

PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VẬN TẢI ĐƯỜNG THỦY
NỘI ĐỊA TẠI VIỆT NAM

Tăng cường khuôn khổ pháp lý, thể chế
và tài chính

© 2019 Ngân hàng Thế giới

1818 H Street NW, Washington DC 20433

Điện thoại: 202-473-1000; Website: www.worldbank.org

Báo cáo này do nhóm chuyên gia Ngân hàng Thế giới phối hợp với các đối tác biên soạn. Kết quả nghiên cứu, kiến giải và kết luận thể hiện trong tài liệu này không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ngân hàng Thế giới và Ban Giám đốc Điều hành. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của dữ liệu trình bày trong nghiên cứu này.

Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên các bản đồ trong báo cáo này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng Thế giới về các đường biên giới đó.

Không nội dung nào trong tài liệu này tạo nên hoặc được coi như là một sự hạn chế đối với hoặc sự từ bỏ đặc quyền và miễn trừ của Ngân hàng Thế giới đã được bảo lưu riêng.

Mọi câu hỏi về quyền và giấy phép xin gửi về Publishing and Knowledge Division, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; email: pubrights@worldbank.org.

Ảnh bìa: Linh Phạm

CÁC TÁC GIẢ

Ông Hoàng Anh Dũng là Chuyên gia Giao thông Cao cấp của Ngân hàng Thế giới, hiện đang quản lý danh mục dự án trong lĩnh vực giao thông vận tải tại Vanuatu và Quần đảo Solomon ở khu vực Thái Bình Dương. Ông có bằng Kỹ sư và đã công tác tại Ngân hàng Thế giới 16 năm. Ông từng đảm nhiệm vai trò Trưởng nhóm Công tác của một số dự án về vận tải đa phương thức và logistics, dự án đường cao tốc, thí điểm mô hình PPP trong các dự án đường quốc lộ và đường thủy nội địa, bao gồm cả hoạt động phát triển kết cấu hạ tầng và dịch vụ tư vấn chính sách. Trước đây ông là Giảng viên Đại học Xây dựng Hà Nội và làm việc nhiều với Bộ GTVT tại Việt Nam. Ông có bằng thạc sĩ kỹ thuật tại Viện Công nghệ Châu Á (AIT) và bằng cử nhân công nghệ tại Đại học Xây dựng Hà Nội. Ông đã từng công tác tại Việt Nam, Myanmar, Ấn Độ, Bangladesh, Thái Lan và Lào.

Bà Yin Yin Lam, Chuyên gia Cấp cao về Thương mại & Logistics tại Ngân hàng Thế giới, chịu trách nhiệm quản lý và hỗ trợ các dự án logistics trên toàn Châu Á. Bà có kinh nghiệm chuyên môn trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng giao thông và tư vấn chính sách tại Việt Nam, Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Philippines, Singapore và một số quốc gia ở Châu Âu và Châu Phi. Yin Yin từng đảm nhận nhiều vị trí khác nhau bao gồm thành viên Nhóm Phát triển Ngành logistics tại Ban Phát triển Kinh tế Singapore, Phó Giám đốc Cảng vụ Hàng hải Singapore (Cảng Singapore), Giám đốc vùng tại Cơ quan Doanh nghiệp quốc tế Singapore (trước đây là Ban Phát triển Thương mại) và Cố vấn Ban Giám đốc Điều hành tại Ngân hàng Phát triển Châu Á. Bà có bằng thạc sĩ kinh tế phát triển của Đại học Oxford, bằng quản lý tài chính của Đại học London và bằng cử nhân kinh tế tại Đại học Quốc gia Singapore.

Ông Paul Amos là chuyên gia tư vấn chuyên về chiến lược và quản lý ngành giao thông vận tải. Tốt nghiệp chuyên ngành kinh tế, ông đảm nhận vị trí Cố vấn Giao thông cho Ngân hàng Thế giới và là Chuyên viên Ngân hàng Cấp cao tại Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Châu Âu. Ban đầu, ông tư vấn về lĩnh vực quản lý và giao thông vận tải với vai trò Tư vấn trưởng tại Booz Allen & Hamilton (Vương quốc Anh) và Giám đốc Điều hành của Travers Morgan tại Australia. Ông đã thực hiện các dự án tư vấn chính sách giao thông, cho vay và thực hiện dự án tại hơn bốn mươi quốc gia, liên quan đến tất cả các phương thức vận tải, bao gồm cả đường thủy nội địa ở Trung Quốc, Ấn Độ và Việt Nam.

Ông Paul Reddel là một chuyên gia tư vấn chuyên về phát triển kết cấu hạ tầng và tài chính. Ông đã làm việc tại nhiều nước châu Á cũng như các khu vực khác liên quan đến chính sách, chiến lược, tài chính và giao dịch trong giao thông vận tải và các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác của cả khu vực công và tư nhân. Ông từng đảm nhiệm vai trò Giám đốc Chương trình Khu vực của Quỹ Tư vấn Hạ tầng Đối tác Công-Tư, một Quỹ toàn cầu do Ngân hàng Thế giới quản lý. Trước đó, ông là chuyên gia cao cấp khu vực tư nhân liên quan đến việc tài trợ và triển khai các dự án hạ tầng của PwC. Trước khi gia nhập PwC, Ông làm việc cho Morrison & Co., một công ty tư vấn và quản lý quỹ đầu tư cơ sở hạ tầng. Ban đầu, ông công tác tại Kho bạc Queensland trong vai trò Giám đốc phụ trách Cơ sở Hạ tầng, phụ trách việc triển khai các dự án giao thông vận tải, năng lượng, nước và nhiều dự án lớn khác.

Bà Phạm Thị Phương là chuyên gia tư vấn trong nước chuyên về khuôn khổ pháp lý và thể chế trong lĩnh vực giao thông vận tải. Bà có chuyên môn về kinh tế vận tải đường thủy và pháp luật. Bà đã từng công tác tại các Vụ khác nhau thuộc Bộ GTVT của Việt Nam trong hơn 30 năm, trong đó có 21 năm đảm nhiệm vị trí chuyên viên cao cấp và sau đó là Phó Vụ trưởng Vụ Pháp chế. Công việc bà phụ trách là pháp luật và chính sách trong lĩnh vực giao thông vận tải của các phân ngành đường bộ, đường thủy nội địa, đường sắt, vận tải đa phương thức và logistics.

Bà Nguyễn Thị Phương Hiền có 22 năm công tác tại Viện Chiến lược và Phát triển Giao thông Vận tải (TDSI), Bộ GTVT. Bà có kinh nghiệm trong hoạch định chiến lược, quy hoạch tổng thể, cơ chế chính sách, phân tích tài chính và kinh tế cũng như ứng phó với biến đổi khí hậu trong lĩnh vực giao thông vận tải. Công việc hiện tại của bà tập trung vào các vấn đề phát triển chuyên ngành hàng hải, đường thủy nội địa, logistics và biến đổi khí hậu. Bà có bằng Thạc sĩ Kinh tế Vận tải tại Đại học Leeds, Vương quốc Anh và các bằng kỹ sư Công trình Cầu đường bộ, Kinh tế vận tải của Đại học Giao thông Vận tải, Việt Nam.

MỤC LỤC

CÁC TÁC GIẢ.....	2
Lời nói đầu	6
Lời cảm ơn.....	7
Danh mục thuật ngữ và từ viết tắt	8
Tóm tắt kết quả nghiên cứu và khuyến nghị	9
1. SỰ CẦN THIẾT phát triển vận tải đường thủy nội địa	21
1.1 Đây là một ngành chiến lược vì nhiều lí do.....	21
1.2 Ngân hàng Thế giới và sự phát triển của ngành VTĐTNĐ.....	22
1.3 VTĐTNĐ, logistics hàng hóa và tăng trưởng kinh tế	23
1.4 Phạm vi nghiên cứu của Báo cáo	25
2. Vai trò, Tài sản kết cấu hạ tầng và Hiệu quả VTĐTNĐ.....	27
2.1 Vai trò của VTĐTNĐ.....	27
2.1.1 Đóng góp trong tổng khối lượng luân chuyển	27
2.1.2 Tăng trưởng lưu lượng vận tải.....	28
2.1.3 Vận tải hàng hóa	29
2.1.4 Vận tải hành khách.....	30
2.2 Mạng lưới đường thủy	31
2.3 Đội tàu thủy nội địa.....	33
2.4 Cảng và bến thủy nội địa.....	34
2.5 An toàn giao thông đường thủy nội địa.....	34
2.6 Quy hoạch phát triển VTĐTNĐ.....	37
3. Khung pháp lý và quy định	39
3.1 Giới thiệu.....	39
3.2 Các mục tiêu chiến lược của khung pháp lý điều chỉnh VTĐTNĐ	40
3.3 Phạm vi điều chỉnh.....	40
3.4 Cơ cấu quy định về kỹ thuật.....	41
3.5 Cơ cấu quy định về kinh tế.....	42
3.6 Phân công trách nhiệm đối với các Bộ, cơ quan ngang Bộ	43
3.7 Các quy định pháp luật về khung tài chính	45
3.8 Đánh giá Khung pháp lý	46
4.0 Cơ cấu Thể chế.....	49
4.1 Tổng quan về cơ cấu	49
4.2 Phân chia vai trò nhiệm vụ giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh	49
4.3 Vai trò của khu vực công và tư.....	52
4.4 Vai trò của Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN.....	54
4.5 Ký kết hợp đồng bảo trì với bên ngoài.....	55
4.6 Phân công chức năng về quy định kỹ thuật	56
4.7 Vai trò và cơ cấu tổ chức của Cục ĐTNĐVN	58
4.7.1 Cơ cấu tổ chức và quản lý của Cục ĐTNĐVN	58
4.7.2 Các chức năng quản trị chính của Cục ĐTNĐVN	62

4.7.3	Vai trò thể chế dành cho các doanh nghiệp tư nhân.....	63
4.7.4	Công nghệ và hệ thống nghiệp vụ.....	63
4.7.5	Vai trò quảng bá ngành đường thủy nội địa.....	64
4.7.6	Các biện pháp đo lường hiệu quả thực hiện của Cục ĐTNĐVN.....	64
4.7.7	Tính minh bạch trong kết quả thực hiện của Cục ĐTNĐVN.....	65
4.8	Kết nối với các phương thức vận tải và vai trò của Bộ GTVT.....	65
4.9	Đánh giá khung thể chế.....	66
5.	Khuôn khổ tài chính.....	67
5.1	Các quy định pháp lý về tài chính cho VTĐTNĐ.....	67
5.2	Khuôn khổ tài chính cho Cục ĐTNĐVN.....	68
5.2.1	Nguồn vốn Nhà nước và ODA.....	69
5.2.2	Các nguồn vốn khác.....	72
5.3	Đề xuất về nguồn kinh phí cho Cục ĐTNĐVN.....	73
6.	Các biện pháp thể chế.....	75
6.1	Giới thiệu.....	75
6.2	Cơ cấu tổ chức và quản lý của Cục ĐTNĐVN.....	76
6.2.1	Ban Cố vấn ngành cho Cục ĐTNĐVN.....	77
6.3	Các biện pháp quản lý kết cấu hạ tầng.....	78
6.3.1	Kỹ năng, nguồn lực và phân cấp xuống khu vực.....	78
6.3.2	Tăng cường, kéo dài thời gian và áp dụng đấu thầu điện tử cho các hợp đồng bảo trì	78
6.3.3	Chỉ số thực hiện quản lý kết cấu hạ tầng.....	79
6.3.4	Xây dựng hệ thống quản lý tài sản.....	80
6.3.5	Khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu.....	80
6.3.6	Dịch vụ thông tin đường sông.....	81
6.4	Các biện pháp quản lý điều tiết ngành.....	81
6.4.1	Phát hành sổ tay các quy định.....	82
6.4.2	Sổ tay quy định điện tử.....	82
6.4.3	Tăng hiệu lực và cường chế thực thi pháp luật.....	83
6.4.4	Các chỉ số đánh giá hiệu quả quản lý điều tiết ngành.....	84
6.4.5	Thống nhất chức năng quản lý và chức năng kiểm tra, giám sát và cường chế thi hành pháp luật về đường thủy.....	86
6.5	Các biện pháp quản lý tổng hợp.....	87
6.5.1	Xúc tiến và hỗ trợ ngành.....	87
6.5.2	Trách nhiệm giải trình với cộng đồng.....	88
7.	Các biện pháp cấp vốn.....	89
7.1	Giới thiệu.....	89
7.2	Quỹ bảo trì đường thủy.....	90
7.2.1	Ngân sách nhà nước.....	91

7.2.2	Phí sử dụng đường thủy.....	92
7.2.3	“Trợ cấp” xã hội từ giao thông đường bộ.....	92
7.3	Đầu tư vốn xây dựng kết cấu hạ tầng cho Cục ĐTNĐVN	92
7.3.1	Kêu gọi vốn đầu tư.....	92
7.3.2	Các khoản vay dự án phát triển	93
7.3.3	Ngân sách nhà nước.....	93
7.3.4	Đầu tư tư nhân.....	93
7.4	Đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng cảng, bến thủy	94
7.4.1	Nhà đầu tư/đơn vị sở hữu tư nhân	94
7.4.2	Thỏa thuận hợp tác phát triển, khu vực tư nhân và chính quyền tỉnh.....	95
7.5	Chuẩn bị và thực hiện dự án	95
7.6	Áp dụng mô hình Đối tác Công - Tư trong phát triển giao thông đường thủy	96
7.6.1	Bối cảnh.....	96
7.6.2	Cảng nội địa và PPP	99
7.6.3	Ngành Đường thủy nội địa Việt Nam và PPP	100
8.	Trách nhiệm thi hành	103
8.1	Quản lý chương trình cải cách	103
8.2	Vai trò lãnh đạo của Bộ GTVT	103
8.3	Tổ công tác cải cách	104
8.4	Tham vấn rộng rãi các bên liên quan	106
8.5	Đặt ưu tiên và xác định cụ thể các chương trình triển khai.....	106
8.6	Kế hoạch Hành động về Giới của Bộ GTVT	107
8.7	Triển khai nhiệm vụ trong các giai đoạn có thể quản lý	109
Phụ lục 1	Chính sách Phát triển Lĩnh vực VTĐTNĐ Việt Nam	111
Phụ lục 2	Đề xuất các dự án VTĐTNĐ kêu gọi đầu tư nước ngoài đến năm 2020	118
Phụ lục 3	Nghiên cứu Điển hình: Dự án Nhượng quyền Khai thác Đường thủy Parana-Paraguay	119

LỜI NÓI ĐẦU

Việt Nam đã có lịch sử lâu đời về việc sử dụng hệ thống sông ngòi và kênh rạch để vận chuyển hàng hóa và hành khách. VTĐTNĐ chuyên chở khoảng 17,1% khối lượng vận tải hàng hóa trong nước của Việt Nam và đảm nhận gần 19% khối lượng hàng hóa luân chuyển (xét cả về trọng tải và cự ly vận tải). Đây là tỷ lệ rất cao theo tiêu chuẩn quốc tế và tỷ lệ đảm nhận hàng hóa trong nước của Việt Nam cao hơn gấp đôi so với Trung Quốc, Hoa Kỳ và Liên minh châu Âu nơi đường thủy nội địa cũng là phương thức vận tải phổ biến.

Ngay sau khi gia nhập cộng đồng kinh tế quốc tế vào cuối những năm 1980, Việt Nam đã coi việc phát triển ngành giao thông đường thủy nội địa là một trong những ưu tiên hàng đầu để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Dù nguồn ngân sách hạn hẹp, Việt Nam đã có những bước tiến lớn trong việc phát triển giao thông đường thủy nội địa nhờ khai thác hiệu quả các điều kiện tự nhiên từ hệ thống sông ngòi và kênh rạch. Đáng chú ý, lưu lượng vận tải của ĐTNĐ đã tăng 47% trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2016.

Tuy vậy, chỉ dựa vào các điều kiện tự nhiên sẽ có thể làm mất dần lợi thế cạnh tranh của ngành. Để phát huy tiềm năng to lớn của đường thủy trên thực tế, Việt Nam cần chú trọng đầu tư vào cấu trúc thể chế, tăng cường khuôn khổ và quy định pháp lý cũng như cải thiện cơ chế tài chính.

Báo cáo này của nhóm chuyên gia Ngân hàng Thế giới phân tích và đánh giá toàn diện về những thách thức mà ngành vận tải đường thủy nội địa (VTĐTNĐ) đang gặp phải, đồng thời đề xuất một chương trình cải cách bao gồm các biện pháp phát triển ngành được Chính phủ Việt Nam đưa ra với mục đích cải thiện “môi trường thuận lợi” nhằm hỗ trợ ngành VTĐTNĐ phát triển cả về quy mô và trình độ kỹ thuật.

Báo cáo nhấn mạnh sự cần thiết của các biện pháp cải cách, với trọng tâm là khuôn khổ thể chế như tách riêng chức năng quản lý kết cấu hạ tầng và chức năng quản lý điều tiết ngành; cải thiện môi trường thuận lợi bằng cách phát hành sổ tay phổ biến pháp luật và quy định trong ngành để người dùng dễ tiếp cận hơn; điều chuyển một phần ngân sách tài trợ cho lĩnh vực đường bộ sang đường thủy nội địa và xây dựng lộ trình minh bạch, hiệu quả để khuyến khích khu vực tư nhân tham gia cung cấp kết cấu hạ tầng cũng như các dịch vụ vận hành và bảo trì trong lĩnh vực này.

Với tầm nhìn dài hạn, ưu tiên đầu tư và quyết tâm chính trị, chương trình cải cách sẽ giúp chính phủ giải quyết nhiều trở ngại đang hạn chế tiềm năng phát triển của vận tải đường thủy nội địa tại Việt Nam. Quá trình phát triển của Việt Nam sẽ được hỗ trợ thuận lợi và đáng tin cậy hơn khi hàng hóa có thể lưu thông an toàn và hiệu quả trên mạng lưới đường thủy nội địa rộng khắp. Tăng cường đầu tư và quản lý hiệu quả mạng lưới kết cấu hạ tầng cũng sẽ thúc đẩy xu hướng vận chuyển bằng container của các ngành công nghiệp mới và giảm chi phí logistics, lĩnh vực mà Việt Nam đang cần cải thiện so với các đối thủ cạnh tranh như Trung Quốc, Malaysia và Thái Lan. Tiếp tục hoàn thiện mạng lưới kết cấu hạ tầng mạng cũng sẽ cải thiện và phát huy lợi thế môi trường của vận tải đường thủy với lượng phát thải khí nhà kính/tấn-km, thấp hơn 2 - 3 lần so với vận tải đường bộ. Vai trò của ngành VTĐTNĐ đối với sự phát triển của đất nước càng có ý nghĩa quan trọng hơn bao giờ hết.

Ngân hàng Thế giới vinh dự được hỗ trợ Việt Nam trong quá trình phát triển ngành vận tải đường thủy nội địa trong những thập kỷ gần đây. Ngân hàng Thế giới cam kết tiếp tục hợp tác với Chính phủ Việt Nam để thực hiện chương trình cải cách và mong muốn các tuyến đường thủy nội địa sẽ càng phát huy hiệu quả hơn nữa, từ đó nâng cao mức sống của người dân Việt Nam.



Ousmane Dione
Giám đốc Quốc gia
Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam



Franz Drees-Gross
Giám đốc
Ban Giao thông Vận tải Toàn cầu

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này do Ban Giao thông Toàn cầu và Khu vực Đông Nam Á - Thái Bình Dương của Ngân hàng Thế giới biên soạn.

Nhóm nghiên cứu do ông Hoàng Anh Dũng làm trưởng nhóm với các thành viên là bà Yin Yin Lam (Ngân hàng Thế giới) và các Tư vấn ông Paul Amos, ông Paul Reddel, bà Phạm Thị Phương và bà Nguyễn Thị Phương Hiền. Nhóm nghiên cứu xin cảm ơn sự hướng dẫn và chỉ đạo chung của ông Guangzhe Chen (Giám đốc cấp cao, Ban Giao thông Toàn cầu), ông Franz R.Drees-Gross, (Giám đốc, Ban Giao thông Toàn cầu), ông Ousmane Dione (Giám đốc Quốc gia Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam), Almud Weitz (Quản lý Ban Giao thông Khu vực Đông Nam Á - Thái Bình Dương), ông Achim Fock (Giám đốc Vận hành Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam), ông Madhu Raghunath (Quản lý Chương trình Hạ tầng Việt Nam) và bà Jen JungEun Oh (Chuyên gia Giao thông Cao cấp và Trưởng Bộ phận Giao thông Vận tải).

Nghiên cứu đã nhận được sự hỗ trợ tích cực của Chính phủ Việt Nam và đánh giá cao những ý kiến tư vấn của Thứ trưởng Bộ GTVT Nguyễn Nhật. Ông Hoàng Hồng Giang, Cục trưởng và các cán bộ Cục ĐTNĐVN, Bộ GTVT cũng đã đóng góp những thông tin và hiểu biết có giá trị cho nghiên cứu. Các đơn vị khác thuộc Bộ GTVT tham gia hỗ trợ nhóm với những thông tin quan trọng bao gồm Vụ Kế hoạch và Đầu tư, Vụ Hợp tác Quốc tế, Vụ Pháp chế, Vụ Kết cấu Hạ tầng Giao thông, Vụ Tổ chức Cán bộ, Vụ Tài chính, Vụ Đối tác Công-Tư, Tổng Cục Đường bộ Việt Nam, Cục Hàng hải Việt Nam và Cục Đăng kiểm Việt Nam. Chúng tôi xin cảm ơn các Bộ ngành cơ quan cùng với các công ty tư nhân, hiệp hội và các bên liên quan trong ngành giao thông vận tải đã hỗ trợ nhóm hoàn thành nghiên cứu này.

Bản thảo của báo cáo này đã được các chuyên gia thẩm định, bao gồm ông Arnab Bandyopadhyay (Chuyên gia trưởng ngành Giao thông), ông Lincoln Flor (Chuyên gia Kinh tế Giao thông Cao cấp), ông Harrie de Leijer (Cố vấn Giao thông Đường thủy Nội địa Cao cấp), bà Đặng Thị Quỳnh Nga (Cán bộ Vận hành), Luis Blancas (Chuyên gia Giao thông Cao cấp), ông Nguyễn Hồng Ngân (Cán bộ Truyền thông Cao cấp) và bà Đào Thị Thùy Dung (Chuyên viên Phân tích Vận hành). Ấn phẩm này cũng nhận được những góp ý quý báu về mặt kỹ thuật từ ông Robin Bednall (Bí thư thứ nhất, Đại sứ quán Australia tại Hà Nội), ông Vũ Đức Công (Quản lý cao cấp Chương trình Cơ sở hạ tầng, Đại sứ quán Australia tại Hà Nội) và ông Ludovic Delplanque (Cán bộ Chương trình Cao cấp, PPIAF).

