lớn được tài trợ bằng nợ hay bán /chuyển nhượng đất, hay các phương pháp khác như BOT (xây dựng, vận hành, chuyển giao). Nếu các nguồn này bị giới hạn theo thời gian, thì chỉ có thể có một vài kết cục mà thôi. Một là chính quyền TPHCM tìm cách giảm chi phí đơn vị của đầu tư vốn, dẫn đến thực hiện ít hơn nhưng những yếu tố cơ sở hạ tầng then chốt vẫn được xây dựng. Hai là mức chi tiêu giảm với hiệu quả gần như tương tự như hiện nay và sẽ có ít cơ sở hạ tầng được xây dựng hơn. Kết cục thứ ba là số thu hiện đang được chi định đến những tỉnh nghèo hơn, sẽ được tái định hướng đến TPHCM, có hoặc không có sự thay đổi về hiệu quả. Kết cục thứ tư là chính quyền trung ương đảm nhận thanh toán nợ cho các hoạt động đầu tư mà hiện thành phố đang chi trả. (Về bản chất, điều này cũng tương tự phương án ba, nhưng với một cơ chế khác.) Phương án thứ năm là sử dụng phương thức BOT nhiều hơn hay các thỏa thuận đối đất lấy cơ sở hạ tầng. (Điều này phù hợp định rằng các phương pháp này có những giới hạn không thể tiếp cận được.) Phương án nào có khả năng xảy ra?

Việt Nam vốn đã có tỷ lệ thu chi ngân sách trên GDP tương đối cao, ứng với mức thu nhập trên đầu người hiện nay. Chi ngân sách vào khoảng 28-31% GDP trong những năm gần đây trong khi thu ngân sách là 25-27%.¹⁴ Xem ra không dễ gì tăng các tỷ lệ này một cách hiệu quả, trừ khi sản lượng dầu khí và thu từ dầu khí tăng mạnh hay phát triển các nguồn thu mới. (Trung Quốc có thu và chi ngân sách vào khoảng 19% GDP.) Nếu quả thật số thu không thể tăng nhanh hơn GDP, thì việc phân bổ số thu trở nên thật sự quan trọng hơn.

Tính toán minh họa

Năm 2007, toàn bộ khu vực miền Đông Nam bộ – sáu tỉnh bao gồm TPHCM và các tỉnh kế cận – được dự toán thu ngân sách 170 nghìn tỷ đồng, hay 58% tổng thu ngân sách quốc gia. Tổng “chi cân đối ngân sách” khu vực là 24,4 nghìn tỷ hay một phần bảy tổng thu. Tuy nhiên, con số này bao gồm 74 nghìn tỷ từ Bà Rịa Vũng Tàu, chủ yếu là thu từ dầu – một nguồn tài nguyên thiên nhiên rõ ràng. Trừ số thu và chi của tỉnh này, ta còn 96 nghìn tỷ thu ngoài dầu và 21,4 nghìn tỷ chi tiêu, tỷ lệ là 22%. Các

¹⁴ Số liệu này, và số liệu của Trung Quốc được lấy từ Key Indicators 2007 của Ngân hàng Phát triển châu Á.

tỉnh thành lớn ở miền bắc Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh và Vĩnh Phúc có 68,5 nghìn tỷ thu ngân sách và chỉ chi tiêu có 16,5 nghìn tỷ, tỷ lệ 24%. Hợp lại, những tỉnh giàu này mang lại 75% thu ngoài dầu nhưng chỉ có 32% chi tiêu. (Phép tính này không bao gồm thu và chi của Bà Rịa Vũng Tàu.)

Điều này có nghĩa là các tỉnh khác chỉ mang lại 25% số thu ngoài dầu, nhưng chi tiêu 68% tổng chi tiêu của các tỉnh. Nếu những tỉnh giàu được phép giữ lại một phần ba số thu ngoài dầu của họ, điều đó sẽ dẫn đến cắt giảm 17 nghìn tỷ, hay 20% chi tiêu hiện hành của các tỉnh nghèo và để lại cho những tỉnh giàu hơn.¹⁵ Điều này sẽ làm tăng nguồn lực sẵn có cho các tỉnh giàu thêm gần 45%. Vẫn cho rằng mình đang chịu nhiều khó khăn, chính quyền các tỉnh nghèo không ưa thích gì sự chuyển đổi giả định này. Thế nhưng nếu việc cắt giảm tập trung vào các dự án đầu tư kém hiệu quả hơn, chứ không phải chú trọng vào việc cân bằng y tế và giáo dục, tình trạng bất lợi thực tế có thể được hạn chế đến mức tối thiểu. Dĩ nhiên, có các dự án lớn trong tỉnh nhà là hiện tượng phổ biến, nhưng nếu nhiều người lao động đang đi đến nơi khác (điều xem ra là đúng), có lẽ phần thu thuế của “tỉnh giàu” nên được để lại chính nơi thu để mang lại những dịch vụ và cơ sở hạ tầng cần thiết. Nếu việc giảm chuyên giao ngân sách này được cho là quá cực đoan, thì có thể thử với mức độ ít hơn.