Nhóm nghiên cứu cũng đánh giá cao sự hỗ trợ tận tâm trong công tác xuất bản từ bà Nguyễn Thanh Hằng (Hỗ trợ Dự án), bà Nguyễn Mai Trang (Hỗ trợ Dự án), bà Ira Chairani Triasdewi (Quản lý Hành chính), bà Đặng Thị Quỳnh Nga (Cán bộ Vận hành), ông Nguyễn Hồng Ngân (Cán bộ Truyền thông) và ông John Burgess (Biên tập).

Cuối cùng, chúng tôi xin chân thành cảm ơn sự tài trợ quý báu của Chính phủ Australia và Quỹ Tư vấn Hạ tầng Đối tác Công-Tư (PPIAF) dành cho dự án nghiên cứu này.

ĐỒNG TIỀN CHUYỂN ĐỔI
Tỷ giá (tháng 8/2018)
Đơn vị tiền tệ: Việt Nam đồng (đồng)
1 đô la Mỹ = 23.250 đồng

DANH MỤC THUẬT NGỮ VÀ TỪ VIẾT TẮT

CÁC TỪ VIẾT TẮT

AMS	Hệ thống quản lý tài sản
CCNR	Ủy ban Vận tải Trung ương sông Rhine
DWT	Tổng trọng tải
EU	Liên minh Châu Âu
CPVN	Chính phủ Việt Nam
VTĐTND	Vận tải đường thủy nội địa
JDA	Thoả thuận hợp tác phát triển
LAD	Độ sâu thấp nhất
MARAD	Cục Hàng hải Hoa Kỳ
Bộ LĐ,TB&XH	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
Bộ TC	Bộ Tài chính
Bộ GTVT	Bộ Giao thông Vận tải
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
PBC	Hợp đồng dựa trên chất lượng thực hiện
RIS	Dịch vụ thông tin đường sông
USACE	Hiệp hội kỹ sư quân đội Hoa Kỳ
USCG	Lực lượng Bảo vệ bờ biển Hoa Kỳ
ViaDonau	Một công ty của chính phủ Áo chịu trách nhiệm quản lý VTĐTND
Cục HHVN	Cục Hàng hải Việt Nam
Cục ĐTNĐVN	Cục Đường thủy Nội địa Việt Nam
WSV	Cục Quản lý Vận tải và Đường thủy Liên bang Đức
VTMS	Hệ thống quản lý giao thông tàu thuyền

TÓM TẮT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ KHUYẾN NGHỊ

LỜI NÓI ĐẦU

1. Vận tải đường thủy nội địa (VTĐTNĐ) có ý nghĩa quan trọng chiến lược đối với hệ thống giao thông của Việt Nam. Phương thức này đảm nhận gần một phần năm lưu lượng hàng hóa nội địa và tương đương 80% khối lượng hàng hóa luân chuyển (tấn-km) bằng đường bộ. Ngành VTĐTNĐ đã phát triển và cải thiện đáng kể trong những năm gần đây. Không chỉ có những đóng góp giá trị về vận tải, VTĐTNĐ còn mang lại những lợi ích bao trùm hơn về kinh tế, môi trường và xã hội.
2. Thành công trong vai trò nhà cung cấp dịch vụ vận tải chủ yếu dựa vào năng lực, kỹ năng và hiệu quả kinh doanh của các nhà cung cấp dịch vụ vận tải, cán bộ quản lý và người lao động trong ngành. Bên cạnh đó, cần phải ghi nhận vai trò của chính phủ trong việc tạo "môi trường kiến tạo" cho thành công của ngành, thông qua ban hành chính sách cụ thể về quản lý mạng lưới kết cấu hạ tầng và điều tiết hoạt động VTĐTNĐ.
3. Tăng cường đầu tư và quản lý hiệu quả mạng lưới kết cấu hạ tầng đóng vai trò chủ chốt trong việc duy trì lợi thế cạnh tranh của ngành VTĐTNĐ. Đầu tư vào việc cải thiện và bảo trì mạng lưới kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa giữ vai trò quyết định trong việc giúp Việt Nam kết nối trực tiếp với các cảng biển phục vụ nhu cầu xuất khẩu. Điều này cũng sẽ thúc đẩy xu hướng vận chuyển bằng container bởi các ngành công nghiệp mới, đồng thời duy trì, phát huy lợi thế môi trường của vận tải đường thủy, bao gồm cả phát thải khí nhà kính thấp hơn trên mỗi tấn hàng hóa vận chuyển.
4. Để có cơ sở vững chắc cho các khoản đầu tư lớn vào hệ thống tàu và cảng hiện đại, cần tạo được lòng tin cho các doanh nghiệp khai thác cảng và đội tàu về mức độ an toàn và tin cậy của luồng lạch giao thông, phao tiêu báo hiệu, tỉnh không cầu hợp lý và các bến cảng được kết nối nội địa tốt trong tương lai.
5. Sự hội nhập của VTĐTNĐ vào các chuỗi cung ứng logistics quốc tế của Việt Nam đòi hỏi phải tích cực khuyến khích việc hình thành các trung tâm logistics và cảng cạn dọc theo các tuyến đường thủy nội địa, có kết nối tốt với các phương thức vận tải khác, đặc biệt là mạng lưới giao thông đường bộ chính.
6. Ngân hàng Thế giới là cơ quan tài trợ chính cho hệ thống VTĐTNĐ của Việt Nam trong hơn 10 năm qua, tuy nhiên, nhu cầu đầu tư vẫn rất lớn và cần mở rộng, đa dạng các nguồn tài chính trong tương lai.
7. Nghiên cứu này được thực hiện bởi nhóm công tác Ngân hàng Thế giới nhằm xem xét khung pháp lý hiện hành, cơ cấu thể chế và khuôn khổ tài chính cho VTĐTNĐ. Báo cáo đề xuất các biện pháp tăng cường kết cấu hạ tầng và vai trò quản lý điều tiết cũng như khuôn khổ tài chính. Những biện pháp này sẽ góp phần cải thiện "môi trường kiến tạo" cho ngành VTĐTNĐ phát triển hơn nữa.
8. Báo cáo không phân tích các nội dung về quy hoạch hạ tầng hoặc xác định dự án phát triển hạ tầng cụ thể cần ưu tiên thực hiện. Quy hoạch phát triển tổng thể kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy nội địa của Bộ GTVT gần đây đã được cập nhật toàn diện và hiện đang được Chính phủ Việt Nam xem xét thông qua.

HIỆN TRẠNG NGÀNH VẬN TẢI ĐƯỜNG THỦY NỘI ĐỊA VIỆT NAM

9. Hệ thống VTĐTNĐ của Việt Nam đang thực hiện tốt nhiệm vụ của mình. Tỷ trọng hàng hóa đảm nhận của VTĐTNĐ của Việt Nam cao hơn nhiều so với bất kỳ quốc gia nào trên thế giới (ngoài Hà Lan) và lưu lượng vận tải vẫn đang có xu hướng tăng. Có được kết quả đáng khích

lệ này là nhờ vào mạng lưới giao thông đường thủy chính ở miền Bắc và miền Nam hiện phục vụ hai khu vực đầu tàu phát triển kinh tế và đông dân nhất của Việt Nam.

10. Các tuyến VTĐTNĐ cũng trực tiếp kết nối tới các cảng biển chính trong nước - đây là một nguyên nhân quan trọng khác góp phần mang lại kết quả trên. Trên thực tế, VTĐTNĐ và vận tải ven biển hiện đang đảm nhận ba phần tư lượng hàng hóa luân chuyển trong nước.
11. Các loại hàng hóa được vận tải bằng ĐTNĐ phù hợp với các tiêu chuẩn toàn cầu, với lượng hàng rời chiếm tỉ trọng chủ yếu. Nhiều loại hàng bán rời có khối lượng tương đối cũng là đối tượng chuyên chở của phương thức này. Nhiều đơn vị sản xuất ở khu vực nông thôn Việt Nam phụ thuộc vào VTĐTNĐ như các doanh nghiệp đánh bắt thủy sản, sản xuất gỗ, chăn nuôi gia súc gia cầm, mía đường và cây công nghiệp. Lưu lượng container cũng đang tăng lên và các công ty logistics tư nhân có tiềm năng đóng vai trò lớn hơn trong ngành VTĐTNĐ thông qua việc vận chuyển hàng hóa công nghiệp và tiêu dùng có giá trị cao hơn, mặc dù lĩnh vực này có thể vẫn chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ trong tổng lưu lượng vận tải của VTĐTNĐ.
12. Đội tàu thủy nội địa hiện có hơn 170.000 phương tiện, hầu hết đều là tàu nhỏ. Tuy nhiên, số lượng tàu thuyền lớn và chuyên dùng đang gia tăng. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các loại phương tiện này đáp ứng nhu cầu tốt hơn với chi phí thấp hơn. Tuy vậy, các phương tiện này đòi hỏi đường thủy tiêu chuẩn cao để phù hợp với chi phí đầu tư lớn hơn cho đội tàu cũng như cơ giới hóa hoạt động tại cảng.
13. Hầu hết khối lượng luân chuyển được thực hiện trên 7.000 km đường thủy nội địa quốc gia do Trung ương quản lý. Tuy nhiên, chỉ chưa đến 30% chiều dài mạng lưới này có khả năng phục vụ các sà lan trọng tải lớn hơn 300 tấn - đây là tỷ lệ rất khiêm tốn so với các mạng lưới giao thông đường thủy thương mại thành công nhất trên thế giới. Kích thước tàu thuyền ở Việt Nam không lớn do độ sâu sông kênh khan cạn, kích thước luồng tàu nhỏ và tính không cầu thấp. Nhiều cảng có cơ sở vật chất lạc hậu và mức độ cơ giới hóa thấp, hoặc được bảo trì kém, hoặc kết nối với nội địa kém. Trong khi đó tất cả các mạng lưới VTĐTNĐ của Trung Quốc, Châu Âu và Hoa Kỳ đều được phát triển phù hợp để các tàu thuyền (hoặc đoàn lái) có trọng tải hơn 1.000 tấn hoạt động, thông thường trọng tải của các phương tiện này còn lớn hơn nữa.
14. Các tuyến VTĐTNĐ do chính quyền tỉnh quản lý cũng đóng vai trò quan trọng đối với hoạt động vận tải địa phương cũng như gom hàng cho mạng lưới giao thông quốc gia. Hệ thống giao thông đường thủy địa phương kết nối tới hàng nghìn cảng, bến nhỏ, nơi sà lan nhỏ được sử dụng để chuyên chở các chuyến hàng có khối lượng nhỏ trên các tuyến giao thông có tiêu chuẩn thấp hơn. Tuy nhiên, để đảm bảo lĩnh vực VTĐTNĐ phát triển thành công và có vai trò chiến lược, Việt Nam cần duy trì và cải thiện các tuyến vận tải chính của mạng lưới VTĐTNĐ quốc gia.
15. Mức độ an toàn của VTĐTNĐ đã được cải thiện trong những năm gần đây. Số vụ tai nạn/tấn-km đã giảm khoảng hai phần ba kể từ năm 2010.
16. Các chính sách và kế hoạch phát triển VTĐTNĐ của Chính phủ Việt Nam đều rất tích cực và thể hiện quyết tâm cao. Quyết định số 47/2015 của Thủ tướng Chính phủ ưu tiên tăng nguồn vốn dành cho bảo trì kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ trong giai đoạn 2016 - 2020. Thách thức đặt ra là Việt Nam phải đảm bảo huy động được lượng vốn dành cho hoạt động vận hành và bảo trì kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy nội địa sau năm 2020, đảm bảo các nguồn vốn này được quản lý và sử dụng hiệu quả, có đủ vốn đầu tư để nâng cấp kết cấu hạ tầng và cải thiện năng lực của VTĐTNĐ xét cả về phương diện kỹ thuật và thị trường.

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

Đánh giá khuôn khổ chính sách pháp luật

17. Các quy định về lĩnh vực VTĐTND Việt Nam có trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau như luật, nghị định, thông tư và quyết định. Thứ hạng các văn bản này được xác định dựa trên hệ thống chính trị, pháp luật của Việt Nam, tương tự như các lĩnh vực kinh tế khác.
18. Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới đã tiến hành đánh giá các thành phần của khung pháp luật có tác động trực tiếp nhất đến các quy định về dịch vụ VTĐTND; đó là: (1) mục đích; (2) phạm vi áp dụng; (3) quy định kỹ thuật (bao gồm các quy định về an toàn và môi trường); và (4) quy định về kinh tế. Kết quả đánh giá của Nhóm nghiên cứu cho thấy:
 - Chính phủ Việt Nam đặt ra mục đích chiến lược phù hợp để phát triển lĩnh vực VTĐTND, phản ánh được mối quan tâm chung của cộng đồng về phát triển kinh tế và xã hội, an toàn và môi trường; đồng thời cho thấy yêu cầu phải tăng cường khả năng ứng phó với biến đổi khí hậu khi quản lý kết cấu hạ tầng.
 - Phạm vi của các quy định pháp luật vừa “rộng” khi bao quát nhiều đối tượng khác nhau hoạt động trong lĩnh vực VTĐTND, vừa “sâu” khi quy định chi tiết từng yếu tố của mỗi hoạt động.
 - Các quy định yêu cầu kỹ thuật đảm bảo hài hoà giữa yêu cầu bảo vệ lợi ích cộng đồng về an toàn và môi trường và nhu cầu phát triển mà không gây quá nhiều áp lực cho các hoạt động VTĐTND.
 - Các quy định về kinh tế hỗ trợ tăng cường khả năng cạnh tranh và tiếp cận thị trường của các doanh nghiệp vận tải.
 - Các doanh nghiệp khai thác cảng thương mại và tàu thủy nội địa được phép tự quy định cước phí vận chuyển và mức cước này không bị ràng buộc bởi các quy định về VTĐTND hay rộng hơn là luật về giá của Việt Nam.
19. Kết quả nghiên cứu cho thấy nhìn chung, các quy định pháp luật của Việt Nam về VTĐTND hiện nay là phù hợp. Các quy định này có trong nhiều luật khác nhau và để thay đổi quy định của luật là không dễ và mất nhiều thời gian; chưa kể những thay đổi này cũng không có khả năng gia tăng đáng kể lưu lượng hoặc thị phần của lĩnh vực này. Vì vậy, giải pháp thực tế nhất là đảm bảo các quy định pháp luật chính được phổ biến đến các đơn vị hoạt động trong lĩnh vực này dưới các hình thức “thân thiện với người sử dụng” hơn.
20. Việt Nam còn có một thách thức khác lớn hơn, đó là đảm bảo hiệu lực thi hành của các quy định pháp luật hiện hành, ví dụ các quy định về đăng ký phương tiện đường thủy nội địa, chở quá tải, vận hành phương tiện một cách nguy hiểm, địa điểm xây dựng bến thủy nội địa không phù hợp. Tình trạng không tuân thủ pháp luật diễn ra phổ biến cho thấy công tác quản trị nhà nước cần chú trọng việc triển khai và tăng cường hiệu lực thi hành của các quy định quan trọng về an toàn và môi trường hiện hành.
21. Tình trạng nhiều bộ ngành cùng tham gia quản lý được cho là một trở ngại đối với việc phát triển giao thông đường thủy nội địa của Việt Nam; tuy nhiên tình trạng này là thách thức về mặt quản lý hơn là hạn chế về mặt tổ chức. Sự chồng chéo đó phản ánh lợi ích công chính đáng và đôi khi cạnh tranh lẫn nhau trong lĩnh vực giao thông đường thủy, bao gồm các vấn đề liên quan đến luồng giao thông, cấp thoát nước, tưới tiêu, đánh bắt và nuôi trồng thủy sản, du lịch giải trí và sinh thái. Cán bộ quản lý hạ tầng giao thông đường thủy nội địa cần chủ động phối hợp với các cơ quan liên bộ khác để hài hòa lợi ích (nếu có thể) và giải quyết các điểm khác biệt.

Đánh giá về khung thể chế: Cấu trúc tổng thể

22. Cơ chế tổ chức chuyên ngành VTĐTNĐ cũng được quy định trong khuôn khổ pháp lý. Nhóm nghiên cứu đánh giá việc phân công trách nhiệm giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong quản lý hành chính đối với các tuyến giao thông đường thủy theo khu vực địa lý là hợp lý và phù hợp với thực tế. Tuy nhiên, chính quyền các tỉnh và thành phố tiếp giáp với mạng lưới giao thông đường thủy quốc gia cần hoạt động hiệu quả hơn bằng cách tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển các cảng, bến thủy, kết nối các kết cấu hạ tầng này tới tuyến đường bộ chính và hỗ trợ phát triển giao thông đường thủy tại các địa điểm phù hợp.
23. Trong những năm gần đây, vai trò của khu vực nhà nước và tư nhân trong phát triển ngành VTĐTNĐ ngày càng cân đối và bổ sung cho nhau. Khu vực nhà nước chịu trách nhiệm chính về xây dựng và đảm bảo thực thi cơ chế, chính sách cũng như quản lý kết cấu hạ tầng mạng lưới VTĐTNĐ. Trong khi đó, khu vực tư nhân (nhà kinh doanh vận tải cá nhân, hợp tác xã và doanh nghiệp) cung cấp dịch vụ vận tải thương mại cho khách hàng, bao gồm dịch vụ vận chuyển và dịch vụ cảng.
24. Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới nhận định việc phân chia vai trò của khu vực tư nhân và nhà nước như vậy là phù hợp và hiệu quả dựa trên kinh nghiệm thực hiện thành công của các nước trên thế giới như EU, Hoa Kỳ và ngày càng rõ rệt ở Trung Quốc. Tuy nhiên, trong khi trên thế giới, chính quyền địa phương tham gia sâu vào công tác quản lý các cảng thủy nội địa như hạ tầng cảng và các hoạt động vận hành tại cảng, bến thì Việt Nam lại ủy thác công tác này cho doanh nghiệp tư nhân. Việc giao cho chính quyền tỉnh và thành phố vai trò tích cực hơn trong quá trình phát triển các cảng thủy nội địa lớn có thể sẽ mang lại hiệu quả lớn hơn.
25. Việc áp dụng mô hình “chủ cảng” ở các cảng thủy nội địa lớn có thể là mô hình tài chính bền vững hơn đối với công tác hiện đại hoá cảng. Theo đó, chính quyền địa phương sẽ đầu tư xây dựng công trình dài hạn và đường kết nối trong khi khu vực tư nhân đầu tư vào các hạng mục vận hành như cần cầu, kho hàng và các thiết bị logistics. Mô hình này cũng mang lại lợi ích tài chính giúp tạo động lực cho các tỉnh trong việc ban hành chính sách hỗ trợ địa điểm phát triển công nghiệp của tỉnh.
26. Cơ chế phân công một cơ quan chuyên trách là Cục Đường thủy Nội địa Việt Nam (Cục ĐTNĐVN) quản lý và thực hiện các chính sách về VTĐTNĐ là quyết định đúng đắn của Bộ GTVT. Dưới góc độ quản lý nhà nước, Cục ĐTNĐVN là một “cơ quan thực hiện” của Bộ GTVT. Các cơ quan như vậy ngày càng phổ biến trong cơ cấu quản trị của ngành vận tải quốc tế.
27. Cục ĐTNĐVN đã chuyển đổi các đơn vị bảo trì trước đây thuộc Cục thành các công ty mới và hiện nay Cục ĐTNĐVN thuê bên ngoài thực hiện bảo trì và sửa chữa kết cấu hạ tầng đường thủy bằng cách tổ chức đấu thầu cạnh tranh giữa các đơn vị cung ứng. Đây là một thay đổi tích cực và cần tiếp tục được hoàn thiện.
28. Việc phân chia vai trò nhiệm vụ kiểm tra việc tuân thủ các quy định giữa Cục ĐTNĐVN và Cảnh sát giao thông đường thủy dường như chưa được tối ưu. Cục ĐTNĐVN hiện nay không có đủ chức năng hay nguồn lực để tuần tra trên các tuyến và thực hiện vai trò giám sát cũng như đảm bảo tuân thủ các quy định giao thông đường thủy và quản lý giao thông đường thủy. Việc tách biệt quản lý hạ tầng VTĐTNĐ với chức năng “cảnh sát đường thủy” của Việt Nam có nét tương đồng với Hoa Kỳ. Tuy nhiên, ở một số quốc gia khác, các chức năng như vậy thường được tích hợp về một mối, ví dụ như việc quản lý tập trung hệ thống đường thủy ở cấp quốc gia tại Trung Quốc và tại Đức, nước sở hữu mạng lưới VTĐTNĐ lớn nhất Liên minh châu Âu.
29. Ngoại trừ vấn đề về tuần tra/kiểm soát giao thông đường thủy, cơ cấu trách nhiệm thể chế nhìn chung phù hợp. Tuy nhiên, công tác phối hợp giữa các bên đôi khi còn hạn chế, đặc biệt

là giữa mục tiêu phát triển VTĐTNĐ của chính quyền trung ương và hoạt động phát triển cảng của chính quyền địa phương.

Đánh giá về khung thể chế: Cục ĐTNĐVN

30. Trong cơ cấu này, Cục ĐTNĐVN - cơ quan quản lý giao thông vận tải đường thủy nội địa của Bộ GTVT là đơn vị có ảnh hưởng lớn nhất đối với việc thiết lập môi trường thuận lợi cho lĩnh vực này phát triển.
31. Phân tích hoạt động cho thấy Cục ĐTNĐVN thực hiện hai chức năng quản lý nhà nước khác nhau: vừa là “cơ quan quản lý kết cấu hạ tầng” vừa là “cơ quan quản lý điều tiết ngành”. Tuy nhiên, sự khác biệt này không được phản ánh cụ thể trong cơ cấu tổ chức Cục ĐTNĐVN hiện tại. Sự tách biệt chức năng trong cơ cấu tổ chức và quản lý có thể giúp đơn vị tập trung vào nhiệm vụ quản lý được phân công, phân định nguồn lực và trách nhiệm giải trình.
32. Điều dễ nhận thấy là phần lớn nhân viên của Cục ĐTNĐVN được tuyển dụng để hoạt động trong mảng quản lý điều tiết ngành. Số lượng nhân viên làm việc trong mảng quản lý và cải thiện mạng lưới hạ tầng đường thủy (mảng việc giữ vai trò quyết định sự thành công cho hoạt động của ngành) chỉ bằng 1/6 số lượng nhân viên làm việc trong mảng quản lý điều tiết ngành, chủ yếu tại các Cảng vụ của Cục ĐTNĐVN.
33. Tỷ lệ này cho thấy sự mất cân đối trong việc phân bổ nguồn lực. Điều đó đặt ra bài toán về nâng cao hoạt động quản lý kết cấu hạ tầng, cả về kỹ năng cũng như nguồn lực.
34. Ngoài ra, Việt Nam cũng cần thực hiện các biện pháp nhằm tăng cường hiệu quả thực thi các quy định của Cục đường thủy nội địa. Cục Đường thủy nội địa là cơ quan chính quản lý lĩnh vực này, tuy nhiên hiệu lực thực thi các quy định pháp luật còn yếu và hành vi vi phạm quy định xảy ra thường xuyên cho thấy Bộ GTVT và Cục ĐTNĐ cần thực hiện các biện pháp để tăng cường hiệu quả công tác xây dựng quy định cho ngành của Cục Đường thủy nội địa chứ không chỉ quản lý chức năng của các cơ quan cảng vụ.
35. Các cảng vụ của Cục ĐTNĐVN có thể hoạt động theo hướng ít thâm dụng lao động thông qua quá trình tái thiết kế các quy trình nghiệp vụ, ứng dụng thông tin và công nghệ thanh toán hiện đại. Điều này có thể giúp cân bằng nguồn lực giữa mảng điều tiết và quản lý kết cấu hạ tầng toàn diện hơn.
36. Công tác quản lý điều tiết ngành hiện đang thiếu cơ chế chính thức cho việc tham vấn kiến thức và chuyên môn nghiệp vụ từ các doanh nghiệp khai thác tư nhân. Trong bối cảnh các doanh nghiệp tư nhân ngày càng đóng vai trò lớn hơn trong các hoạt động vận tải và khai thác cảng những năm vừa qua, đây là một sự thiếu hụt nghiêm trọng. Khu vực tư nhân đóng vai trò rất quan trọng trong việc triển khai chính sách phát triển ngành của nhà nước nhưng họ lại không có một kênh chính thức hoặc thường xuyên nào để lên tiếng.
37. Cục ĐTNĐVN đang nỗ lực đẩy mạnh ứng dụng công nghệ hiện đại và đã đạt được những bước tiến lớn về năng lực thu thập và hiển thị dữ liệu. Tuy vậy, chặng đường phía trước để bắt kịp các phương pháp thực hành tốt nhất vẫn còn rất dài. Việc hiện đại hóa hệ thống quản lý và nghiệp vụ của Cục ĐTNĐVN có thể mang lại lợi ích to lớn cho Cục ĐTNĐVN nói riêng và cho ngành VTĐTNĐ nói chung. Nhóm nghiên cứu của NHTG cho rằng cần ưu tiên phát triển Hệ thống Quản lý Tài sản (AMS) để phục vụ công tác quản lý kết cấu hạ tầng và tự động hóa một số chức năng của cảng vụ.
38. Khả năng phân tích và nhận định thị trường có ý nghĩa quan trọng đối với việc quản lý kết cấu hạ tầng cũng như quản lý điều tiết ngành hiệu quả. Cục ĐTNĐVN phải triển khai nhiều đầu việc với nguồn ngân sách hạn chế và luôn phải xếp thứ tự ưu tiên cho các hoạt động và hạng

mục chi tiêu. Tuy nhiên, dường như các hoạt động phân tích, giám sát thị trường vẫn chưa được đầu tư thích đáng để hỗ trợ cho việc hoạch định ưu tiên này.

39. Các cơ quan quản lý như Cục ĐTNĐVN hoạt động tốt nhất khi có mục tiêu rõ ràng, có thể đo lường và nằm trong phạm vi kiểm soát. Khuôn khổ pháp lý có quy định mục tiêu hoạt động cho toàn ngành VTĐTNĐ nói chung. Tuy nhiên, nhiều mục tiêu trong số này là các mục tiêu chính sách chung và mang tính định lượng (như tỷ trọng vận chuyển giữa các phương thức trên toàn quốc và mục tiêu về cơ cấu đội tàu) phụ thuộc vào nhiều yếu tố và các bên liên quan, vốn nằm ngoài khả năng kiểm soát của Cục ĐTNĐVN. Do đó, có thể đề xuất áp dụng các chỉ số đánh giá kết quả hoạt động đặc thù cho Cục ĐTNĐVN.
40. Xu hướng VTĐTNĐ đã phát triển mạnh trong vài năm qua và chính Cục ĐTNĐVN cũng đã triển khai thành công một số chương trình và giải pháp cải cách, nhưng hiệu quả của những hoạt động này vẫn còn là ẩn số lớn. Cục ĐTNĐVN có một trang tin điện tử khá hữu ích nhưng không công bố báo cáo tổng kết hoạt động và báo cáo tài chính hàng năm, vốn là thông lệ của các cơ quan quản lý giao thông vận tải ở nhiều quốc gia khác.

Các vấn đề về kết nối các phương thức vận tải và vai trò của Bộ GTVT

41. Để đảm bảo hiệu quả thực hiện các chính sách VTĐTNĐ, Bộ GTVT, với vai trò cơ quan chủ quản có thẩm quyền, cần tham gia tích cực trong việc giải quyết những thách thức liên quan đến khả năng kết nối vận tải đa phương thức và phát triển dịch vụ logistics.
42. Khả năng kết nối giữa VTĐTNĐ và các cảng biển có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển của ngành. Bộ GTVT cần đảm bảo các kế hoạch của Cục ĐTNĐVN và Cục HHVN được xây dựng phù hợp và đồng bộ, hướng tới hỗ trợ hoạt động chuyển tải hiệu quả, qua đó giúp lĩnh vực VTĐTNĐ tham gia hiệu quả hơn vào chuỗi cung ứng logistics quốc gia.
43. Có ý kiến cho rằng nên chuyển giao cho Cục ĐTNĐVN trách nhiệm giám sát một số cảng trong số hơn 40 cảng và khu vực cảng mà Cục HHVN hiện đang quản lý. Hoạt động chuyển giao này là hợp lý với các cảng thuộc phạm vi quản lý của Cục HHVN hiện đang phục vụ rất ít tàu biển nhưng có vai trò quan trọng đối với lĩnh vực VTĐTNĐ. Hoạt động chuyển giao này là hợp lý với các cảng đang phục vụ rất ít tàu biển nhưng có vai trò quan trọng đối với lĩnh vực VTĐTNĐ. Việc phân công lại trách nhiệm này cũng đi kèm với hoạt động phân bổ lại nguồn lực tài chính và hành chính cho Cục đường thủy nội địa để giúp Cục này thực hiện các trách nhiệm mới.
44. Nhiều cảng nội địa vẫn chưa được kết nối hiệu quả tới mạng lưới đường bộ hay đường sắt chính. Bộ GTVT cần yêu cầu các cơ quan liên quan như Tổng Cục Đường bộ Việt Nam hay Cục Đường sắt Việt Nam dành ưu tiên cho hoạt động kết nối chiến lược tới các cảng thủy nội địa chính. Bộ có thể phân bổ một phần ngân sách phát triển đường bộ sang hỗ trợ phát triển các đường kết nối cấp tỉnh hoặc khuyến khích chính quyền tỉnh xây dựng các công trình kết nối đường bộ cần thiết.

Đánh giá về Khung hỗ trợ tài chính

45. Nghị định 51 năm 2005 quy định rằng các nguồn tài chính cho quản lý và bảo trì các tuyến đường thủy nội địa gồm: (1) Ngân sách nhà nước (ngân sách trung ương và ngân sách địa phương); (2) Nguồn thu phí sử dụng đường thủy nội địa đối với đường đầu tư ngoài ngân sách nhà nước; (3) Nguồn đóng góp của tổ chức, cá nhân; và (4) Nguồn tài chính của chủ đầu tư đối với đường thủy nội địa được đầu tư ngoài ngân sách nhà nước và các nguồn khác theo quy định của pháp luật.
46. Quyết định 47/2015 đã giúp tăng đáng kể nguồn ngân sách cho ngành đến năm 2020, yêu cầu tăng ít nhất 30% mỗi năm từ năm 2016. Quyết định này cũng ưu tiên tiếp cận các khoản vay ODA và vốn ưu đãi đầu tư vào kết cấu hạ tầng ĐTNĐ cho vận tải hành khách và hàng hóa. Mặc

dù ngân sách dành cho công tác bảo trì đã được tăng đáng kể nhưng phần lớn các nguồn vốn đầu tư xây dựng cơ bản vẫn chưa xuất hiện.

47. Quyết định 47/2015 cũng quy định trách nhiệm của chính quyền tỉnh và thành phố trong việc hỗ trợ tài chính cho ngành này. Quyết định yêu cầu các tỉnh và thành phố dành ưu tiên và cung cấp các gói ưu đãi thương mại cho việc nâng cấp cảng và bến thủy. Các địa phương phải xem xét miễn, giảm tiền thuê đất, thuê mặt nước đối với các doanh nghiệp khai thác đầu tư vào việc xây dựng hoặc cải tạo cảng; và xem xét khả năng giảm lãi suất cho các dự án đầu tư kết cấu hạ tầng. Điều này một lần nữa cho thấy tình trạng mặc dù cơ chế chính sách hoàn toàn hỗ trợ nhưng việc thực thi của chính quyền địa phương vẫn còn yếu.
48. Bản thân nguồn tài chính của Cục ĐTNĐVN đến từ ba nguồn chính: (1) ngân sách nhà nước; (2) phí và lệ phí từ người sử dụng ĐTNĐ và (3) vốn Hỗ trợ Phát triển Chính thức (ODA).
49. Chỉ tiêu cho việc vận hành và bảo trì đường thủy nội địa quốc gia của Cục ĐTNĐVN chủ yếu dựa vào phân bổ ngân sách quốc gia. Nạo vét, quản lý luồng lạch và giao thông (kiểm soát giao thông, quản lý phân luồng và báo hiệu) là các lĩnh vực nhận được nguồn tài chính tăng cường trong những năm gần đây.
50. Các Cảng vụ thuộc Cục ĐTNĐVN thu phí và lệ phí cho việc sử dụng cảng và bến thủy nội địa. Doanh thu được, về luật pháp, không được xem là khoản thu của Cục ĐTNĐ, mà các Cảng vụ của Cục ĐTNĐVN sẽ được phép giữ lại một phần số tiền thu được để phục vụ cho các hoạt động của mình. Về cơ bản, doanh thu dường như chỉ đủ bù đắp cho các chi phí hoạt động của Cảng vụ, mà hoạt động này rõ ràng nằm trong mảng quản lý điều tiết ngành của Cục ĐTNĐVN.
51. Cho đến nay, không có nguồn thu phí sử dụng nào được dùng để hỗ trợ cho hoạt động quản lý kết cấu hạ tầng của Cục ĐTNĐVN, mặc dù đã được quy định trong khuôn khổ pháp lý.
52. Trong hơn một thập kỷ, gần như toàn bộ vốn đầu tư vào kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ là từ nguồn vốn ODA (các khoản vay của Ngân hàng Thế giới) với rất ít khoản phân bổ ngân sách trực tiếp của Chính phủ. Không có dự án xây dựng kết cấu hạ tầng mới nào bằng vốn ODA hoặc vốn Chính phủ nào được triển khai gần đây.
53. Chính phủ đã ghi nhận tầm quan trọng của ĐTNĐ thông qua việc ban hành một loạt các chính sách, mục tiêu, giải pháp phát triển thể chế, các sáng kiến tái cơ cấu và - quan trọng là - tăng nguồn kinh phí bảo trì kết cấu hạ tầng ĐTNĐ cho Cục ĐTNĐVN.
54. Kinh phí dành cho vận hành và bảo trì từ ngân sách nhà nước tăng dần theo từng năm, theo đó mức phân bổ năm 2017 tăng gần 88% so với năm 2013. Đây là một bước công nhận sự cần thiết và tầm quan trọng của VTĐTNĐ trong chiến lược vận tải tổng thể. Tuy nhiên, Chính sách tăng vốn này sẽ hết hiệu lực vào năm 2020 và vẫn còn rất nhiều việc cần phải hoàn thành trong khi nguồn kinh phí vận hành & bảo trì từ ngân sách nhà nước vẫn còn thiếu so với nhu cầu thực sự của ngành. Về lâu dài, vấn đề này thậm chí còn đáng quan ngại hơn cả việc thiếu hụt vốn xây dựng phát triển kết cấu hạ tầng như hiện nay.
55. Có nhiều ý kiến khác nhau được đưa ra nhằm gia tăng nguồn kinh phí, bao gồm việc lập một Quỹ Bảo trì Đường thủy không chỉ bao gồm hỗ trợ ngân sách hàng năm mà còn từ đóng góp của người sử dụng đường thủy và những người thụ hưởng khác.

CÁC GIẢI PHÁP ĐỀ XUẤT XEM XÉT

Các giải pháp tăng cường thể chế

56. Cần ưu tiên cho việc nâng cao hiệu suất và hiệu quả của các quy định và chính sách hiện hành, đặc biệt là Cục ĐTNĐVN với tư cách là cơ quan đầu mối về ĐTNĐ cũng như việc đảm bảo cơ quan này có nguồn lực, kỹ năng và kinh phí cần thiết để hoàn thành nhiệm vụ của mình.

57. Nâng cao chất lượng hoạt động và các quy trình chức năng, quyền hạn của Cục ĐTNĐVN sẽ có tác dụng lớn nhất trong việc tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của ngành. Để làm được như vậy, Nhóm công tác NHTG khuyến nghị Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN xem xét các giải pháp sau:

Cơ cấu tổ chức và quản lý

58. Điều chỉnh cơ cấu tổ chức và quản lý của Cục ĐTNĐVN để tách riêng chức năng quản lý kết cấu hạ tầng và chức năng quản lý điều tiết ngành. Sơ đồ tổ chức đề xuất được trình bày trong Phần 6.
59. Cần bổ nhiệm một Ban Cố vấn Đường thủy Nội địa đại diện cho những người sử dụng và cung cấp các dịch vụ đường thủy, hoạt động như một đơn vị cố vấn thường trực cho Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN. Các tư vấn mà cơ quan này cung cấp bao gồm: (1) kinh nghiệm thực tế và kiến thức chuyên ngành; (2) Ban cố vấn hoạt động độc lập nhưng được cung cấp kịp thời các thông tin về những cải cách, dự án và chương trình của Cục ĐTNĐVN; (3) nâng cao vai trò của VTĐTNĐ trong ngành giao nhận vận tải và logistics; (4) hỗ trợ Cục ĐTNĐVN phát triển theo hướng có sự tham gia, minh bạch và có trách nhiệm giải trình hơn. Để thực hiện được điều đó, Việt Nam cần xác định rõ quy trình tuyển chọn thành viên và triển khai hoạt động minh bạch cho Ban cố vấn.

Quản lý kết cấu hạ tầng

60. Tăng số lượng nhân viên và chuyên viên kỹ thuật của Cục ĐTNĐVN cho chức năng quản lý kết cấu hạ tầng so với đội ngũ thực hiện các chức năng điều tiết.
61. Thực hiện các hợp đồng quản lý và bảo trì đường thủy dựa trên chất lượng thực hiện và dài hạn hơn để khuyến khích các nhà thầu có năng lực đầu tư nâng cấp kỹ năng và thiết bị cũng như đóng góp nhiều hơn cho nhiệm vụ quản lý kết cấu hạ tầng. Những hoạt động này sẽ giúp nâng cao tác động của nguồn lực mà Cục ĐTNĐVN hiện có.
62. Ban hành các chỉ số đo lường kết quả thực hiện cho chức năng quản lý kết cấu hạ tầng của Cục ĐTNĐVN. Danh mục các chỉ số đề xuất được trình bày trong Phần 6. Các chuyên gia của Cục ĐTNĐVN có thể bổ sung, hoàn thiện danh mục này để phản ánh tốt hơn chỉ số công việc và kết quả thực hiện của họ.
63. Xây dựng hệ thống quản lý tài sản (AMS) để nâng cao hiệu quả của công tác bảo trì đường thủy.
64. Thực hiện phân tích rủi ro để ưu tiên các tuyến đường thủy trong toàn mạng lưới cần được đầu tư lớn nhất về năng lực ứng phó với biến đổi khí hậu vì nằm trong những vùng có rủi ro cao nhưng lưu lượng giao thông lại lớn. Lồng ghép các hướng dẫn về năng lực ứng phó với biến đổi khí hậu vào hướng dẫn thiết kế và bảo trì kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ.
65. Xác định hướng phát triển dài hạn tối ưu cho Dịch vụ thông tin đường sông sau khi hoàn thành nghiên cứu khả thi cho dự án Dịch vụ thông tin đường sông do Chính phủ Hà Lan hỗ trợ thực hiện.

Quản lý điều tiết ngành

66. Lập và phát hành Hướng dẫn vận hành cho chủ tàu/đơn vị kinh doanh vận tải trong đó đưa ra các quy định về tàu, thuyền viên và quy tắc giao thông mà họ cần biết và đồng thời đưa ra hướng dẫn thực hành tốt nhất về cách thức tuân thủ và vận hành tàu an toàn.
67. Thực hiện đánh giá về phạm vi nội dung cho sổ tay hướng dẫn pháp lý bằng điện tử (ERM), là một công cụ CNTT dựa trên web để có thể kết hợp thông tin về các quy định với các công cụ

tương tác cho người dùng và các tính năng có tính chất "giao dịch" như biểu mẫu đăng ký tàu hoặc giấy phép cho các doanh nghiệp khai thác. Việt Nam có năng lực phát triển hệ thống mạnh mẽ và các nhà thầu trong nước có thể đấu thầu để hỗ trợ Cục ĐTNĐVN trong công việc này.

68. Xem xét lại cấu trúc thực trạng và quy trình của các cảng vụ nhằm thực hiện đơn giản hóa và tự động hoá, bao gồm việc thăm dò các chương trình "doanh nghiệp tuân thủ" dành cho các nhà khai thác cảng và tàu được chứng nhận để họ có thể chịu trách nhiệm về việc tuân thủ quy định và yêu cầu báo cáo trên cơ sở kiểm tra định kỳ.
69. Để khắc phục tình trạng thực thi các quy định pháp luật còn yếu và hành vi vi phạm diễn ra thường xuyên, cần nghiên cứu cách thức giúp Cục ĐTNĐVN quản lý hiệu quả hơn các nội dung chính hiện không thuộc thẩm quyền của cơ quan cảng vụ. Do Cục ĐTNĐVN chịu trách nhiệm chính về quản lý và xây dựng quy định về vận tải đường thủy nội địa, Cục cần đóng vai trò chính trong quá trình xây dựng quy trình, phối hợp hiệu quả với các cơ quan, ban ngành khác (như Cục đăng kiểm Việt Nam, Cảnh sát giao thông đường thủy, chính quyền tỉnh) để đảm bảo thực thi hiệu quả các quy định pháp luật về sử dụng và an toàn đường thủy.
70. Ban hành bộ chỉ số đánh giá kết quả thực hiện mảng quản lý, điều tiết của Cục ĐTNĐVN. Danh mục minh họa các chỉ số đề xuất được trình bày trong Phần 6 dựa trên các chức năng được phân công hiện tại. Nếu các chức năng này có thể được đơn giản hóa, thì việc xây dựng các chỉ số này sẽ hiệu quả hơn.
71. Tăng cường công tác thống kê tai nạn hiện nay, bao gồm việc phân loại các tình huống xảy ra tai nạn theo như thông lệ quốc tế. Điều này sẽ giúp ích cho việc quản lý kết cấu hạ tầng cũng như thiết kế quy định, chính sách.
72. Đánh giá các lợi ích và bất cập lâu dài đối với việc thực thi quy định VTĐTNĐ, quản lý giao thông và an toàn phương tiện nếu Bộ GTVT (Cục ĐTNĐVN) chịu trách nhiệm tuần tra, giám sát tình hình tuân thủ pháp luật đường thủy nội địa. Tham vấn ý kiến với các cơ quan khác của Chính phủ nếu cần thiết.

Hoạt động tổ chức

73. Tăng cường năng lực giám sát và đánh giá các xu hướng phát triển của thị trường và ngành VTĐTNĐ làm cơ sở cho Cục ĐTNĐVN tích cực xúc tiến và hỗ trợ ngành lâu dài hơn.
74. Phát hành Báo cáo thường niên Cục ĐTNĐVN trong đó mô tả diễn biến thị trường, các hoạt động và kết quả của Cục ĐTNĐVN cũng như các báo cáo tài chính hàng năm.