Tuy nhiên, cũng nên nhắc lại rằng ta phải kỳ vọng đạt được hiệu quả cao hơn từ bất kỳ mức ngân sách tăng thêm nào để lại cho các tỉnh giàu. Các qui hoạch đô thị và giao thông nghiêm ngặt giúp hạn chế tối thiểu khoảng cách từ nhà đến nơi làm việc hay trường học sẽ là điểm khởi đầu. Tránh các vấn đề về thoát thải nước gây ra do san lấp những vùng trũng, và xử lý đền bù đất đai một cách hợp lý hơn sẽ là những bước tiếp theo. Dành ra một ít đất để xây dựng đường ray đô thị (rẻ hơn tàu điện ngầm) có thể là một ý tưởng khác. Vấn đề là nguồn tiền “thêm” này, dù cần thiết, sẽ không mang đến kết quả tốt nếu cứ tiếp tục những dự án lãng phí và đối chọi nhau. Việt Nam không thể kham nổi những kế hoạch đô thị hoá phi hiệu quả và tốn kém. Rất nhiều người lao động muốn sinh sống ở những vùng kinh tế sôi động. Nếu những vùng này bao gồm một số tỉnh kề cận các thành phố lớn, vấn đề đông đúc và tắc nghẽn có thể ngăn chặn được. Quả thật, sự phát triển thành công có xu hướng lan ra bên ngoài, giúp ích cho những tỉnh xa. Việc phân phối các dự án cơ sở hạ tầng hợp lý và hiệu quả hơn sẽ giúp đạt được kết quả này.

Đối với những người lập luận rằng sự mất cân đối lớn giữa những tỉnh giàu và những tỉnh nghèo đòi hỏi ta phải chi tiêu nhiều hơn cho những vùng nghèo, vấn đề là phương thức đầu tư công hiện tại thật sự đạt được bao nhiêu điều tốt đẹp. Hãy nhớ lại rằng với số thu từ dầu, Việt Nam hiện có tỷ lệ chi tiêu của chính phủ trên GDP cao hơn 50% so với Trung Quốc. Mức chi tiêu cao này thiên về các tỉnh nghèo. Cơ sở hạ tầng cơ bản đã có. Có nhiều điều cần phải làm hơn với đường sá nông thôn và những cải thiện khác, nhưng người ta vẫn cứ bị cám dỗ tiếp tục xây dựng vượt quá mức hữu hiệu.

Hiện chẳng có cách gì để nhận biết một cách chính xác và kịp thời các lợi thế so sánh của đầu tư công tại các tỉnh khác nhau. Dĩ nhiên, có những dự báo dựa vào sự mở rộng về tăng trưởng, nhưng những dự báo đó hiếm khi đáng tin cậy đủ để được nhìn nhận một cách nghiêm túc. Những người muốn một dự án cụ thể nào đó sẽ không tìm

¹⁵ Hệ thống hiện tại quy định một số loại thuế được dành hoàn toàn cho địa phương và một số loại thuế được chia xẻ giữa trung ương và địa phương. Đây là một ý tưởng hay, vì nếu toàn bộ các loại thuế được thuộc về trung ương, sẽ không có động cơ khuyến khích các địa phương giàu thu thuế, và nhiều loại phí và các khoản thu khác sẽ xuất hiện.

hiều xem thử liệu các phương pháp khác có thoả mãn nhu cầu với chi phí thấp hơn hay không. Hậu quả là hầu hết các chọn lựa đều mang tính chính trị và hành chính, với yếu tố đầu vào yếu kém chỉ dựa vào năng suất khả dĩ.

Đối với những dự án có thể được xây dựng bằng nguồn vốn tư nhân và có thể thu hồi được chi phí, cách thức hiển nhiên là kiểm tra tính hiệu quả để đòi hỏi phải thu hồi chi phí bằng những phí tổn phải chăng. Việc mở rộng hệ thống truyền phát điện và đường dây phân phối,¹⁶ xây dựng cảng và sân bay, thiết lập hệ thống nước và vệ sinh đô thị, hay xây dựng những chiếc cầu lớn, đường ngầm và đường cao tốc có thể dựa trên nguyên tắc này. Đê cho khu vực tư nhân tham gia bằng đồng vốn của họ ứng với rủi ro nhất định (mà không có sự bảo đảm của nhà nước – chỉ dựa vào doanh thu dự án để có được thành công) là một phương thức tốt nhằm bảo đảm rằng các giá trị dự báo doanh thu sẽ nghiêm túc chứ không hư cấu.

Tuy nhiên, có một loại dự án mà không thể kỳ vọng một cách hợp lý rằng sẽ thu hồi chi phí. Đường sá nông thôn và các vùng đô thị nhỏ, những chiếc cầu nhỏ, và hệ thống cấp nước nông thôn (cùng những thứ khác) cần được tài trợ để duy trì bằng số thu ngân sách chung. Một số hệ thống truyền tải điện hay điện thoại đến những vùng sâu vùng xa có thể phù hợp với loại này. Trong những trường hợp như vậy, tốt nhất là thiết lập các tiêu chuẩn so sánh và xây dựng thành một mật độ dịch vụ nhất định, nhất quán với khả năng tài trợ. Điều này đảm bảo tính công bằng và các tiêu chuẩn cơ sở hạ tầng tối thiểu.