Các phương án tài chính cho ngành

75. Mở rộng phạm vi, mục tiêu của Quyết định 47/2015 sau khi hết hiệu lực vào năm 2020 để tiếp tục tăng ngân sách cho VTĐTNĐ, đảm bảo chiến lược nhất quán và liên tục cho cơ chế tài chính tăng trưởng ổn định về lâu dài.
76. Đảm bảo nguồn kinh phí đầy đủ cho Cục ĐTNĐVN thực hiện chức năng quản lý kết cấu hạ tầng và quản lý điều tiết ngành.
77. Đảm bảo tăng cường nguồn tài chính cho bảo trì và phát triển VTĐTNĐ tương xứng với sự đóng góp của ngành trong tổng lưu lượng vận tải của Việt Nam. Phân bổ ngân sách trung bình cho mạng lưới đường bộ hiện cao hơn 15-20 lần (tính trên mỗi tấn-km) so với mạng lưới đường thủy. Trong khi đó, đường thủy đảm nhận được lượng luân chuyển tương đương 80% lượng luân chuyển của vận tải đường bộ và có chi phí phụ trợ do tắc nghẽn, phá hoại môi trường và tai nạn thấp hơn nhiều

78. Chênh lệch ngân sách này cũng tồn tại ở các quốc gia khác, thường là do các hoạt động VTĐTNĐ có xu hướng “không nổi bật” bằng vận tải đường bộ, nhận thức về nhu cầu kết cấu hạ tầng của ngành thấp hơn nhiều so với đường bộ và các cơ quan quản lý đường bộ thường lớn hơn, có nhiều nguồn lực tốt hơn để thu hút ngân sách công. Tuy nhiên, chênh lệch trong trường hợp của Việt Nam đặc biệt mất cân đối.
79. Thiết lập Quỹ Bảo trì Đường thủy lấy nguồn thu từ ngân sách nhà nước và phí sử dụng đường thủy. Cơ chế này sẽ mang lại nguồn kinh phí đa dạng và ổn định hơn cho hoạt động bảo trì các tuyến VTĐTNĐ quốc gia.
80. Xem xét nguồn thu của Quỹ Bảo trì Đường thủy gồm phí giao thông đối với các doanh nghiệp khai thác phương tiện loại I và lệ phí cấp giấy phép hoạt động cho các cảng và bến thủy nội địa, vận động sự hỗ trợ của ngành cho những khoản phí này thông qua cam kết về kết cấu hạ tầng tốt hơn và ổn định hơn.
81. Xem xét khả năng kết hợp thêm một mức phụ thu vào các loại thuế phương tiện/thuế nhiên liệu vào Quỹ Bảo trì Đường thủy để bù đắp một phần các chi phí xã hội và môi trường cao hơn của giao thông đường bộ.
82. Bộ GTVT cần tăng cường nguồn vốn trong nước cho các dự án đầu tư phát triển VTĐTNĐ. Chỉ cần điều chuyển một tỷ lệ nhỏ phần kinh phí xây dựng các tuyến đường bộ quốc gia cũng có thể mang lại tác động mang tính chuyển đổi cho các tuyến đường thủy trong khi chỉ làm tốc độ phát triển mạng lưới đường bộ chậm hơn không đáng kể.
83. Xác định dự án phát triển hạ tầng luồng tuyến giao thông đường thủy nội địa (tức là không kể dự án cảng) có tiềm năng thực hiện theo mô hình đối tác công - tư (PPP) trên cơ sở xem xét bài học kinh nghiệm quốc tế trong việc huy động đầu tư tư nhân/PPP trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy. Nếu có các dự án tiềm năng, cần tập trung tạo điều kiện thiết thực và hỗ trợ triển khai thành công, đồng thời thúc đẩy sự phát triển của các cơ hội PPP dù ít hơn nhưng được chuẩn bị kỹ lưỡng.
84. Để khởi đầu, Cục ĐTNĐVN có thể cân nhắc mở rộng một số hợp đồng dịch vụ nạo vét luồng tuyến ngắn hạn (hầu hết là hợp đồng theo năm) có quy mô khá nhỏ hiện nay thành các hợp đồng PPP quy mô nhỏ thực hiện trong vài năm Cơ chế này có thể bao gồm các kỳ thanh toán theo chất lượng thực hiện trên cơ sở kết quả đánh giá các chỉ số thực hiện chính (KPI) Do những thách thức không nhỏ hiện tại, nên áp dụng phương pháp tiếp cận có lộ trình và điều chỉnh linh hoạt đối với các dự án PPP trong lĩnh vực đường thủy.
85. Để thực hiện vai trò quản lý kết cấu hạ tầng, cần xây dựng và tăng cường năng lực chuyên môn của Cục ĐTNĐVN trong việc lập quy hoạch, đánh giá, xác định ưu tiên, chuẩn bị và thực hiện các dự án đầu tư tài trợ bằng nguồn vốn ODA, ngân sách nhà nước hay Đối tác Công - Tư.
86. Nhóm nghiên cứu NHTG đề xuất Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN nên cân nhắc thận trọng việc đầu tư vào các cảng bởi hoạt động này sẽ làm phân tán nguồn vốn đầu tư khan hiếm đáng lẽ đã có thể đầu tư vào lĩnh vực cần thiết hơn là mạng lưới luồng tuyến đường thủy. Đầu tư vào hệ thống cảng chủ yếu nên sử dụng nguồn vốn của ác chủ cảng tư nhân.
87. Tuy nhiên, chính quyền cấp tỉnh và thành phố có thể đóng vai trò tích cực hơn trong việc phát triển cảng theo mô hình "chủ cảng" thông qua các Thỏa thuận Hợp tác Phát triển (JDA) giữa các nhà khai thác cảng tư nhân và chính quyền tỉnh hoặc thành phố. Theo quy định, các chính quyền này có trách nhiệm thực hiện mục tiêu quốc gia trong phát triển VTĐTNĐ và cần thấy được lợi ích kinh tế gián tiếp mà hoạt động của cảng, bến thủy sẽ mang lại.
88. Chính phủ Việt Nam có thể xem xét áp dụng mô hình này ở 2 - 3 cảng, bến thủy nội địa chính cần đầu tư nhất cùng với sự hỗ trợ của chính quyền các tỉnh liên quan. Chính quyền địa phương cần đồng ý tài trợ toàn bộ hoặc một phần chi phí đầu tư cần thiết cho hạ tầng cảng (luồng vào cảng, cầu tàu, độ sâu v.v.), kết nối với trục giao thông đường bộ chính và đảm bảo

bố trí đủ diện tích đất để mở rộng cảng, bến thủy. Khoản đầu tư công này sẽ cần được đơn vị tư nhân khai thác cam kết đầu tư khoản đối ứng tương xứng cho tài sản phục vụ logistics như cần cầu và kho bãi.

Trách nhiệm thi hành

89. Nên xem xét các biện pháp nêu trên như là một Chương trình cải cách tổng thể thay vì danh sách các sáng kiến riêng lẻ. Chương trình này sau đó có thể được xây dựng và triển khai một cách thống nhất nhưng đồng thời cũng đảm bảo linh hoạt để các yếu tố đơn lẻ có thể được chỉnh sửa, loại bỏ hoặc bổ sung bằng các biện pháp mới.
90. Bộ GTVT cần phê duyệt, thông qua và hỗ trợ thực hiện Chương trình cải cách. Thứ trưởng Bộ GTVT và Cục trưởng Cục ĐTNĐVN sẽ chỉ đạo công tác thực hiện Chương trình.
91. Một nhóm công tác cải cách bao gồm cán bộ của Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN có thể được thành lập để đánh giá các kiến nghị, xác định thứ tự ưu tiên hoạt động và lên kế hoạch thực hiện các thay đổi. Cần phân công một Phó Cục trưởng chỉ đạo hoạt động hàng ngày của Nhóm công tác và báo cáo cho Cục trưởng và Thứ trưởng phụ trách trong các buổi làm việc.
92. Nhóm chuyên trách gồm 4 thành viên, mỗi thành viên tập trung vào một lĩnh vực cải cách chính: (1) cải cách cơ cấu tổ chức của Cục ĐTNĐVN; (2) cải thiện hoạt động quản lý kết cấu hạ tầng, (3) cải thiện công tác xây dựng và thực hiện quy định của ngành; và (4) tăng cường khung hỗ trợ tài chính. Phần 8 trình bày các biện pháp mà Nhóm nghiên cứu kiến nghị thực hiện theo lĩnh vực phụ trách của từng thành viên.
93. Trong quá trình thực hiện, Nhóm công tác có thể cần tiến hành tham vấn với Bộ Tài chính (về các biện pháp có tác động đến ngân sách hoặc các khoản vay dành cho lĩnh vực VTĐTNĐ), chính quyền tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương (về các quy định pháp luật hoặc các biện pháp phát triển cảng, bến thủy), Cục đăng kiểm Việt Nam (về các quy định liên quan đến phương tiện giao thông đường thủy), Bộ Công An (đơn vị quản lý Cảnh sát giao thông đường thủy) và Bộ Tài nguyên và Môi trường (về các quy định liên quan đến môi trường), v.v.
94. Bên cạnh đó, cần thận trọng khi tiếp nhận quan điểm từ đại diện các đơn vị khai thác cảng và phương tiện liên quan đến các đề xuất có thể giúp đạt được mục tiêu cải cách. Nếu thành lập được Ban cố vấn đường thủy nội địa sớm, Ban này sẽ có vai trò quan trọng trong việc xác định các hoạt động ưu tiên và kế hoạch thực hiện.
95. Chương trình cải cách có thể là cơ hội để nâng cao hiệu quả quản trị hoạt động VTĐTNĐ ở Việt Nam. Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN cần kiên quyết thực hiện Chương trình này và tận dụng cơ hội tái cơ cấu tổ chức để phát triển thành cơ quan có các đơn vị, phòng, ban hoạt động hiệu quả về mặt chi phí và tập trung hơn. Trên thực tế, có nhiều mảng, lĩnh vực mà cán bộ lãnh đạo của Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN có thể cải thiện hiệu quả hoạt động.
96. Chương trình cải cách sẽ tạo cơ hội cho Cục ĐTNĐVN lồng ghép một số biện pháp hỗ trợ cho Kế hoạch hành động về Giới của Bộ GTVT. Một số hành động hỗ trợ cụ thể được đề xuất trong báo cáo này.
97. Nhóm công tác cũng cần giám sát tiến độ thực hiện Chương trình và sẵn sàng điều chỉnh, sửa đổi đề xuất cũng như kế hoạch cho phù hợp khi điều kiện và thông tin đầu vào thay đổi.

1. SỰ CẦN THIẾT PHÁT TRIỂN VẬN TẢI ĐƯỜNG THỦY NỘI ĐỊA

1.1 Đây là một ngành chiến lược vì nhiều lý do

Ngành VTĐTNĐ của Việt Nam đóng vai trò chủ chốt trong hệ thống vận tải hàng hóa của đất nước. Gần một phần năm tổng lượng hàng hóa luân chuyển trong nước (tính theo tấn-km¹) do VTĐTNĐ đảm nhận. Tỷ trọng này được xem là rất cao so với mức bình quân của quốc tế. Tại ba khu vực, nơi ngành VTĐTNĐ chiếm ưu thế nhất, bao gồm Trung Quốc, Hoa Kỳ và Liên minh châu Âu, hoạt động VTĐTNĐ chỉ chuyên chở từ 5-7% tổng lưu lượng hàng hóa trong nước.

Tầm quan trọng của VTĐTNĐ còn lớn hơn tỷ trọng đơn thuần trong hoạt động vận tải hàng hóa bởi ý nghĩa về kinh tế, môi trường và xã hội của ngành này. Đầu tiên, không chỉ có chi phí trực tiếp thấp cho người sử dụng, mỗi tấn hàng hóa vận chuyển bằng ĐTNĐ còn có ảnh hưởng cộng đồng thấp hơn so với vận tải đường bộ. Những lý do có thể minh chứng cho điều này là:

- Vì hàng hóa được vận chuyển bằng ĐTNĐ nên giảm được nhu cầu đầu tư xây dựng mới đường bộ, vốn đòi hỏi nhiều chi phí xây dựng và bảo trì hơn so với ĐTNĐ;
- Chi phí xã hội bao gồm tai nạn và tắc nghẽn giao thông đường bộ cũng được giảm xuống; và
- ĐTNĐ giúp giảm lượng phát thải khí nhà kính (lượng phát thải khí nhà kính/tấn-km của vận tải đường bộ cao gấp 2 - 3 lần so với VTĐTNĐ).²

Thứ hai, nhiều cộng đồng dân cư trên khắp Việt Nam sống phụ thuộc lớn vào tàu, phà chuyên chở khách, trong đó tận dụng hệ thống các sông và kênh rạch của Việt Nam để đi chợ, kiếm kế mưu sinh và sử dụng các dịch vụ y tế, giáo dục cũng như dịch vụ xã hội khác. Thứ ba, ngành này có số lượng rất lớn các nhà kinh doanh vận tải cá nhân, thường là các hộ gia đình sống trên các sà lan nhỏ của mình. Việc duy trì sinh kế của họ có vai trò quan trọng trong chính sách thúc đẩy công bằng xã hội của Chính phủ.

Kết luận trong Phần 1

- 20% lưu lượng hàng hóa trong nước được vận chuyển bằng đường thủy nội địa ở Việt Nam.
- Ngành này đã phát triển trong những năm qua với cấu trúc được cải thiện.
- Ngành VTĐTNĐ cũng mang lại lợi ích kinh tế, môi trường và xã hội rộng lớn.
- Thành công của ngành này phụ thuộc chủ yếu vào kỹ năng, năng lực và hiệu quả kinh doanh, đội ngũ quản lý và nhân viên của các doanh nghiệp VTĐTNĐ.
- Tuy nhiên, chính phủ là người tạo ra “môi trường kiến tạo” cho thành công đó thông qua hệ thống quy định pháp lý và vai trò quản lý kết cấu hạ tầng.
- Đầu tư và quản lý hiệu quả mạng lưới các kết cấu hạ tầng đóng vai trò chủ chốt trong việc duy trì lợi thế cạnh tranh của ngành VTĐTNĐ.
- Ngân hàng Thế giới cung cấp nguồn hỗ trợ tài chính chủ yếu cho các hoạt động đầu tư trong hơn một thập kỷ qua.
- Báo cáo này nghiên cứu khuôn khổ pháp lý hiện tại của ngành VTĐTNĐ, cấu trúc thể chế và cơ chế tài chính.
- Báo cáo đề xuất các giải pháp nhằm tăng cường hơn nữa môi trường thuận lợi để phát triển ngành một cách bền vững.

¹Tấn-km là đơn vị đo lường một tấn hàng hóa vận chuyển trên một kilomet khoảng cách. Khái niệm “tổng lưu lượng vận tải” bao gồm cả số tấn và quãng đường vận chuyển.

² L. Blancas và M.B. El-Hifnawi. 2014. “Thúc đẩy thương mại thông qua vận tải cạnh tranh và phát thải carbon thấp: Nghiên cứu tình huống đường thủy nội địa và ven biển của Việt Nam.” Washington DC: Ngân hàng thế giới.

Ngành VTĐTNĐ của Việt Nam đang hoạt động tốt, với các dấu hiệu tăng trưởng và đổi mới sáng tạo ổn định và đáng khích lệ. Phần 2 cung cấp bằng chứng cho thấy đội tàu VTĐTNĐ đang được mở rộng, ngày càng được vận hành nhiều hơn bởi các doanh nghiệp khu vực tư nhân trên cơ sở cạnh tranh và đang chuyên chở ngày càng nhiều hàng hóa mỗi năm. Thêm nhiều tàu lớn và tàu chuyên dùng gia nhập đội tàu VTĐTNĐ, góp phần cải thiện kinh tế vận tải biển và giảm chi phí vận chuyển cho khách hàng. Các sáng kiến của Chính phủ Việt Nam trong những năm gần đây đã góp phần vào thành công này, bao gồm tái cơ cấu ngành triệt để; tăng phân bổ ngân sách cho hoạt động bảo trì và sửa chữa VTĐTNĐ; và bảo đảm các khoản vay được tài trợ bởi Ngân hàng Thế giới để sử dụng cho hoạt động đầu tư.

Xét về lâu dài, VTĐTNĐ dễ bị ảnh hưởng bởi những hạn chế về chất lượng cũng như công suất khai thác của mạng lưới luồng tuyến và kết cấu hạ tầng cảng. Trong gần 16.000 km đường thủy đã được đưa vào quản lý, chỉ khoảng 15% (khoảng 2.600 km) có thể tiếp nhận được các sà lan lớn có trọng tải hơn 300 DWT³. Hầu hết các tuyến đường thủy là các tuyến vận tải tương đối ngắn với lộ trình trung bình là 212 km, nhiều cảng và bến thủy được vận hành thủ công và chỉ được cung cấp các thiết bị cơ bản. Trong khi đó, các tuyến đường thủy chính, quan trọng nhất của Hoa Kỳ, Châu Âu và Trung Quốc có thể tiếp nhận các tàu lớn hơn nhiều, cự ly vận chuyển bình quân xa hơn và thực hiện bốc dỡ hàng hóa bằng máy móc.

Nâng cấp và bảo trì mạng lưới kết cấu hạ tầng ĐTNĐ giữ vai trò chiến lược trong việc giúp Việt Nam kết nối trực tiếp với các cảng biển để phục vụ nhu cầu xuất khẩu, góp phần thúc đẩy xu hướng vận chuyển bằng container của các ngành công nghiệp mới, đồng thời duy trì, phát huy lợi thế môi trường của vận tải đường thủy, bao gồm lượng phát thải khí nhà kính thấp hơn trên mỗi tấn hàng hóa vận chuyển. Đầu tư và bảo trì liên tục và lâu dài có ý nghĩa quyết định đối với các tuyến đường thủy nội địa chất lượng cao, có khả năng duy trì lợi thế cạnh tranh với hệ thống đường bộ đang được nâng cấp và góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh thương mại. Việc duy trì vai trò chiến lược của VTĐTNĐ tại Việt Nam phụ thuộc vào việc đầu tư về kết cấu hạ tầng để tiếp nhận các tàu lớn hơn, chuyên dùng và hiện đại, vốn yêu cầu luồng lạch giao thông cho tàu qua lại tin cậy và an toàn, tính không cầu hợp lý và cơ giới hóa xếp dỡ tại các cảng, bến. Hội nhập vào các chuỗi cung ứng logistics quốc tế đòi hỏi hình thành các trung tâm logistics và cảng cạn dọc các tuyến đường thủy nội địa, có kết nối tốt với các phương thức vận tải khác, đặc biệt là mạng lưới giao thông đường bộ chính. Tuy nhiên, đường thủy Việt Nam đang gặp phải tình trạng thiếu hụt đầu tư nghiêm trọng cho kết cấu hạ tầng so với nhu cầu và so với đầu tư cho các phương thức vận tải khác. Ngân hàng Thế giới cam kết hỗ trợ Việt Nam trong việc nỗ lực giải quyết những vấn đề này.

1.2 Ngân hàng Thế giới và sự phát triển của ngành VTĐTNĐ

Trong suốt 20 năm qua, Ngân hàng Thế giới (thông qua IDA - Hiệp hội Phát triển Quốc tế) luôn là nguồn hỗ trợ tài chính chủ yếu cho vốn đầu tư vào ngành VTĐTNĐ của Việt Nam. Các khoản vay từ Ngân hàng Thế giới tổng cộng lên đến trên 1 tỷ USD cho một số dự án:

- Dự án Cải tạo Cảng và Đường thủy nội địa (IWPRP), hoàn thành vào năm 2007, đã cải tạo hai tuyến đường thủy nội địa chính của Đồng bằng sông Cửu Long, với chiều dài tổng cộng 546 km, cho phép tàu thuyền đi lại hai chiều an toàn quanh năm 24/24h, bên cạnh việc nâng cấp Cảng Cần Thơ.

³ DWT là đơn vị đo năng lực vận tải của tàu và không tính trọng lượng của bản thân tàu.

- Dự án Phát triển Cơ sở Hạ tầng Giao thông Đồng bằng sông Cửu Long (MDTIDP), được hỗ trợ tài chính để cải tạo các tuyến đường thủy nối liền khu vực đồng bằng Bắc Bộ và duyên hải với Cần Thơ và TPHCM.
- Dự án Phát triển Giao thông vận tải khu vực Đồng bằng Bắc Bộ (NDTDP), được hỗ trợ tài chính để nâng cấp các hành lang vận tải đa phương thức và các bến phà chở khách.

Ngân hàng thế giới hiện đang xem xét một khoản vay cho Dự án Phát triển các hành lang đường thủy và logistics khu vực phía Nam (SWLC). Khoản vay này sẽ hỗ trợ tài chính cho việc cải thiện hệ thống logistics và kết nối vận tải đa phương thức, bao gồm: cải thiện năng lực vận tải dọc theo hành lang chính kết nối Cần Thơ với TPHCM và các cảng ở Cái Mép-Thị Vải, vốn thường tắc nghẽn; phao tiêu báo hiệu dọc hành lang vận tải; cung cấp hệ thống quản lý giao thông tàu thuyền “thử nghiệm” (VTMS); và tăng cường năng lực thể chế. Trong hai thập kỷ qua, có rất ít vốn đầu tư công vào kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ ngoài nguồn tài trợ từ Ngân hàng Thế giới. Chỉ có khoảng 1-2% ngân sách chi đầu tư công dành cho giao thông vận tải của Chính phủ được phân bổ cho ngành VTĐTNĐ, dù ngành này có tầm quan trọng và vai trò giao thông chiến lược. Các giải pháp được đề xuất trong báo cáo này một phần nhằm mục đích giúp phát triển và mở rộng các nguồn hỗ trợ tài chính cho ĐTNĐ để ngành có thể hỗ trợ hiệu quả hơn cho quá trình phát triển kinh tế liên tục của Việt Nam.

1.3 VTĐTNĐ, logistics hàng hóa và tăng trưởng kinh tế

Ngành vận tải đã đóng góp vào thành tựu tăng trưởng kinh tế ấn tượng của Việt Nam và công cuộc giảm nghèo trong hai thập kỷ qua và thậm chí sẽ cần phát huy hiệu quả hơn nữa trong tương lai. Kể từ cuối thập niên 1990, những cải cách về kinh tế và chính trị đã chuyển đổi Việt Nam từ một trong những quốc gia nghèo nhất thế giới trở thành nước có thu nhập trung bình thấp như ngày hôm nay. Động lực cho sự tăng trưởng này phần nhiều đến từ việc gia tăng xuất khẩu, được thúc đẩy bởi chi phí sản xuất gia công thấp. Khi chi phí nhân công của Việt Nam tăng lên và cùng với sự xuất hiện của các quốc gia có chi phí gia công thấp khác, năng lực cạnh tranh xuất khẩu sẽ phụ thuộc nhiều hơn vào giá thành sản xuất sản phẩm thấp. Bằng chứng cho thấy năng lực logistics thương mại tổng thể của Việt Nam có thể được cải thiện⁴. Với mục tiêu đó, Chính phủ mong muốn không ngừng cải thiện năng lực logistics và vận tải.

Sự thành công của ngành VTĐTNĐ trong việc nâng cao hiệu quả của ngành logistics quốc gia sẽ phụ thuộc trước hết vào năng lực cạnh tranh của ngành trong việc cung cấp dịch vụ vận tải so với các nhà cung cấp dịch vụ vận tải khác ở Việt Nam. Hiệu quả của ngành này được xây dựng dựa trên kỹ năng, năng lực và tư duy kinh doanh của các doanh nghiệp VTĐTNĐ cũng như đội ngũ quản lý và nhân viên của ngành. Ngành VTĐTNĐ ngày càng chịu chi phối của các doanh nghiệp khai thác cảng và dịch vụ vận tải tư nhân. Những công ty này rất giỏi trong việc tìm kiếm giải pháp và thay đổi để thích nghi, cải thiện đội tàu vận tải và phát triển thị trường VTĐTNĐ. Để duy trì những cải tiến này cần phải đầu tư liên tục vào các tài sản khai thác vận hành. Để có cơ sở xác đáng cho những khoản đầu tư này, các doanh nghiệp vận tải thủy và cảng (các công ty, hợp tác xã hoặc nhà kinh doanh vận tải cá nhân) phải có niềm tin vào mạng lưới kết cấu hạ tầng do chính phủ quản lý và vào sự điều tiết thị trường mà họ đang chịu tác động.

⁴ Thứ hạng quốc tế mới nhất của Việt Nam (2016) trên bảng xếp hạng Chỉ số logistics của Ngân hàng Thế giới là 64, so với các đối thủ cạnh tranh như Trung Quốc (đứng thứ 27), Malaysia (hạng 32), Ấn Độ (hạng 35) và Thái Lan (hạng 45).

Do đó, trách nhiệm cốt yếu của chính phủ là tạo ra “môi trường kiến tạo” nhằm khuyến khích và hỗ trợ sự phát triển của ngành này. Môi trường kiến tạo sẽ tác động đến mức độ ngành VTĐTNĐ của Việt Nam có thể hoàn thành được các mục tiêu chính sách quốc gia. Ba trong số các nhân tố chính của một môi trường thuận lợi tích cực là: (1) khung quy định và hỗ trợ pháp lý; (2) cơ cấu thể chế hiệu quả cho việc triển khai các chính sách công; và (3) khuôn khổ tài chính giúp cung cấp và duy trì các tài sản kết cấu hạ tầng cần thiết.

Đây là thời điểm thích hợp để xem xét thúc đẩy chiến lược phát triển ngành VTĐTNĐ. Nhu cầu về kết cấu hạ tầng được ước tính chiếm khoảng 6% GDP của Việt Nam từ năm 2016 đến năm 2040,⁵ trong bối cảnh chính phủ đang tiến dần đến trần nợ công và nguồn ngân sách công hạn hẹp. Là một quốc gia có thu nhập trung bình thấp, Việt Nam cũng đối mặt với các giới hạn về khoản vay ODA sẵn có để tài trợ cho tăng trưởng. Cần phải xem xét cách phân bổ hiệu quả nhất giữa các phương thức vận tải; cách tối ưu hóa lợi nhuận trên mỗi đơn vị đầu tư công vào VTĐTNĐ; và cách thu hút thêm đầu tư tư nhân vào kết cấu hạ tầng và dịch vụ VTĐTNĐ.

Việt Nam phải gắn các chính sách của mình với hoàn cảnh thực tế, nhưng đồng thời có thể học hỏi từ kinh nghiệm của các khu vực khác. Trong báo cáo này, các khu vực chính được đưa ra so sánh là Trung Quốc, Hoa Kỳ và Liên minh châu Âu. Mỗi quốc gia/khu vực nói trên đều có ngành VTĐTNĐ nắm giữ vai trò rất quan trọng. Có nhiều điểm khác biệt trong cách thức tổ chức và vận hành VTĐTNĐ ở ba quốc gia/khu vực nhưng có một số điểm chung rất hữu ích trong việc đánh giá các phương pháp tiếp cận được thực hiện ở Việt Nam. Hình 1.1 tóm tắt ngắn gọn các đặc điểm và xu hướng chính trong các quốc gia/khu vực này.

Hình 1.1 Điểm qua xu hướng quốc tế trong vận tải hàng hóa ĐTNĐ	
Chính sách	Trên cơ sở ghi nhận những lợi thế về chi phí và môi trường, cả ba quốc gia/khu vực này trong những năm gần đây đã tăng cường chính sách nhằm hỗ trợ phát triển vận tải hàng hóa bằng ĐTNĐ và mở rộng vai trò vận tải và kết nối đa phương thức của VTĐTNĐ.
Dung lượng thị trường	Tại châu Âu và Hoa Kỳ, lưu lượng hàng hóa vận chuyển bằng VTĐTNĐ nhìn chung ổn định còn ở Trung Quốc, tỷ trọng này đang tăng nhanh ở hầu hết các vùng của đất nước, đặc biệt là vận chuyển hàng hóa đường dài dọc hành lang sông Dương Tử.
Hồ sơ thị trường	Hàng rời và một số hàng hóa bán rời tiếp tục chiếm tỉ trọng chủ yếu ở tất cả các quốc gia/khu vực, với vận tải đa phương thức đang có xu hướng gia tăng tại Châu Âu và Trung Quốc, mặc dù hàng vận chuyển bằng container vẫn chiếm một tỷ lệ nhỏ trong tổng đóng góp của VTĐTNĐ trong vận tải hàng hóa chung ở cả hai quốc gia/khu vực.
Phương tiện	Tải trọng tàu trung bình ngày càng tăng với các sà lan lớn hơn, thiết kế sáng tạo và nhiều cấu hình sà lan khác nhau. Sử dụng các tàu chuyên dùng và tàu có khả năng thích nghi với các hạn chế luồng tuyến cũng mang lại nhiều lợi thế hơn. Ở một số nơi, khí thiên nhiên hóa lỏng (LNG) đang thay thế nhiên liệu diesel. Tại Liên minh châu Âu, sà lan container điện đang được đưa vào khai thác.
Luồng tuyến ĐTNĐ	Có thể thấy rõ tất cả các quốc gia/khu vực đều thiếu vốn đầu tư để nâng cấp, cải tạo luồng lạch và xóa các điểm nghẽn. Dịch vụ thông tin đường sông ngày càng được cung cấp đầy đủ hơn để tối ưu hóa công suất khai thác.

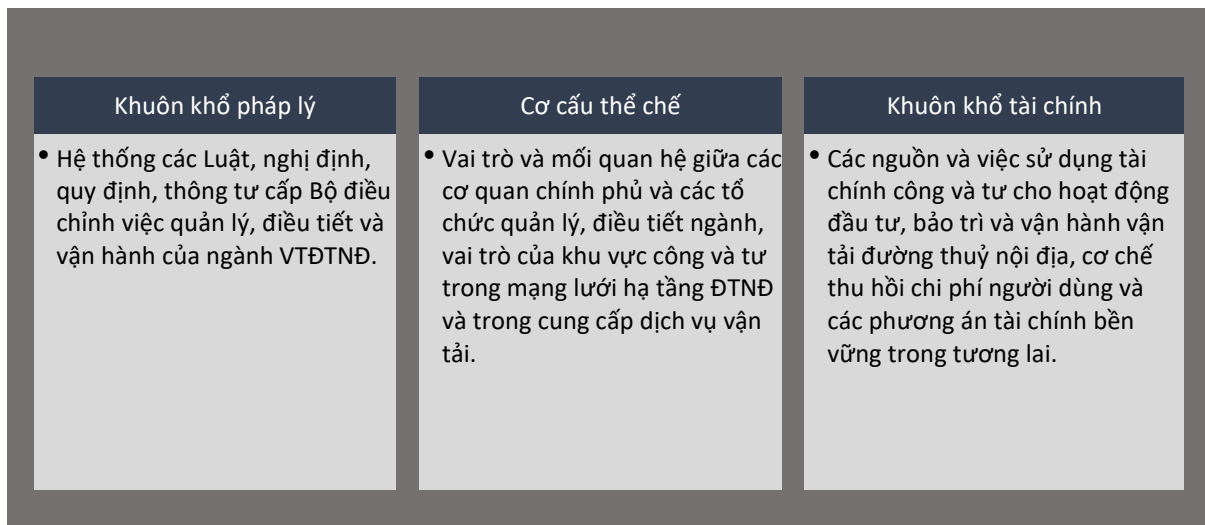
⁵ Global Infrastructure Hub. 2017. Toàn cảnh kết cấu hạ tầng toàn cầu, Sáng kiến của G-20.

Cảng	Vận chuyển hàng hóa và cải tiến trung chuyển tại các cảng nội địa đang củng cố năng lực và hội nhập của ngành VTĐTNĐ. Việc kết nối hiệu quả giữa VTĐTNĐ và các cảng biển về phương diện kinh tế và vận hành có ý nghĩa quan trọng trong việc phát triển ngành VTĐTNĐ và logistics hàng hóa quốc gia.
Phát triển xanh	Quy định về khí thải, chất thải phương tiện và vận chuyển hàng hóa nguy hiểm ngày càng được quản lý nghiêm ngặt hơn. Các nguyên tắc bền vững môi trường được lồng ghép nhiều hơn trong việc quản lý kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy nội địa, chẳng hạn như “hài hòa với thiên nhiên”.
Kinh phí	Kinh phí đầu tư và bảo trì hầu hết các tuyến đường thủy là từ ngân sách nhà nước. Hoạt động vận tải thường mang tính chất thương mại và tự đầu tư kinh phí tuy nhiên mức thu phí sử dụng đường thủy thường rất thấp. Đầu tư tư nhân vào kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy nội địa cho người dùng phổ thông còn hiếm.

1.4 Phạm vi nghiên cứu của Báo cáo

Báo cáo này tập trung vào ba khía cạnh trong công tác quản lý hoạt động VTĐTNĐ: Khuôn khổ pháp lý; cấu trúc thể chế; và khuôn khổ tài chính Báo cáo phân tích tình hình thực tế và đề xuất các giải pháp trong từng lĩnh vực nhằm tăng cường môi trường thuận lợi cho ngành. Khung pháp lý là hệ thống các Luật, Nghị định, Quyết định và Thông tư của Bộ ngành Việt Nam về quản lý hoạt động VTĐTNĐ. Cấu trúc thể chế đề cập đến cấu trúc của các tổ chức công và tư tham gia vào việc quản trị, điều tiết và vận hành ngành VTĐTNĐ. Khung hỗ trợ tài chính bao gồm cả hỗ trợ tài chính công và tư cho các khoản đầu tư, bảo trì và vận hành (Hình 1.2).

Hình 1.2 Phạm vi nghiên cứu của Báo cáo



Báo cáo này không phân tích các nội dung về quy hoạch hạ tầng hoặc đề xuất các dự án phát triển hạ tầng cụ thể cần ưu tiên thực hiện. Theo quy định, Bộ GTVT chịu trách nhiệm quy hoạch phát triển tổng thể kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy nội địa. Bản quy hoạch đã được Bộ Tài nguyên và Môi trường cập nhật, xem xét và thông qua về các nội dung liên quan đến sử dụng đất, bảo vệ môi trường. Chính phủ Việt Nam đang xem xét thông qua Quy hoạch này. Trọng tâm của báo cáo là hiệu quả thực thi các quy định pháp luật, hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước và khuôn khổ tài chính hướng tới thực hiện các kế hoạch phát triển vận tải đường thủy với các nội dung cụ thể độc lập với nhau. Trọng tâm của Báo cáo là vận tải hàng hóa và vai trò quản trị hệ thống đường thủy quốc gia của chính quyền trung ương. Tuy nhiên, vai trò của chính quyền địa phương đối với cảng địa phương, khả năng kết nối của cảng cũng như sử dụng đất ven sông trong mạng lưới đường thủy quốc gia được nghiên cứu, xem xét. Mặc dù vậy, chúng tôi cũng ghi nhận lợi ích bao trùm hơn mà mạng lưới gom

hàng do địa phương quản lý mang lại. Mạng lưới gom hàng và người sử dụng sẽ là đối tượng thụ hưởng chính của hoạt động cải thiện quy định, phương thức quản lý và hệ thống tiêu chuẩn của mạng lưới. Phạm vi báo cáo này chưa bao gồm các chi tiết kỹ thuật liên quan đến hoạt động quản lý vận tải đường thủy cấp tỉnh của địa phương.

2. VAI TRÒ, TÀI SẢN KẾT CẤU HẠ TẦNG VÀ HIỆU QUẢ VTĐTNĐ

2.1 Vai trò của VTĐTNĐ

2.1.1 Đóng góp trong tổng khối lượng luân chuyển

VTĐTNĐ chiếm khoảng 17,1% tổng lượng hàng hóa trong nước của Việt Nam, chiếm khoảng 18,9% khối lượng hàng hóa luân chuyển (tính cả lượng tấn và trọng tải). Bảng 2.1 dựa trên số liệu thống kê chính thức cho thấy VTĐTNĐ chuyên chở khoảng 212,5 triệu tấn/năm với cự ly trung bình là 212 km. Vận tải đường bộ có khối lượng vận tải lớn nhất (957,5 triệu tấn hoặc 77,2% tổng khối lượng vận tải) nhưng chủ yếu là vận chuyển với cự ly tương đối ngắn (trung bình 59 km). Vận tải ven biển chiếm tỷ trọng ít hơn (64,8 triệu tấn hay 5,2% tổng số) nhưng với cự ly dài hơn nhiều, trung bình trên 2.000 km. Đường sắt chiếm một tỷ trọng tương đối nhỏ trong vận chuyển hàng hóa xét về cả khối lượng vận tải (0,4%) và khối lượng luân chuyển (1,3%).

Đáng chú ý, vận tải ven biển và VTĐTNĐ đảm nhận khoảng 3/4 trong tổng khối lượng luân chuyển nội địa. Đây là tỷ trọng rất cao theo tiêu chuẩn quốc tế và có nhiều thuận lợi xét về góc độ chi phí vận tải và chi phí cộng đồng. Cần lưu ý là “tỷ lệ đảm nhận của các phương thức” trên toàn quốc là con số thống kê tổng hợp và không phản ánh “thị phần” của lĩnh vực này. Khái niệm thị phần được sử dụng cần trọng khi nhiều phương thức vận tải khác nhau cạnh tranh với nhau trong một thị trường: thường là giao nhận trong một vùng hay một khu vực cụ thể. Trong khi hệ thống đường bộ trải rộng toàn lãnh thổ Việt Nam, các mạng lưới vận tải đường thủy chỉ có tính chất khu vực. VTĐTNĐ không thể cạnh tranh thị phần nếu khu vực đó không phù hợp để vận chuyển bằng đường thủy. Do vậy, mặc dù tỷ lệ đảm nhận của VTĐTNĐ trên toàn quốc là 18,9%, thị phần của phương thức này tại một số khu vực chắc chắn phải cao hơn rất nhiều và VTĐTNĐ là phương thức vận tải chủ yếu trong những khu vực có tuyến đường thủy nhộn nhịp nhất. Tuy nhiên, Việt Nam hiện có rất ít thống kê theo các tuyến vận tải, do vậy khó đưa ra con số ước tính chính xác.

Kết luận trong Phần 2

- ĐTNĐ của Việt Nam có tỷ trọng vận tải hàng hóa cao hơn so với bất kỳ quốc gia nào khác ngoại trừ Hà Lan.
- VTĐTNĐ phục vụ hai vùng có mức độ tập trung dân cư đông đúc nhất và kinh tế phát triển nhất của Việt Nam.
- Các tuyến VTĐTNĐ cũng trực tiếp kết nối tới các cảng biển chính trong nước.
- Trên thực tế, VTĐTNĐ và vận tải ven biển hiện đang đảm nhận 3/4 lượng luân chuyển hàng hóa trong nước.
- Các loại hàng hóa được vận chuyển bằng ĐTNĐ phù hợp với tiêu chuẩn toàn cầu, trong đó lượng hàng rời chiếm tỉ trọng chủ yếu, và một số hàng hóa bán rời.
- Việt Nam có hơn 170.000 tàu thuyền với tỷ trọng các tàu lớn và tàu chuyên dùng đang gia tăng.
- Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các tàu này có thể cung cấp dịch vụ tốt hơn với chi phí thấp hơn nhưng cần có các tuyến đường thủy và kết cấu hạ tầng cảng chất lượng.
- Các tuyến đường thủy quốc gia dài hơn 7.000 km chiếm khoảng 90% khối lượng luân chuyển nhưng chỉ có chưa đến 30% các tuyến đường này có thể đáp ứng cho lưu thông các sà lan lớn trên 300 tấn.
- Nhiều cảng có hệ thống cơ sở vật chất cũ kỹ và cơ giới hóa ở mức độ thấp, bảo trì kém và kết nối nội địa kém.
- An toàn của VTĐTNĐ đã được cải thiện và tỷ lệ các vụ tai nạn/tấn-km đã giảm khoảng hai phần ba kể từ năm 2010.
- Chính sách và kế hoạch của Chính phủ dành cho ngành là rất tích cực và nhiều tham vọng, và được Báo cáo này hỗ trợ.

2.1.2 Tăng trưởng lưu lượng vận tải

VTĐTNĐ đã gia tăng tỷ trọng vận tải hàng hóa mỗi năm và hiện tại đang chiếm tỷ trọng lớn hơn trong tổng khối lượng luân chuyển. Lưu lượng vận tải của ĐTNĐ tăng 47% trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2016, từ 144,2 triệu tấn lên 212,5 triệu tấn⁶. Tỷ lệ đảm nhận của ĐTNĐ trong tổng khối lượng luân chuyển đã tăng từ 14,5% lên 18,9% kể từ năm 2010. Song khối lượng và tỷ lệ đảm nhận của vận tải hàng hóa bằng đường bộ vẫn tăng nhanh hơn VTĐTNĐ.

Bảng 2.1: Lưu lượng vận tải hàng hóa nội địa theo phương thức (2016)⁷

Phương thức vận tải	Khối lượng vận chuyển (triệu tấn)	Tỷ lệ đảm nhận khối lượng vận tải (%)	Khối lượng luân chuyển (Tỉ Tấn-km)	Tỷ lệ đảm nhận khối lượng luân chuyển (%)	Cự ly vận tải trung bình (km)
Vận tải đường bộ	957,5	77,2	56,5	23,7	59
Vận tải đường sắt	5,2	0,4	3,2	1,3	615
VTĐTNĐ	212,5	17,1	45,1	18,9	212
Vận tải ven biển	64,8	5,2	132,6	55,7	2046
Vận tải đường hàng không	0,3	0,0	0,7	0,3	2333
TỔNG	1240,3	100	238,1	100	

Nguồn: Cục ĐTNĐVN

Vận tải đường thủy của Việt Nam có tỷ lệ đảm nhận vận chuyển hàng hóa trong nước cao hơn nhiều so với Trung Quốc, Hoa Kỳ và Liên minh Châu Âu. Các tuyến đường thủy quan trọng nhất của Trung Quốc là hệ thống sông Dương Tử, sông Châu Giang và kênh đào Grand, nhưng nhiều tỉnh khác cũng có các tuyến đường thủy đông đúc. Ở Hoa Kỳ, mạng lưới chính là hệ thống sông Mississippi/Missouri và các sông nhánh (12.000 km), tuyến đường thủy vùng Vịnh Intracoastal (GIWW) và Sông Columbia/Snake trên Bờ biển Thái Bình Dương. Các tuyến đường thủy thương mại quan trọng nhất của Liên minh Châu Âu là tuyến hành lang các sông Rhine/Meuse-Main-Danube, các hạ lưu sông Scheldt, Mosel, Seine, Rhone-Saone, Weser và Oder và các tuyến kênh đông đúc như Keil và Mittelland của Đức. Việt Nam có khoảng 8.000 km đường thủy thương mại quan trọng⁸. Các tuyến này đóng góp hơn gấp đôi tỷ lệ đảm nhận vận tải hàng hóa so với bất kỳ quốc gia/khu vực nào trong số ba quốc gia/khu vực so sánh nói trên (Bảng 2.2). Riêng trong Liên minh Châu Âu, chỉ có các tuyến đường thủy của Hà Lan có tỷ lệ đảm nhận vận tải hàng hóa cao hơn so với Việt Nam.

⁶ Số liệu thống kê mới nhất năm 2017 cho thấy vận tải đường bộ đã tăng thêm gần 250 triệu tấn trong năm 2017.

⁷ Chưa có kiểm chứng về độ chính xác của số liệu thống kê vận tải quốc gia, một số nguồn cho rằng lưu lượng vận tải bằng ĐTNĐ có thể cao hơn số liệu chính thức. Tuy nhiên, độ chính xác tuyệt đối của lưu lượng vận tải và thị phần của từng phương thức vận tải không ảnh hưởng lớn đến kết quả của nghiên cứu này.

⁸ Các tuyến đường thủy quốc gia và các tuyến đường thủy địa phương cấp I-III

Bảng 2.2: Tuyến đường thủy ở các quốc gia khác nhau

	Việt Nam	Trung Quốc	Hoa Kỳ	EU
Các tuyến sông kênh có thể khai thác vận tải (số km tương đối)	26.500	123.000	40.000	35.000
Các tuyến VTĐTNĐ chính (số km tương đối)	8.000	42.000	18.000	8.000
Tỷ lệ đảm nhận của VTĐTNĐ trong tổng lượng hàng hóa luân chuyển trong nước (tấn-km)	19%	7-8%	5-7% ⁹	6-8%

Nguồn: Ước tính của tư vấn.

2.1.3 Vận tải hàng hóa

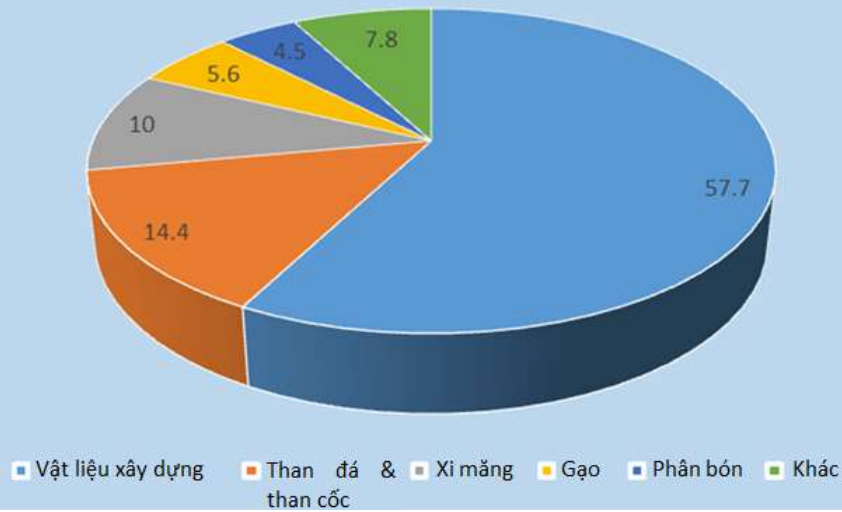
Theo kinh nghiệm quốc tế, ĐTNĐ có lợi thế cạnh tranh so với các phương thức vận tải khác chỉ đối với một số mặt hàng và thị trường cụ thể. Ở những nước có tuyến đường thủy tốt, ĐTNĐ thường vận chuyển các loại hàng hóa sau: (1) hàng rời, hoặc có thể được gom thành các lô hàng có kích thước phù hợp với công năng của sà lan; (2) các lô hàng có nơi sản xuất hoặc tiêu thụ ở gần các tuyến đường thủy (thường là đến hoặc đi từ cảng biển¹⁰); (3) các sản phẩm không dễ hỏng hoặc dễ hết hạn sử dụng; và (4) hàng hóa có giá trị/tấn tương đối thấp đặc biệt được hưởng lợi từ chi phí vận chuyển thấp của ĐTNĐ. Các mặt hàng phù hợp với đặc trưng thị trường này và thống lĩnh lưu lượng vận tải bằng ĐTNĐ trên thế giới là: ngũ cốc; đá, cát, sỏi; than và than cốc; gỗ nguyên liệu; và các lô hàng "bán buôn" số lượng lớn của các ngành công nghiệp nặng như sản phẩm dầu, sắt thép, hóa chất và phân bón. Việc phân phối nội địa các luồng container tập trung từ các cảng đến một cảng nội địa hoặc cảng cạn cũng có thể phù hợp với nhu cầu thị trường, với điều kiện là hoạt động đủ hiệu quả và đáng tin cậy. Việc phân phối hàng hóa container quốc tế bằng ĐTNĐ là một hoạt động quan trọng đối với các tuyến đường thủy của EU và đường thủy chính của Trung Quốc nhưng hoạt động này lại không đáng kể ở Hoa Kỳ (nơi phải đối mặt với khả năng cạnh tranh mạnh mẽ từ vận chuyển hàng container bằng đường sắt).