Đối với đất đai công nghiệp, có một xu hướng là nhận đất rẻ rồi xây dựng cơ sở hạ tầng với quan niệm “xây dựng đi rồi họ sẽ đến”. Vấn đề là trong nhiều trường hợp, “họ” không đến. Nhiều bất động sản công nghiệp không được khai thác hết và lãng phí đất đai và tiền của, lại còn chiếm đất của hàng nghìn gia đình. Trong những trường hợp này, thà đầu tư ít hơn lại đáng mong đợi hơn. Phần lớn các bất động sản công nghiệp này đã có cơ sở hạ tầng cần thiết tối thiểu. Nếu không có biểu hiện của nhu cầu – nghĩa là sự quan tâm của các nhà đầu tư ngoài quốc doanh – lập luận ủng hộ cho việc tài trợ các bất động sản công nghiệp này bằng ngân sách trung ương thật là yếu ớt. Đây chính là những trường hợp hiển nhiên cần giảm chi tiêu đầu tư.

Cuối cùng, có những dự án đầu tư công cộng mang tính “đột phá” hay “chiến lược” như đường sắt cao tốc 35 tỷ USD. Trong những trường hợp như vậy, chẳng có chút cơ may thực tế nào để thu hồi chi phí. Kinh nghiệm của châu Âu và Nhật Bản cho thấy rằng đối với những chuyến đi kéo dài hơn bốn giờ, hành khách thích đi bằng đường hàng không hơn. Ứng với tình trạng chỉ có hai điểm xuất phát và nơi đến chính là Hà Nội và TPHCM, và đây sẽ là một chuyến đi kéo dài suốt một ngày, triển vọng thu hút được đông đảo hành khách thật là hạn chế. Các chuyến bay hiện đang được tổ chức thường xuyên và rẻ – rẻ hơn chi phí của một vé tàu cao tốc nếu có. Đối với những người đề xướng dự án này, việc thiếu khả năng thu hồi chi phí là bằng chứng cho tính chất mạo hiểm của dự án. Để phản bác lại, chi phí thực của những dự án như vậy không chỉ đơn thuần là đồng tiền phải chi tiêu, mà là sự tắc nghẽn, thời gian lãng phí, và tăng trưởng chậm hơn ở những thành phố lớn đang thiếu thốn cơ sở hạ tầng. Trong khi người ta vẫn quan sát thấy những dự án rầm rộ và bề thế ở mọi nơi, những dự án

¹⁶ Cũng đã có xu hướng thích thủy điện hơn so với các loại khác, cho dù thủy điện góp phần cho tình trạng thiếu hụt nguồn cung vào mùa khô và thường thâm dụng vốn hơn các phương án khác. Vấn đề chọn lựa phương án phát điện là một đề tài phức tạp vượt ra ngoài phạm vi bài viết này.

đó tốt hơn nên được duy trì ở một tỷ lệ nhỏ trong tổng chi tiêu và trợ cấp cho các đầu tư thiết yếu.

Kết luận

Bài viết này lập luận rằng mức dân số thực tế và nhất là tỷ lệ tăng trưởng dân số thực tế ở các vùng tăng trưởng chính cao hơn số liệu chính thức. Vì cơ sở hạ tầng, vượt qua mức tối thiểu, nên gắn liền với sự tăng trưởng dân số, số lượng đầu tư hiện tại ở các đô thị lớn hiện đang thấp hơn so với mức lẽ ra người ta nên làm. Điều này được bù đắp bằng việc bán đất và huy động nợ mà không thể duy trì mãi được, nhưng những kế sách này chỉ có tính chất tạm thời. Để giải quyết điều này cần có một phương cách mới để phân chia số thu thuế giữa các tỉnh giàu và các tỉnh nghèo.

Tuy nhiên, nếu chỉ đơn thuần cho phép các tỉnh giàu giữ lại tỷ trọng nhiều hơn trong số thu thuế của họ, thì sẽ không hữu hiệu nếu không có sự cải thiện trong việc lập và thực hiện dự án. Nhiều dự án công hiện đang được xây dựng đón đầu nhu cầu, quá tốn kém, và kém hiệu quả hơn các phương án khác.

Bước thứ nhất là xác định lại cho đúng dân số đang sinh sống ở từng tỉnh. Bước thứ hai là nhất trí về một phương cách mới để phân chia số thu thuế. Bước thứ ba là xây dựng một qui trình rà soát hữu hiệu hơn để chọn lọc và thực hiện các dự án đầu tư công cộng, bao gồm những cách thức thu hồi chi phí khi khả thi. Nếu ba điều này được thực hiện, việc đô thị hoá và phát triển của Việt Nam sẽ nhanh chóng hơn, bền vững hơn, và công bằng hơn so với khi các thành phố đang đói khát những dự án đầu tư thiết yếu còn các vùng nông thôn tăng trưởng chậm lại được trợ cấp vượt quá mức hiệu quả.