Các loại hàng hóa sử dụng mạng lưới ĐTNĐ của Việt Nam cũng phù hợp với mô hình quốc tế. Một cuộc khảo sát về giao thông tiến hành cách đây khoảng 5 năm cho thấy vật liệu xây dựng (chủ yếu là cát và sỏi) chiếm ưu thế với gần 60% khối lượng vận chuyển và 5 loại vật liệu xây dựng lớn nhất là than đá và than cốc, xi măng, gạo và phân bón, chiếm hơn 90% khối lượng vận chuyển (Hình 2.1A). Bảng phân tích lưu lượng (Hình 2.1B) cho thấy nhiều ngành nông nghiệp khác ở Việt Nam cũng sử dụng VTĐTNĐ, bao gồm thủy sản, gỗ, chăn nuôi và thịt, đường và cây công nghiệp. Các bằng chứng cho thấy VTĐTNĐ vận chuyển phần lớn lưu lượng trên thị trường về vật liệu xây dựng, than đá, xi măng, phân bón và đường mía và có thể hơn một phần ba sản phẩm thủy sản, gạo, gỗ và các sản phẩm cây công nghiệp. Mặc dù dữ liệu nguồn có ghi ngày, nhưng hồ sơ lưu lượng được cho là vẫn gần như giữ nguyên, mặc dù có mức tăng trưởng đáng chú ý trong vận tải hàng container.

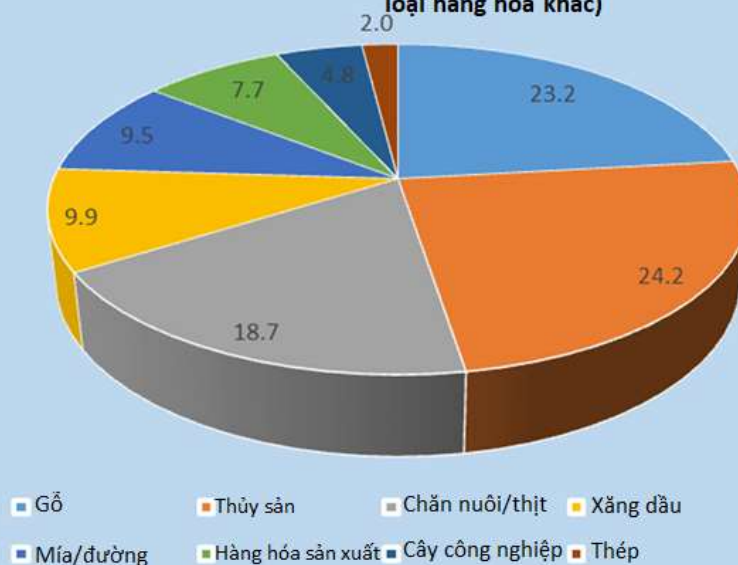
⁹ Tỷ lệ đảm nhận của các phương thức vận tải ở Hoa Kỳ được tính bằng tấn.

¹⁰ Gần như các tuyến đường thủy nhộn nhịp tàu thuyền nhất trên thế giới đều liên kết với các cảng biển quốc tế, ví dụ như cảng Nam Louisiana trên sông Mississippi (Hoa Kỳ), cảng Thượng Hải trên sông Dương Tử (Trung Quốc) và cảng Rotterdam trên sông Rhine (châu Âu).

Hình 2.1A: Các loại hàng hóa chính được vận chuyển bằng ĐTNĐ (% tấn)



Hình 2.1B: Các loại hàng hóa khác được vận chuyển bằng VTĐTNĐ (% tấn của các loại hàng hóa khác)



Nguồn: L. Blancas và M.B. El-Hifnawi. 2014. “Thúc đẩy thương mại thông qua vận tải cạnh tranh và phát thải carbon thấp: Nghiên cứu tình huống đường thủy nội địa và ven biển của Việt Nam. Ngân hàng Thế giới. Washington DC.

2.1.4 Vận tải hành khách

VTĐTNĐ chỉ đảm nhận hơn 4% số lượt hành khách của Việt Nam. Phương thức này không đóng một vai trò lớn trong hoạt động vận tải hành khách như trong vận chuyển hàng hóa, tuy nhiên số lượng hành khách đi lại bằng đường thủy nội địa vẫn khá lớn và đang gia tăng. Trong năm 2017, ĐTNĐ đã vận chuyển khoảng 172 triệu hành khách, tăng khoảng 10% kể từ năm 2010. Đối với dịch vụ vận tải hành khách, các chuyến phà qua sông chiếm đa số (phà đối với khách bộ hành và phà RoRo), song cũng bao gồm cả các tàu du lịch và dịch vụ vận chuyển theo hợp đồng. Phần còn lại của Báo cáo này chủ yếu tập trung vào vận tải hàng hóa, mặc dù khung pháp lý và thể chế bao gồm cả hai phân ngành.

2.2 Mạng lưới đường thủy

ĐTNĐ được khai thác rất tốt cho hoạt động vận tải hàng hóa tại Việt Nam bởi các hệ thống đường thủy chính phục vụ hai vùng đông dân cư nhất, kinh tế phát triển nhất và được kết nối trực tiếp với các cảng biển lớn. Việt Nam có khoảng 26.500 km đường thủy có thể khai thác giao thông đường thủy được quản lý bởi Chính phủ hoặc các chính quyền địa phương¹¹. Hai hệ thống đường thủy "chính trị" chính của Việt Nam có vị trí rất thuận lợi từ quan điểm sản xuất và phân phối:¹²

- Hệ thống ĐTNĐ khu vực phía Bắc (chiếm 57% tổng khối lượng luân chuyển bằng VTĐTNĐ của Việt Nam) nằm ở khu vực đồng bằng sông Hồng. Hệ thống này tập trung vào trung tâm tăng trưởng kinh tế Hà Nội và kết nối với Hải Phòng, cảng biển quan trọng nhất của khu vực.
- Hệ thống ĐTNĐ khu vực phía Nam (chiếm 37% trong tổng khối lượng luân chuyển bằng VTĐTNĐ) tập trung tại vùng đồng bằng sông Cửu Long, tiếp giáp với trung tâm tăng trưởng thành phố Hồ Chí Minh và kết nối với các cảng biển lớn của TP.HCM và Cái Mép Thị Vải, cũng như cảng sông-biển Cần Thơ.

Nhiều con sông riêng lẻ tạo thành khu vực đường thủy "trung tâm" hiện hữu (cùng chiếm khoảng 6 % của tổng lưu lượng vận tải bằng ĐTNĐ) chứ không cấu thành một mạng lưới. Nhưng nhiều con sông riêng lẻ của các tuyến đường thủy trung tâm có thể thực hiện việc trung chuyển thông qua các tuyến vận tải ven biển đến các cảng chính.

Hầu hết khối lượng luân chuyển được thực hiện trên các tuyến đường thủy quốc gia do trung ương quản lý. Có 66 tuyến đường thủy quốc gia chiếm hơn 7.000 km các tuyến đường thủy đông đúc nhất và có thể chuyên chở hơn 90% khối lượng luân chuyển bằng ĐTNĐ. Chính quyền địa phương tại các tỉnh chịu trách nhiệm quản lý hơn 19.000 km đường thủy, khoảng một nửa trong số đó chỉ có thể hành thủy các sà lan 10 tấn hoặc ít hơn. Chính quyền tỉnh quản lý tích cực khoảng 8.800 km của các tuyến đường thủy này. Các tuyến đường thủy được phân loại theo một số tiêu chuẩn kỹ thuật, trong một số trường hợp có sự khác nhau giữa khu vực phía Bắc và phía Nam. Tuy nhiên, nhìn chung có một chỉ báo tích cực về khả năng thông thuyền là kích thước của các tàu tự hành có thể sử dụng một tuyến đường thủy hầu như quanh năm. Bảng 2.3 cho thấy sự phân bố chiều dài mạng lưới theo khả năng kích thước tàu.

Bảng 2.3: Mạng lưới ĐTNĐ phân cấp theo kết cấu hạ tầng

Cấp đường thủy	Trọng tải tàu (DWT)	Đường thủy quốc gia (km)	Đường thủy địa phương (km)	Đường thủy quốc gia (%)	Đường thủy địa phương (%)
Cấp đặc biệt		451	71	6,4	0,4
Cấp I	601-1.000	702	228	9,9	1,2
Cấp II	301-600	880	276	12,4	1,4
Cấp III	101-300	3.677	509	52,0	2,6
Cấp IV	51-100	1.156	2.107	16,3	10,9

¹¹ Hơn 26.500 km đường thủy có thể khai thác vận tải nhưng không đáng kể về mặt thương mại và không được quản lý một cách tích cực.

¹² Điều này không phải ngẫu nhiên: phần lớn sự định cư và phát triển ban đầu của Việt Nam dựa trên nền tảng tiếp cận với đường thủy.

Cấp V	10-50	208	7.029	2,9	36,3
Cấp VI	Dưới 10		6.072		31,3
Cấp VII			139		0,7
Không phân cấp			2.950		15,2
TỔNG		7.074	19.381	100,0	100,0

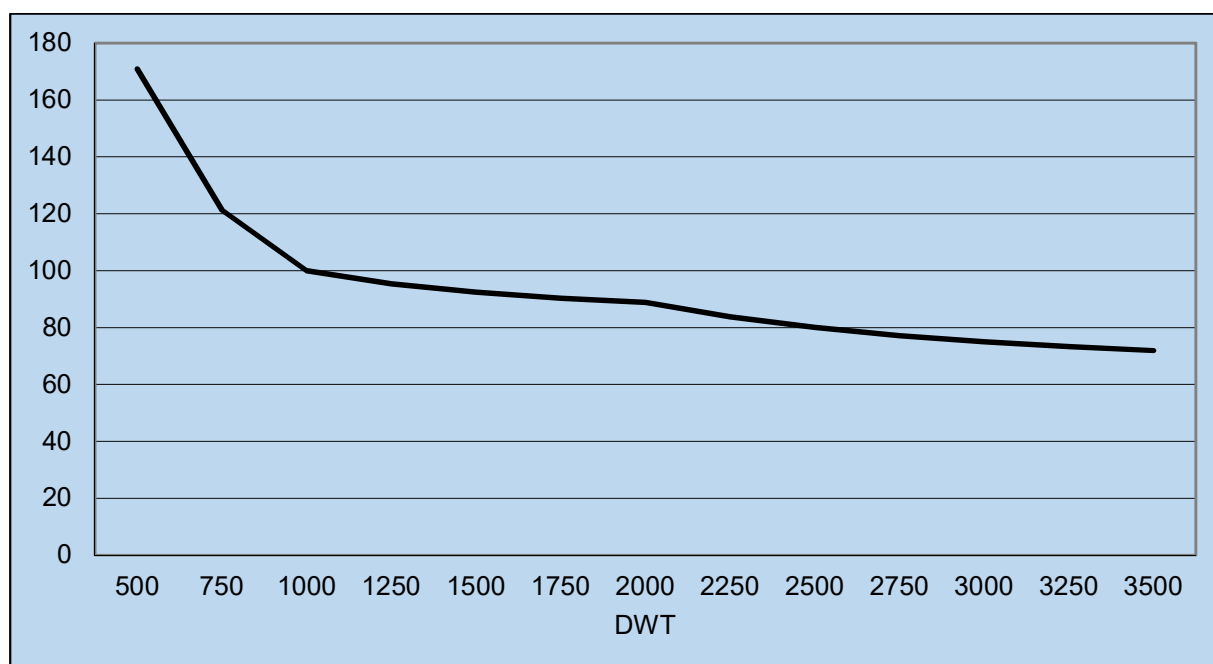
Kích thước tàu có ý nghĩa quan trọng vì kích thước tàu có tác động trực tiếp đến chi phí, giá thành vận tải, theo đó các tàu lớn hơn có chi phí trên mỗi lượt vận tải thấp hơn đáng kể. Trong phạm vi không vượt quá 1.000 tấn, tàu càng lớn có chi phí trung bình/tấn-km càng thấp. Hình 2.2 minh họa quy luật này. Điều này tổng hợp dựa trên kết quả phân tích hồi quy của tư vấn từ dữ liệu châu Âu được công bố, cho thấy tổng chi phí vận hành của tàu, bao gồm cả chi đầu tư và chi thường xuyên, theo cỡ tàu, tính cho tàu chở hàng khô tự hành chạy trên sông Rhine. Nguyên tắc chi phí đơn vị thấp hơn với công năng gia tăng của sà lan cũng được đúng với Việt Nam. Do đó, tiêu chuẩn khá chính xác để đánh giá mạng lưới đường thủy của Việt Nam là khả năng vận hành ít nhất sà lan trọng tải 300 DWT, vì cỡ tàu này là khả thi cho các tuyến đường thủy cấp I, II và các tuyến đặc biệt. Chỉ có khoảng 29% các tuyến đường thủy quốc gia (khoảng 2.033 km) đạt tiêu chuẩn này.

Các ngành công nghiệp chính của Việt Nam sẽ giảm được đáng kể chi phí vận tải nếu đầu tư được thực hiện để cải thiện tiêu chuẩn của các tuyến đường thủy có mật độ tàu bè lưu thông lớn nhất. Điều này bao gồm các hoạt động như đầu tư vào các tuyến đường thủy quốc gia cấp II có mật độ tàu lưu thông lớn để dần dần nâng cấp lên cấp I và đầu tư vào các tuyến đường thủy quốc gia cấp III để nâng lên cấp II (và v.v.) đồng thời vẫn đảm bảo thực hiện được các tiêu chuẩn mục tiêu trong hầu hết thời gian của năm. Nhu cầu vốn đầu tư cần bỏ ra phụ thuộc vào điều kiện từng tuyến đường thủy cụ thể, nhưng tùy từng khu vực mà có thể bao gồm chi phí cải thiện độ sâu luồng lạch, cải thiện kích thước hình học luồng lạch, xoá bỏ nút thắt giao thông, nâng cấp hệ thống phao tiêu báo hiệu, lai dắt ban đêm và nâng cao tính không cầu. Những cải thiện này cần được thực hiện một cách thống nhất trên cơ sở phân tích xu hướng thị trường, lưu lượng giao thông và hoạt động vận chuyển trong các phần khác nhau của mạng lưới.

Đầu tư mới vào hạ tầng có thể làm tăng khả năng cạnh tranh cũng như thị phần của vận tải đường thủy so với vận tải đường bộ. Các doanh nghiệp vận tải có thể cải tiến đội tàu để đưa vào khai thác các loại tàu phù hợp với mục đích xử lý các loại hàng hóa cụ thể, hoặc tăng công suất mà không tăng mớn nước của tàu, hoặc sử dụng vật liệu mới, nhẹ hơn và tiết kiệm nhiên liệu hơn. Nhưng để có cơ sở xác đáng cho các khoản đầu tư này, các doanh nghiệp khai thác đội tàu cần phải có niềm tin vào sự tiện dụng và độ tin cậy theo mùa của các tuyến đường thủy. Họ cần được đảm bảo rằng các cảng có đủ năng lực xử lý các tàu phức tạp và có giá trị cao một cách an toàn, hiệu quả, nhanh chóng. Bên cạnh đó, các tàu mới cần được khai thác tối đa thay vì bị lãng phí công suất trong quá trình chờ vào bến hoặc do xếp dỡ chậm chạp.

Việc duy trì các tuyến đường thủy tiêu chuẩn thấp hơn (ở cấp quốc gia và địa phương) cũng rất quan trọng. Một trong những thế mạnh lớn của VTĐTNĐ của Việt Nam là mạng lưới gom hàng lớn, cho phép tiếp cận đến hàng ngàn cảng nhỏ và bến thủy nội địa, nơi kích thước sà lan nhỏ hơn phù hợp với các lô hàng cỡ nhỏ hơn và tiêu chuẩn luồng tuyến thấp hơn. Thế mạnh này được tiếp tục thảo luận dưới đây.

Hình 2.2: Chỉ số chi phí vận tải/tấn -km, hàng khô (sà lan 1.000 DWT = 100)



2.3 Đội tàu thủy nội địa

Việt Nam có hơn 170.000 tàu thủy nội địa, tỷ trọng các tàu lớn hơn và chuyên dùng đang có xu hướng gia tăng. Khoảng 97% tàu là sà lan chở hàng khô với tải trọng trung bình là 90 DWT. Tải trọng tàu dầu là 236 DWT và tàu container là 1.171 DWT. Phần lớn tàu có tải trọng trung bình, đặc biệt đối với các tàu chở hàng khô bao gồm hàng chục ngàn sà lan rất nhỏ với trọng tải chỉ trong phạm vi 5-20 DWT. Trong giai đoạn 2014-2017, Số lượng tàu tăng 7% nhưng tổng công suất tăng lên 43% do tải trọng bình quân của tất cả các loại tàu đều tăng. Các chính sách của chính phủ nhằm khuyến khích nâng cấp đội tàu đã mang lại nhiều kết quả tích cực. Số lượng tàu lớn (trên 1.500 DWT) đã tăng gần gấp đôi trong ba năm, từ 696 tàu trong năm 2014 lên 1.287 tàu vào năm 2018. Trong tổng công suất của đội tàu, tỷ trọng các loại tàu lớn này tăng từ 11% lên 15% đối với các tàu chở hàng khô, từ 19% đến 22% với các tàu chở dầu và từ 43% đến 53% với các tàu chở hàng container. Các doanh nghiệp kinh doanh VTĐTNĐ rõ ràng đang cho thấy lợi thế thương mại về quy mô và mức độ chuyên môn hóa. Nếu chiều dài của các tuyến đường thủy cấp cao (cấp I và II) có thể được mở rộng, xu hướng này sẽ còn tăng nhanh hơn nữa.

Bảng 2.4: Đội tàu thủy nội địa theo danh sách đăng kiểm (2017)

Loại tàu	Số lượng tàu	Tổng tải trọng (DWT)	Tải trọng Bình quân (DWT/tàu)	Tổng công suất tàu (cv)	Công suất Bình quân (cv/tàu)
Tàu hàng khô	162.865	14.591.035	90	8.595.407	53
Tàu chở dầu	2.363	558.158	236	415.102	176
Tàu Container	1.038	1.215.096	1171	481.668	464
Khác	1.134	78.082	69	134.288	118
Tổng	167.400	16.442.371	98	9.626.465	58

2.4 Cảng và bến thủy nội địa

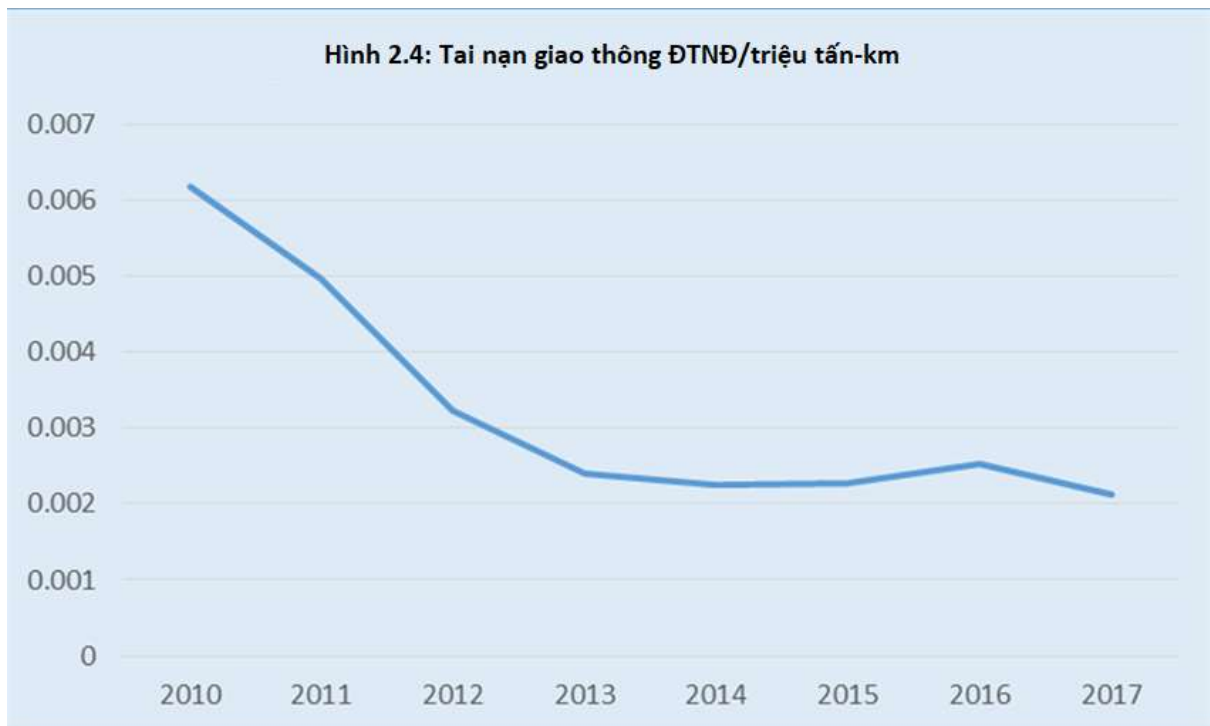
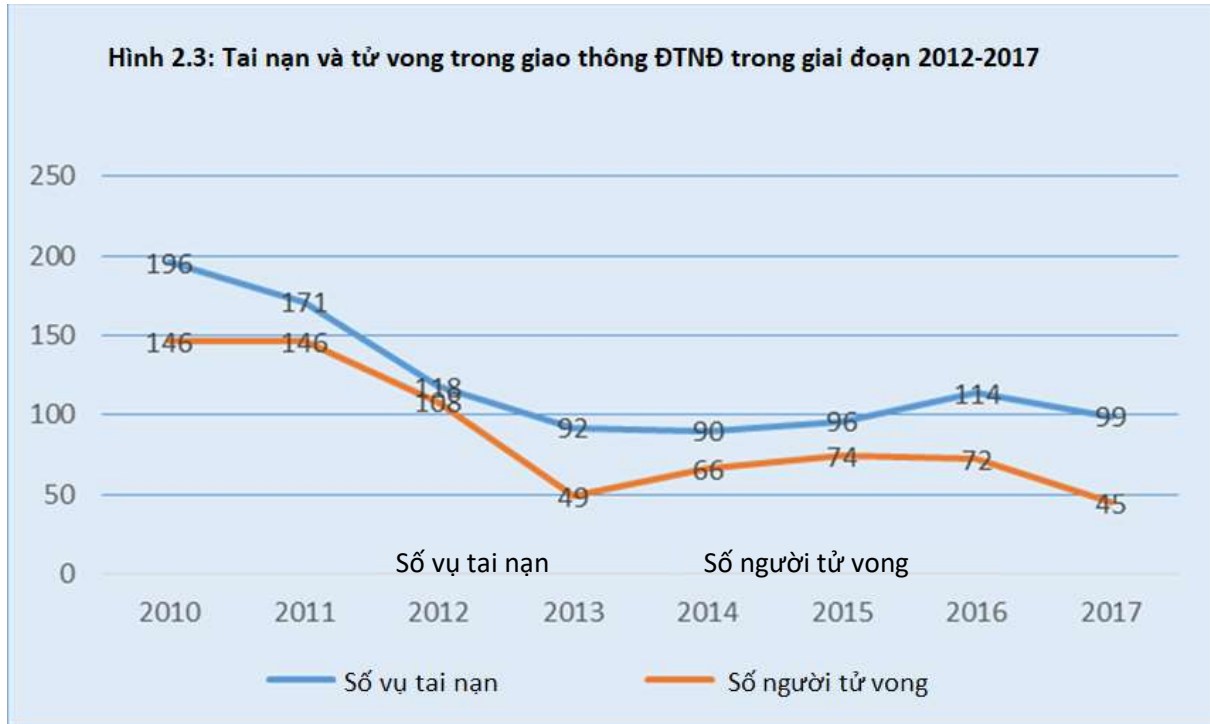
Việt Nam có rất nhiều cảng và bến thủy nội địa nhưng kết cấu hạ tầng và thiết bị của hầu hết các cảng, bến đều thô sơ và thường không kết nối tốt với đường bộ. Vào đầu năm 2017, Việt Nam có khoảng 7.257 cảng và bến thủy nội địa, trong đó có khoảng 4.750 cảng, bến nằm trên mạng lưới đường thủy quốc gia (và do đó thuộc thẩm quyền quản lý của trung ương). Trong số các cảng và bến thủy nội địa, có 3.492 đã được cấp phép bởi Cục ĐTNĐVN và 1.217 không có giấy phép. Tổng số cảng đường thủy nội địa là 306, bao gồm 254 cảng nằm trên các tuyến đường thủy quốc gia và 52 cảng nằm trên các tuyến đường thủy nội địa.

Lượng hàng thông qua cảng của hầu hết các cảng ít hơn so với tiềm năng cơ sở vật chất và các biện pháp xếp dỡ hàng hóa hiện đại mà cảng sử dụng. Nhiều cảng có cơ sở vật chất lạc hậu và mức độ cơ giới hóa thấp, được bảo trì hoặc kết nối với nội địa kém. Trên thực tế, có 11 cảng hàng hóa chính cho VTĐTNĐ ở khu vực phía Bắc và khoảng 18 cảng ở khu vực phía Nam. Các bến thủy nội địa và cầu tàu có nhiều mức độ chất lượng khác nhau. Hầu hết bến thủy nội địa, được cấp phép hoặc không có giấy phép, đều ở mức độ rất cơ bản, chỉ thực hiện xếp dỡ hàng hóa thủ công đến bờ sông hoặc kênh. Tuy nhiên, một số bến thủy nội địa chuyên dùng, dành riêng cho một mặt hàng cụ thể và do đó được đầu tư trang thiết bị và bảo trì hợp lý.

Số lượng lớn các cảng và bến thủy nội địa giúp cho hệ thống VTĐTNĐ dễ dàng tiếp cận nhưng cần được quản lý. Không phải tất cả chủ hàng đều muốn hoặc cần sà lan lớn. Nhiều cộng đồng nông thôn có các điểm tập kết hàng tại các nhà máy xay xát nhỏ, bãi gỗ, kho phân bón v.v., nằm dọc ngay bờ sông, kênh và có sức chứa hạn chế. Các sà lan nhỏ, phù hợp với kích cỡ lô hàng địa phương, có thể tiếp cận các bến thủy nội địa và lấy hàng hóa chuyển đến các điểm tập kết để hợp nhất lên các sà lan lớn hơn hoặc chuyển trực tiếp đến điểm đến. Do nhiều cơ sở công nghiệp nằm dọc theo các bờ sông, nên các bến thủy tự phát với thiết kế đơn giản và chi phí đầu tư thấp đã tăng nhanh. Các bến thủy nội địa có thể được xây dựng ở mức độ rất cơ bản. Ở một số bến, có một đoạn đường nối và một cầu cầu di động nhỏ và ở những bến khác, việc xếp dỡ hàng thậm chí còn được thực hiện thủ công bằng cách sử dụng các tấm cầu ván hoặc xe gòong vì vậy có thể tràn/đổ một số vật liệu xuống các luồng đường thủy. Nhiều bến thủy nội địa không có giấy phép tạm bợ hoặc được xây dựng trên đất thuộc sở hữu của nông dân hoặc chỉ được sử dụng để tự xếp dỡ hàng hóa. Nếu bến được đặt ở vị trí không phù hợp, chúng có thể gây mất an toàn hay tắc nghẽn.

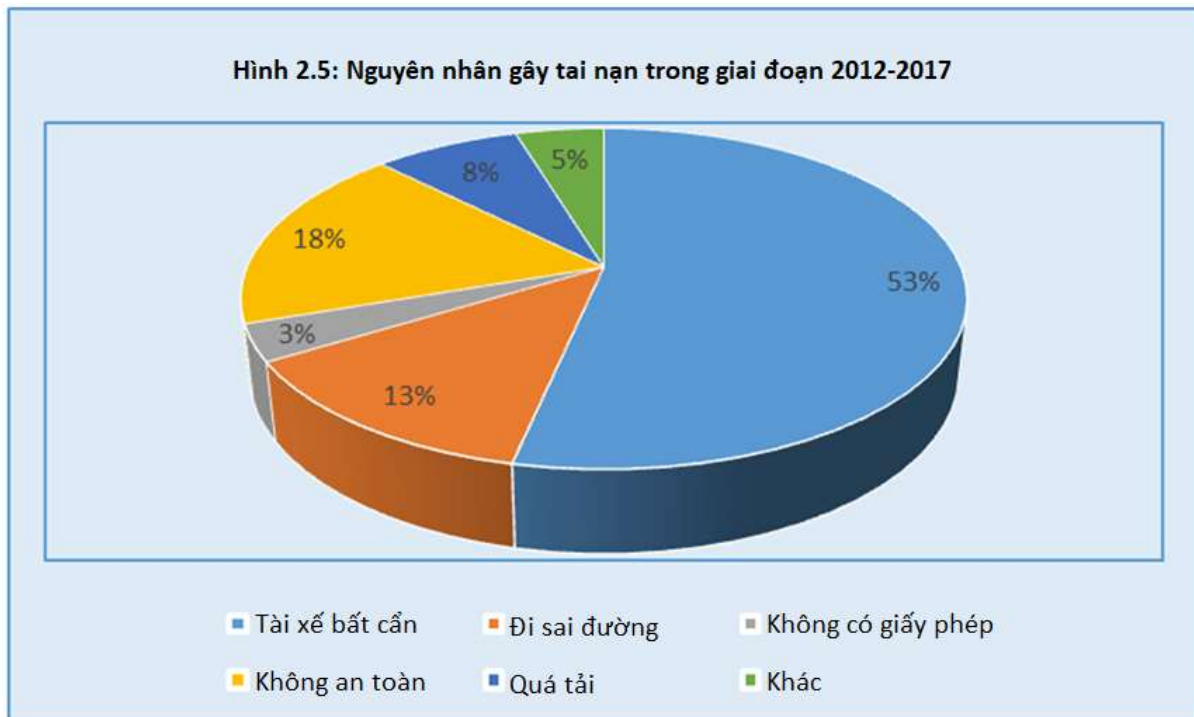
2.5 An toàn giao thông đường thủy nội địa

Hồ sơ an toàn của VTĐTNĐ Việt Nam đã được cải thiện đáng kể. Số liệu thống kê chính thức năm 2017 cho thấy đã có 99 vụ tai nạn được ghi nhận dẫn đến 45 trường hợp tử vong. Cả số tai nạn và số người tử vong do tai nạn đường thủy nội địa đều có xu hướng giảm (Hình 2.3), nhưng tai nạn giao thông đường thủy giảm đáng kể nhất là trong giai đoạn 2010-2014. Kể từ đó cho tới nay, không có nhiều thay đổi về số vụ tai nạn. Tuy nhiên, nếu tính đến tương quan với mức gia tăng lưu lượng trong khoảng thời gian này, thì chỉ số số tai nạn/tấn-km đã giảm khoảng hai phần ba, đây là một cải thiện hiệu quả hoạt động rất đáng tin cậy (Hình 2.4). Trung bình, khoảng 1/5 vụ tai nạn trong giai đoạn này là tai nạn cực kỳ nghiêm trọng, tỷ lệ này dao động không có quy luật rõ ràng.



Theo các số liệu thống kê chính thức, hai phần ba số vụ tai nạn trong giai đoạn này có nguyên nhân do chạy tàu liều lĩnh (53%) hoặc chạy tàu trên luồng tàu sai (13%). Lý do chính khác được ghi nhận là tàu hoặc thiết bị của tàu không an toàn (18%) hoặc tàu chở quá tải (8%) hoặc hoạt động không có giấy phép theo quy định (3%). Hình 2.5 tóm tắt nguyên nhân tai nạn được ghi nhận trong sáu năm qua. Các số liệu thống kê bao gồm tất cả các tuyến đường thủy của Việt Nam và được Cảnh sát giao thông

đường thủy tổng hợp. Tuy nhiên, các số liệu này khác với kiểu phân loại tai nạn được sử dụng ở các quốc gia khác và không giúp ích nhiều cho mục đích quản lý và thiết kế đường thủy. Các khuyến nghị được đưa ra nhằm cải thiện số liệu thống kê tai nạn trong Mục 6.4.4 để có thể mang lại thông tin hữu ích hơn cho thiết kế kết cấu hạ tầng, quản lý giao thông và điều tiết vận hành hiệu quả.



2.6 Quy hoạch phát triển VTĐTNĐ

Không có tình trạng thiếu tầm nhìn hay tư duy không cấp tiến trong lĩnh vực quản lý nhà nước ngành VTĐTNĐ. Việc lập quy hoạch giao thông ĐTNĐ tập trung và toàn diện là yêu cầu về mặt pháp lý mà BGTVT/Cục ĐTNĐVN phải thực hiện và thường xuyên cập nhật các quy hoạch chi tiết, quy hoạch trung hạn, cũng như các kế hoạch và ngân sách hàng năm. Một số điểm yếu về khía cạnh kỹ thuật của quy hoạch, đặc biệt liên quan đến thông tin thị trường và các chỉ số ưu tiên dự án được thảo luận trong Phần 7. Trong vài năm qua, quá trình lập quy hoạch đã diễn ra trong bối cảnh Chính phủ có những chính sách và mục tiêu rõ ràng nhằm phát triển ngành (Phần 3 xem xét vấn đề này chi tiết hơn).

Chính sách của Chính phủ Việt Nam nhằm tăng cường vai trò và hiệu quả của VTĐTNĐ được nêu rõ nhất trong Quyết định của Bộ GTVT năm 2014 về Tái cơ cấu lĩnh vực đường thủy nội địa.

Quyết định 4910/14 đưa ra các mục tiêu, định hướng, chính sách chính của ngành và các bước thực hiện. Chi tiết đầy đủ về Kế hoạch, trình bày ở phần khung pháp lý, cũng được đưa vào trong Phụ lục A. Mục tiêu chính sách cấp cao được tóm tắt trong Hình 2.6. Những chính sách này nhằm mục đích xác nhận sự cần thiết có các hành động

và chính sách phối hợp cho kết cấu hạ tầng, đội tàu, quản lý, tổ chức, kinh phí và các hoạt động quảng bá cho ngành.

Hình 2.6: Chính sách của Chính phủ trong lĩnh vực VTĐTNĐ

- Đạt được bước đột phá trong việc phát triển kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ cũng như nâng cao năng lực và thị phần của ngành.
- Tập trung các nhiệm vụ chính vào nhu cầu kinh tế và công nghiệp, cường độ vận tải và mục tiêu phát triển vùng.
- Phát triển VTĐTNĐ đồng bộ với phát triển các phương thức vận tải khác.
- Kết hợp hoạt động VTĐTNĐ với vận tải ven biển.
- Nâng cao năng lực và hiệu quả của các doanh nghiệp trong lĩnh vực VTĐTNĐ để tăng thị phần và giảm gánh nặng cho vận tải đường bộ.
- Kết hợp các kế hoạch phát triển hạ tầng trong ngắn hạn và dài hạn để nâng cao hiệu quả và hiệu suất, đảm bảo an toàn giao thông, bảo vệ môi trường, ứng phó với tác động của biến đổi khí hậu và bảo tồn năng lượng.
- Tái cơ cấu và nâng cao năng lực quản lý của Cục ĐTNĐVN để đạt được những mục tiêu này.

Kế hoạch tái cơ cấu bao gồm bảy "định hướng chính sách" cần thực hiện để phù hợp với mục tiêu:

1. Hiện đại hóa và phát triển một hệ thống VTĐTNĐ bền vững và quảng bá lợi ích đối với người sử dụng dịch vụ vận tải và cộng đồng.
2. Phát triển kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ có hệ thống hơn, xác định các mục tiêu công trình cụ thể, cải thiện yêu cầu quản lý, nâng cao năng lực, hợp tác với chính quyền địa phương.
3. Phát triển đội tàu VTĐTNĐ phù hợp với các tiêu chuẩn quốc gia nhưng khuyến khích các tàu chuyên dùng phục vụ các loại hàng hóa và tuyến vận tải cụ thể, phát triển đội tàu container, cũng như các tàu đa năng.
4. Quản lý phát triển kết cấu hạ tầng ĐTNĐ chặt chẽ hơn, hiện đại hóa tài sản, thiết lập hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia, với các biện pháp tuân thủ và an toàn hiệu quả hơn, v.v.
5. Sử dụng các nguồn lực để thực hiện duy tu đường thủy nội địa một cách tiên tiến, khoa học, hiệu quả và an toàn, cùng với việc gia tăng nhu cầu và huy động các nguồn lực tham gia vào công tác duy tu và quản lý và áp dụng các biện pháp khắc phục nhanh chóng.
6. Cải thiện an toàn giao thông thông qua việc quy định và tuân thủ có hiệu quả của tàu và thủy thủ đoàn cũng như quản lý giao thông đường thủy để giảm tai nạn giao thông và thương vong.

7. Tái cơ cấu Cục ĐTNĐVN và các phòng ban và chi cục, hợp nhất các tổ chức chịu trách nhiệm duy tu, giao nhiều quyền tự chủ hơn cho các cơ sở đào tạo và tăng cường năng lực của ban quản lý đường thủy nội địa liên kết với Cục ĐTNĐVN.

Mục tiêu và định hướng chính sách rất mạnh mẽ và toàn diện, trong đó nhiều mục tiêu tái cơ cấu đặt ra trong Kế hoạch tái cơ cấu ngành năm 2014 đã được thực hiện thành công. Các chức năng quản lý nhà nước đã được xác định và thể chế hóa thông qua nhiều nghị định và thông tư được mô tả chi tiết hơn trong Phần 3. Hiện đã có sự phân chia rõ ràng hơn giữa các chức năng của Chính phủ, của Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN; giữa Cục ĐTNĐVN và các công ty mới được ký kết hợp đồng với Cục ĐTNĐVN để quản lý và duy tu kết cấu hạ tầng; cũng như giữa vai trò quản lý của các cơ quan nhà nước và doanh nghiệp thương mại. Nhiều nghị định và thông tư cũng củng cố nghĩa vụ của các đơn vị quản lý nhằm thúc đẩy hoặc khuyến khích phát triển ngành. Đáng tiếc là, như được thảo luận trong Phần 3, trong nhiều trường hợp, việc sửa đổi bổ sung cơ cấu pháp lý để phản ánh định hướng tái cơ cấu lại làm cho quá trình tái cơ cấu trở nên phức tạp hơn.

Những mục tiêu định lượng trong Quyết định năm 2014 về tăng trưởng giao thông là tham vọng không thực tế và nhìn chung chưa được đáp ứng. Mục tiêu tăng gấp đôi tỷ lệ đảm nhận của phương thức vận tải đường thủy vào năm 2020. Thống kê quốc gia cho thấy khối lượng luân chuyển gia tăng đáng kể từ 14,5 % đến 18,9 % kể từ năm 2010 (Mục 2.2.2). Tuy vậy, mục tiêu tăng gấp đôi dường như không khả thi. ĐTNĐ đã có thị phần chiếm ưu thế trong các hành lang vận tải chính mà ở đó phương thức VTĐTNĐ là một trong các lựa chọn. Dường như về mặt tính toán, không thể tăng gấp đôi bình quân chung trên toàn quốc được khi ở hầu hết các vùng không có vận tải đường thủy. Nếu chính phủ mong muốn đạt được các mục tiêu đa phương thức, sẽ hợp lý hơn nếu đặt các mục tiêu cụ thể cho các khu vực hoặc hành lang ĐTNĐ. Xét về mục tiêu cơ cấu đội tàu, đã có sự gia tăng về số lượng và tỷ lệ các tàu lớn hơn, nhưng xu hướng này phụ thuộc vào đầu tư của các doanh nghiệp vận tải biển tư nhân chứ không phụ thuộc vào định hướng của chính phủ. Cuối cùng, những mục tiêu đầu tư kết cấu hạ tầng luồng tuyến dưới sự quản lý của nhà nước, cũng gặp phải vấn đề thiếu hụt vốn đầu tư nghiêm trọng.

Dự thảo Quy hoạch tổng thể cập nhật năm 2018 về quy hoạch hạ tầng VTĐTNĐ đến năm 2020 đã hoàn thành hiện đang chờ phê duyệt. Dự thảo Quy hoạch tổng thể cập nhật củng cố các hướng chính sách được thiết lập trong kế hoạch tái cơ cấu năm 2014 và bổ sung thêm chi tiết về các biện pháp cụ thể được đề xuất. Quy hoạch cũng thiết lập các mục tiêu tăng trưởng lưu lượng thực tế hơn so với những mục tiêu được xây dựng trong năm 2014. Do đó, các kế hoạch của Chính phủ đối với lĩnh vực VTĐTNĐ có thể nói vẫn đảm bảo tính tích cực và tham vọng cả về phát triển hệ thống và chính sách. Nhóm công tác của Ngân hàng Thế giới ủng hộ các chính sách của Chính phủ Việt Nam và đề xuất một số khuyến nghị trong Báo cáo này làm cơ sở hỗ trợ.

3. KHUNG PHÁP LÝ VÀ QUY ĐỊNH

3.1 Giới thiệu

Hoạt động quản lý nhà nước đối với lĩnh vực VTĐTNĐ (quy định, cơ cấu thể chế và tài chính) được quy định toàn diện trong hệ thống quy phạm pháp luật phân cấp, được cơ cấu phù hợp với chuẩn mực pháp luật Việt Nam. Luật (hoặc Bộ luật) do Quốc hội thông qua và là hình thức văn bản pháp luật cao nhất (ngoài Hiến pháp). Các hình thức văn bản dưới luật để hỗ trợ Luật hoặc Bộ luật gồm có: Nghị định đưa ra các quy định về triển khai nội dung của Luật; Quyết định (do Thủ tướng ban hành) chỉ đạo các vấn đề chính sách có liên quan và Thông tư (do Bộ chủ quản ban hành) đưa ra các hướng dẫn chi tiết về cách thức áp dụng các khía cạnh cụ thể của luật và nghị định hiện hành.

Khung pháp lý điều chỉnh hoạt động VTĐTNĐ hiện nay dựa trên cơ sở của Luật Giao thông Đường thủy Nội địa (2004) và được sửa đổi, bổ sung năm 2014, cùng với 8 Nghị định của Chính phủ Việt Nam, một Quyết định của Thủ tướng chính phủ và khoảng 40 Thông tư của Bộ GTVT.

Do đó, khung pháp lý cho hoạt động VTĐTNĐ của Việt Nam được lồng ghép và xây dựng theo hệ thống phân cấp, trong đó các nguyên tắc pháp luật, cơ cấu hành chính, chỉ đạo chính sách và nghĩa vụ pháp lý đan xen chặt

chẽ với nhau. Hệ thống phân cấp các văn bản quy phạm pháp luật sau đây sẽ được gọi chung là Khung pháp lý. Tuy nhiên, nhiều văn bản quy phạm pháp luật trong Khung pháp lý thường được ban hành riêng lẻ; các văn bản này không được hệ thống hóa trong cùng một bộ văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh riêng cho lĩnh vực này. Trọng tâm của phần này trong Báo cáo nhằm đánh giá các đặc tính mang tính quy định của Khung pháp lý liên quan đến bốn hạng mục lớn: (1) mục tiêu chiến lược của quy định; (2) phạm vi điều chỉnh; (3) cơ cấu quy định về mặt kỹ thuật (an toàn và môi trường); và (4) cơ cấu pháp lý về mặt kinh tế. Cơ chế hành chính cho công tác triển khai và khuôn khổ tài chính cho

Kết luận trong Phần 3

- Luật và quy định về VTĐTNĐ của Việt Nam được quy định trong hệ thống phân cấp các văn bản quy phạm pháp luật (Luật, Nghị định, Thông tư và Quyết định), được xem là căn cứ pháp lý của hệ thống chính trị/luật pháp của Việt Nam.
- Trên cơ sở đó, phạm vi điều chỉnh của các văn bản quy phạm pháp luật vừa "rộng" khi bao hàm nhiều hoạt động và đối tượng tham gia vào lĩnh vực VTĐTNĐ và vừa "sâu" khi đề cập đến các phương diện riêng lẻ.
- Mục tiêu của khuôn khổ pháp lý nhằm phản ánh những lợi ích công cộng trên phương diện phát triển, kinh tế, xã hội, an toàn và môi trường, cũng như nâng cao khả năng ứng phó với biến đổi khí hậu.
- Các quy định kỹ thuật về an toàn và môi trường sẽ đảm bảo sự cân bằng hợp lý giữa việc bảo vệ lợi ích công cộng mà không tạo ra gánh nặng quá mức cho lĩnh vực này.
- Các quy định về pháp luật hỗ trợ phương pháp tiếp cận dựa trên thị trường và hoạt động cạnh tranh đối với dịch vụ và cước phí VTĐTNĐ.
- Vì thế, kết quả của nghiên cứu cho thấy nội dung của khuôn khổ pháp lý là "phù hợp với mục tiêu".
- "Hình thức trình bày" của các quy định pháp lý còn phức tạp và phân tán, tuy nhiên, nội dung tích cực trong khuôn khổ pháp lý cho thấy sự hỗ trợ và không tạo ra trở ngại đáng kể đối với mục tiêu phát triển lĩnh vực VTĐTNĐ.
- Báo cáo không đưa ra các đề xuất về những thay đổi cơ bản đối với khuôn khổ pháp lý mà sẽ gặp rất nhiều khó khăn và cần có nhiều thời gian để thay đổi.
- Nghị định 63 mới ban hành về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) làm rõ một số vấn đề đối với các dự án PPP nhưng phương diện phân bổ rủi ro, thẩm định dự án và phê duyệt vẫn cần được quy định cụ thể hơn.
- Do đó, cách tiếp cận hiệu quả và khả thi nhất sẽ hướng đến tăng cường khả năng tiếp cận các nội dung về quy định pháp luật một cách dễ dàng hơn. Phương pháp này sẽ được trình bày cụ thể hơn trong Phần 6.

lĩnh vực này cũng được quy định trong Luật 2004, sẽ được trình bày tách biệt trong phần 4 và phần 5 của Báo cáo này.

3.2 Các mục tiêu chiến lược của khung pháp lý điều chỉnh VTĐTNĐ

Khung pháp lý đặt ra các mục tiêu cho hoạt động VTĐTNĐ dưới hình thức “các nguyên tắc”: phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo trật tự, an toàn và bảo vệ môi trường, góp phần đảm bảo quốc phòng, an ninh và tăng cường phối hợp vận tải đa phương thức. Tóm tắt tại Chương 1, Điều 4 của Luật Giao thông Đường thủy Nội địa (2004) có quy định như sau: hoạt động VTĐTNĐ phải bảo đảm thông suốt, trật tự, an toàn cho người, phương tiện, tài sản và bảo vệ môi trường; phục vụ nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội và góp phần bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo vệ chủ quyền và lợi ích quốc gia. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giao thông Đường thủy Nội địa (Luật sửa đổi, bổ sung 2014) có bổ sung thêm một số mục tiêu của nguyên tắc hoạt động VTĐTNĐ, đó là phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu và kết nối đồng bộ với các phương thức vận tải khác. Luật sửa đổi, bổ sung 2014 cũng đưa ra mục tiêu về phát triển kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ theo hướng hiện đại hóa, phù hợp với quy hoạch phát triển giao thông vận tải và tăng cường tính thống nhất của các tiêu chuẩn trong hạ tầng đường thủy nội địa và bến, cảng.

Để thực hiện những mục tiêu trên, Khung pháp lý cũng xây dựng chính sách ưu tiên đầu tư công vào phát triển kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ, tương xứng với tầm quan trọng về mặt kinh tế và giao thông của hệ thống hạ tầng này. Điều 5, Chương 1 nêu rõ Nhà nước ưu tiên đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy nội địa trên (1) các tuyến giao thông đường thủy nội địa trọng điểm, (2) khu vực kinh tế trọng điểm, (3) vùng sâu, vùng xa có lợi thế về giao thông đường thủy nội địa so với các loại hình giao thông khác. Luật cũng khẳng định khung chính sách hỗ trợ cần đảm bảo “tính mở”, nhằm khuyến khích tổ chức, cá nhân Việt Nam, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ, ứng dụng khoa học, công nghệ tiên tiến, đào tạo nguồn nhân lực chuyên ngành và đầu tư kinh doanh, khai thác VTĐTNĐ.

Khung pháp lý còn đưa ra các quy định về phát triển hoạt động kinh doanh, khai thác VTĐTNĐ phải phù hợp với nguyên tắc thị trường, trong đó việc phát triển kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ vẫn thuộc trách nhiệm của khu vực công. Nghị định 45/2018/NĐ-CP quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ như sau: “Việc khai thác tài sản kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ phải tuân theo cơ chế thị trường, có hiệu quả”.

3.3 Phạm vi điều chỉnh

Phạm vi điều chỉnh của Khung pháp lý rất rộng, đặt ra các quy định về quyền và nghĩa vụ của toàn bộ hoạt động và đối tượng tham gia vào lĩnh vực VTĐTNĐ, trong đó bao gồm cả các cơ quan, đơn vị quản lý nhà nước và các đơn vị kinh doanh khai thác dưới mọi hình thức. Phạm vi điều chỉnh của Khung pháp lý bao gồm toàn bộ cá nhân và phương tiện tham gia VTĐTNĐ; hoạt động quy hoạch phát triển, xây dựng, vận hành và bảo vệ kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ; và công tác quản lý nhà nước về VTĐTNĐ. Phạm vi thương mại bao gồm vận tải hàng hóa, hành khách và mọi hình thức dịch vụ vận tải ngang sông (phà), công tác cứu nạn, cứu hộ và các tổ chức đào tạo. Phạm vi kết cấu hạ tầng bao gồm mọi hình thức kết cấu hạ tầng giao thông (kênh, phao tiêu báo hiệu, âu tàu, các công trình bảo vệ kênh); cảng và bến thủy nội địa, bao gồm vùng đất cảng (cầu cảng, kho, bãi, nhà xưởng, trụ sở, thiết bị, v.v...) và vùng nước cảng (vùng quay trở tàu, khu neo đậu, khu chuyển tải, khu hạ tải và khu tránh bão).

3.4 Cơ cấu quy định về kỹ thuật

Luật đưa ra các quy định chi tiết về mặt kỹ thuật, an toàn và môi trường áp dụng đối với các đơn vị kinh doanh vận tải, phương tiện, thuyền viên và người lái phương tiện, quy tắc giao thông và các quy định về cảng. Các quy định về kỹ thuật có trong Chương 3 đến Chương 6 của Luật Giao thông Đường thủy Nội địa, được phân chia theo từng đối tượng áp dụng kể trên. Bảng 3.1 tóm tắt các quy định áp dụng đối với từng nhóm đối tượng. Để thuận tiện tra cứu, các quy định được dẫn chứng theo đúng số thứ tự của Chương trong Luật Giao thông Đường thủy Nội địa 2004, tuy nhiên, nội dung mô tả trong bảng tóm tắt có bao hàm các yếu tố của nghị định và thông tư áp dụng.

Bộ trưởng Bộ GTVT có trách nhiệm pháp lý trong việc quản lý các quy định liên quan đến chất lượng, an toàn kỹ thuật và các tiêu chuẩn bảo vệ môi trường của phương tiện. Phương tiện càng lớn thì các tiêu chuẩn cần phải đáp ứng càng cao. Đơn cử như các phương tiện thuộc Nhóm 4 (phương tiện có trọng tải toàn phần dưới 1 tấn hoặc có sức chở dưới 5 người) không yêu cầu phải đăng ký (mặc dù các phương tiện này vẫn phải áp dụng hầu hết các quy định về an toàn và quy tắc giao thông), trong khi các phương tiện thuộc Nhóm 1 và Nhóm 2 không chỉ có yêu cầu về đăng ký phương tiện còn chỉ được cấp phép hoạt động sau khi được kiểm tra về an toàn kỹ thuật và môi trường. Bảng 3.2 tóm tắt nhóm các phương tiện được quy định trong Luật Giao thông Đường thủy Nội địa. Các yêu cầu đối với thuyền viên cũng được điều chỉnh theo loại phương tiện (Chương 4 của Luật Giao thông Đường thủy Nội địa)

Bảng 3.1: Cơ cấu quy định về kỹ thuật đối với hoạt động VTĐTNĐ.

Chương trong Luật và phạm vi điều chỉnh	Nội dung trình bày của các quy định về kỹ thuật, an toàn và môi trường
Chương 3: Phương tiện	<i>Đưa ra các quy định về yêu cầu đối với: đăng ký phương tiện; đăng kiểm phương tiện; cơ sở đóng mới, sửa chữa phương tiện và nhập khẩu phương tiện. Luật đưa ra các quy định cụ thể đối với từng loại phương tiện, bao gồm 4 nhóm phương tiện được phân loại theo quy mô (tham khảo bảng tóm tắt dưới đây). Các quy định này liên quan đến chất lượng, an toàn kỹ thuật và các tiêu chuẩn bảo vệ môi trường của phương tiện. Thông tư 75/2014 và 48/2015 của Bộ GTVT đưa ra hướng dẫn về quy định và căn cứ pháp lý cụ thể hơn đối với hủy bỏ đăng ký phương tiện.</i>
Chương 4: Thuyền viên và người lái phương tiện	<i>Các quy định liên quan đến điều kiện chuyên môn của thuyền viên và người lái phương tiện (thuyền viên áp dụng cho phương tiện nhóm 1, người lái phương tiện áp dụng cho phương tiện nhóm 2). Nội dung của các quy định pháp lý bao hàm chức danh và tiêu chuẩn chức danh thuyền viên; đào tạo, cấp bằng và chứng chỉ chuyên môn; các điều kiện đối với thuyền viên và người lái phương tiện. Thông tư số 56/2014 và 02/2017 quy định cụ thể và cập nhật các nội dung này. Thông tư 47/2015/TT-BGTVT và thông tư 04/2017/TT-BGTVT đưa ra các quy định và cập nhật các định biên an toàn tối thiểu chức danh thuyền viên và năng lực chuyên môn đối với các loại phương tiện.</i>
Chương 5: Quy tắc giao thông	<i>Quy định các nguyên tắc bảo đảm giao thông an toàn, quy tắc giao thông và tín hiệu của phương tiện, cảnh báo và phương thức xử lý trong các tình huống nguy hiểm; hành trình trong điều kiện tầm nhìn bị hạn chế và nơi luồng giao nhau, luồng cong gấp; quyền ưu tiên của phương tiện làm nhiệm vụ đặc biệt; phương tiện tránh nhau khi đi đối hướng; phương tiện vượt nhau; neo đậu phương tiện. Thông tư 40/2010/TT-BGTVT và thông tư 30/2017/TT-BGTVT đề cập đến công tác điều tiết, khống chế đảm bảo giao thông trong các tình huống đặc biệt.</i>

Chương 6: Cảng, bến thủy nội địa	<i>Quy định điều chỉnh các hoạt động kỹ thuật của cảng, bến thủy nội địa, cảng vụ¹³ và hoa tiêu đường thủy nội địa; trách nhiệm của thuyền trưởng, hoa tiêu và chủ phương tiện khi có tổn thất. Thông tư 50/2014/TT-BGTVT của Bộ GTVT quy định chi tiết về quy trình phê duyệt và triển khai quy hoạch và dự án cho cảng nội địa.</i>
---	--

Bảng 3.2: Khung pháp lý và quy định: Hệ thống phân loại phương tiện

Cấp phương tiện	Đặc tính phương tiện
Nhóm 1	Phương tiện không có động cơ trọng tải toàn phần trên 15 tấn; Phương tiện có động cơ tổng công suất máy chính trên 15 mã lực, phương tiện có sức chở trên 12 người
Nhóm 2	Phương tiện không có động cơ trọng tải toàn phần từ 5 tấn đến 15 tấn, phương tiện có động cơ tổng công suất máy chính từ 5 mã lực đến 15 mã lực hoặc có sức chở từ 5 người đến 12 người
Nhóm 3	Phương tiện không có động cơ trọng tải toàn phần từ 1 tấn đến dưới 5 tấn hoặc có sức chở từ 5 người đến 12 người, phương tiện có động cơ công suất máy chính dưới 5 mã lực hoặc có sức chở dưới 5 người
Nhóm 4	Phương tiện thô sơ có trọng tải toàn phần dưới 1 tấn hoặc có sức chở dưới 5 người.

Các quy định kỹ thuật đối với công tác quản lý và hoạt động bảo trì đường thủy được quy định cụ thể trong các thông tư do Bộ GTVT ban hành. Chẳng hạn như, Thông tư 15/2016/TT-BGTVT quy định về quản lý đường thủy nội địa và Thông tư 25/2016/TT-BGTVT cập nhật, sửa đổi và bổ sung định mức kinh tế - kỹ thuật đối với các nhiệm vụ và hoạt động được phân theo hạng mục cho công tác quản lý và bảo trì mạng lưới đường thủy nội địa. Quy định cũng đề cập đến quy trình áp dụng các định mức này. Một nội dung đáng chú ý chưa được đề cập trong các văn bản pháp luật là trong khi các quy định về môi trường nghiêm cấm hành vi xả thải các chất thải như bụi than và cát xuống luồng lạch (Điều 8 Luật Giao thông đường thủy nội địa năm 2004), hiện nay Việt Nam vẫn chưa xây dựng được các tiêu chuẩn về hiệu suất động cơ và tiêu chuẩn phát thải cho động cơ của các phương tiện vận tải cụ thể. Liên minh Châu Âu đã chú ý xây dựng các quy định này cho tất cả các phương thức vận tải và đưa ra các chương trình hỗ trợ nâng cấp động cơ của đội tàu thủy nội địa¹⁴.

3.5 Cơ cấu quy định về kinh tế

Các quy định về phương diện kinh tế tập trung vào bảo vệ khách hàng hơn là điều tiết thị trường: điều này phù hợp với mục tiêu áp dụng các nguyên tắc thị trường vào hoạt động "khai thác tài sản

¹³ Cảng vụ đường thủy nội địa là cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về giao thông vận tải tại cảng, bến thủy nội địa. Các quy định về cảng, bến thủy nội địa được trình bày cụ thể hơn trong Phần 4.

¹⁴Dự án PROMINENT của Cơ quan Phát triển Mạng lưới và Đổi mới của Liên minh Châu Âu "hoạt động hướng tới giảm bớt tiêu thụ năng lượng và dấu chân carbon của lĩnh vực VTĐTNĐ, lĩnh vực mà VTĐTNĐ có lợi thế đáng kể so với vận tải đường bộ. Ngoài các hoạt động nghiên cứu truyền thống, dự án này sẽ tập trung vào các nội dung quan trọng nhằm hỗ trợ việc ứng dụng các công nghệ và khái niệm đã phát triển trong ngành". Xem thêm thông tin về dự án tại <https://ec.europa.eu/inea/en/horizon-2020/projects/H2020-Transport/Waterborne/Prominent>

kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ". Chương 7 của Luật Giao thông Đường thủy Nội địa (cùng với các nghị định và thông tư) có phân biệt giữa dịch vụ vận tải hàng hóa và vận tải hành khách và phân biệt giữa dịch vụ vận tải có tính chất kinh doanh và không có tính chất kinh doanh. (Trong trường hợp là dịch vụ vận tải "không mang tính chất kinh doanh", thì hoạt động này sẽ không áp dụng một số điều khoản.)

- Các quy định về kinh tế đối với vận tải hàng hóa liên quan đến hợp đồng vận tải hàng hóa, giấy gửi hàng và vận đơn (chứng từ gửi và nhận hàng hóa); quyền và nghĩa vụ của người kinh doanh vận tải hàng hóa, người thuê vận tải, người nhận hàng; bồi thường hàng hóa bị mất mát, hư hỏng; vận tải hàng nguy hiểm, hàng siêu trường, siêu trọng. Hầu hết các quy định đều bảo đảm tính công bằng trong giao dịch giữa người kinh doanh vận tải và người thuê vận tải hàng hóa.
- **Các quy định về vận tải hành khách** điều tiết các dịch vụ vận tải hành khách theo tuyến cố định, vận tải hành khách theo hợp đồng chuyển (ví dụ như thuyền du lịch) và dịch vụ vận tải hành khách ngang sông. Luật quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của hành khách và người kinh doanh vận tải hành khách. Chẳng hạn như, người kinh doanh vận tải hành khách phải cung cấp vé và biên nhận vé cho hành khách, đảm bảo tiêu chuẩn về chỗ ở tối thiểu trong trường hợp dịch vụ vận tải bị gián đoạn, bồi thường cho hành khách trong trường hợp không cung cấp được dịch vụ vận tải. Cần đảm bảo tính minh bạch trong lộ trình tính giá dịch vụ cho hành khách, hành lý và phương tiện. Người kinh doanh vận tải hành khách không được phép thu vượt quá tiền cước quy định. Đối lại, hành khách có nghĩa vụ thanh toán đúng số tiền cước vận tải. Thông tư 80/2014/TT-BGTVT, Thông tư 59/2015/TT-BGTVT và Thông tư 66/2014/TT-BGTVT của Bộ GTVT (liên quan đến phương tiện chở khách tốc độ cao) cập nhật, sửa đổi và bổ sung một số quy định về vận tải hành khách.

3.6 Phân công trách nhiệm đối với các Bộ, cơ quan ngang Bộ

Khung pháp lý đưa ra các quy định về trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước đối với hoạt động quản lý và bảo trì các bộ phận khác nhau của mạng lưới VTĐTNĐ. Chương 2 của Luật Giao thông Đường thủy Nội địa phân loại đường thủy nội địa thành đường thủy nội địa quốc gia, đường thủy nội địa địa phương và đường thủy nội địa chuyên dùng. Thông tư 15/2016/TT-BGTVT xác định các tiêu chí phân loại như sau:

- Đường thủy nội địa quốc gia là đường thủy nội địa nối liền các trung tâm kinh tế, văn hóa xã hội, các đầu mối giao thông vận tải quan trọng phục vụ kinh tế, quốc phòng, an ninh quốc gia hoặc đường thủy nội địa có hoạt động vận tải thủy qua biên giới.
- Đường thủy nội địa địa phương là đường thủy nội địa thuộc phạm vi quản lý hành chính của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
- Đường thủy nội địa chuyên dùng là đường thủy nội địa nối liền cảng thủy nội địa chuyên dùng với đường thủy nội địa quốc gia hoặc đường thủy nội địa địa phương, phục vụ cho nhu cầu giao thông vận tải của tổ chức, cá nhân.

Bộ GTVT có trách nhiệm quản lý và bảo trì đường thủy nội địa quốc gia. Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm quản lý và bảo trì đường thủy nội địa địa phương. Tất cả các hình thức đường thủy nội địa đều tuân thủ quy định của Luật Giao thông đường thủy nội địa. Mặc dù việc quản lý nhà nước đối với từng loại đường thủy nội địa thuộc thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước khác nhau, tuy nhiên, các quy định về an toàn và môi trường sẽ áp dụng chung toàn ngành VTĐTNĐ.

Đối với hệ thống đường thủy nội địa được tổ chức quản lý và khai thác, Luật Giao thông Đường thủy Nội địa cũng đưa ra quy định về trách nhiệm của các bộ, ngành và các cấp chính quyền tham gia vào hoạt động VTĐTNĐ. Chương 8 của Luật quy định về vai trò của Chính phủ, các bộ, cơ quan

ngang bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Thanh tra VTĐTNĐ. Để hoàn thành các nhiệm vụ quản lý nhà nước về VTĐTNĐ theo quy định, các bộ và cơ quan ngang bộ cần phải phối hợp với Bộ GTVT. Vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước về VTĐTNĐ được tóm tắt trong Bảng 3.3. Thông tư 16/2013/TT-BGTVT cũng đưa ra quy định về quản lý tuyến vận tải thủy từ bờ ra đảo thuộc vùng biển Việt Nam và phân công trách nhiệm theo quy định của Cục Hàng hải Việt Nam đối với các tuyến vận tải này.

Tình trạng nhiều cơ quan cùng được phân công thẩm quyền quản lý giao thông đường thủy được cho là một trở ngại đối với việc phát triển giao thông đường thủy nội địa của Việt Nam; tuy nhiên tình trạng này là một thách thức về mặt quản lý hơn là hạn chế về mặt tổ chức. Sự chồng chéo này phản ánh những mối quan tâm khác nhau và chính đáng của cộng đồng đối với lĩnh vực giao thông đường thủy, bao gồm các vấn đề liên quan đến vận tải hàng hải và đường thủy nội địa, cấp thoát nước, tưới tiêu, đánh bắt và nuôi trồng thủy sản, giải trí và sinh thái. Sự quan tâm của cộng đồng dẫn đến thực tế không tránh khỏi là nhiều cơ quan nhà nước chuyên ngành đều có vai trò và tiếng nói trong công tác xây dựng quy định pháp luật và quản lý khai thác sông. Do đó, cán bộ quản lý hạ tầng giao thông đường thủy nội địa cần chủ động phối hợp và tham vấn với các cơ quan khác để kết hợp các mối quan tâm nếu có thể, khắc phục các điểm khác biệt và tìm ra giải pháp phù hợp cho các bên.

Bảng 3.3: Trách nhiệm theo quy định của các cơ quản lý nhà nước trong lĩnh vực VTĐTNĐ

Cơ quan quản lý nhà nước	Vai trò và trách nhiệm được pháp luật quy định
Chính phủ Việt Nam	<ul style="list-style-type: none"> Giám sát các chương trình để đảm bảo quản lý nhà nước thống nhất về VTĐTNĐ.
Bộ Giao thông Vận tải	<ul style="list-style-type: none"> Chịu trách nhiệm trước Chính phủ về việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về VTĐTNĐ.
Bộ Công an	<ul style="list-style-type: none"> Chịu trách nhiệm chính về bảo vệ trật tự, an toàn VTĐTNĐ. Tổ chức lực lượng Cảnh sát giao thông đường thủy tuần tra, kiểm soát, xử lý hành vi vi phạm pháp luật về VTĐTNĐ theo quy định của pháp luật; Thống kê, cung cấp dữ liệu về tai nạn VTĐTNĐ.
Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	<ul style="list-style-type: none"> Chịu trách nhiệm chính về xây dựng quy hoạch mạng lưới cảng cá và cầu cảng, cũng như khu vực hoạt động thủy sản trên đường thủy nội địa. Chỉ đạo thực hiện các biện pháp bảo đảm an toàn giao thông đối với tàu cá hoạt động trên đường thủy nội địa. Chịu trách nhiệm chính về xây dựng quy hoạch hệ thống đê điều, công trình thủy lợi và kế hoạch phòng, chống lụt, bão có liên quan đến VTĐTNĐ; Chỉ đạo thực hiện việc đặt, duy trì báo hiệu đường thủy nội địa đối với các công trình thủy lợi và thanh thải kịp thời các công trình thủy lợi không còn sử dụng nhưng ảnh hưởng tới luồng và hành lang bảo vệ luồng.
Bộ Tài nguyên và Môi trường	<ul style="list-style-type: none"> Chịu trách nhiệm chính trong việc xây dựng quy hoạch phát triển lưu vực sông, quản lý khai thác tài nguyên có liên quan đến luồng và hành lang bảo vệ luồng, bảo đảm an toàn giao thông, bảo vệ môi trường trên đường thủy nội địa.
Ủy ban nhân dân cấp tỉnh	<ul style="list-style-type: none"> Tổ chức và chỉ đạo thực hiện các biện pháp bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy nội địa, chống lấn, chiếm hành lang bảo vệ luồng, bảo đảm trật tự an toàn giao thông đường thủy nội địa và chịu trách nhiệm về trật tự, an toàn giao thông đường thủy nội địa tại địa phương. Tổ chức cứu nạn, giải quyết hậu quả các vụ tai nạn trên đường thủy nội địa trong phạm vi địa phương. Xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch phát triển VTĐTNĐ của địa phương;

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Tổ chức thực hiện việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về VTĐTNĐ; kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về VTĐTNĐ theo thẩm quyền; áp dụng các biện pháp thiết lập trật tự, an toàn VTĐTNĐ tại địa phương.</i>
Thanh tra giao thông đường thủy nội địa	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Có nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về tiêu chuẩn kỹ thuật và quản lý đối với kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ, VTĐTNĐ, phương tiện, thuyền viên và người lái phương tiện.</i>

Quy định nhà nước về các hình thức xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi vi phạm pháp luật.

Nghị định 132/2015/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính và đưa ra các hình thức xử phạt vi phạm hành chính (cảnh cáo, phạt tiền, phạt bổ sung) và các biện pháp khắc phục hậu quả nghiêm trọng đối với mỗi hành vi vi phạm. Các cơ quan, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền xử lý vi phạm: (1) Chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp; (2) Lực lượng Công an nhân dân (bao gồm Cảnh sát giao thông đường thủy); (3) Thanh tra giao thông; (4) Cục ĐTNĐVN Việt Nam; (5) Cảnh vụ đường thủy nội địa của Cục ĐTNĐ; (6) Cảnh vụ hàng hải; (7) Bộ đội biên phòng; (8) Cảnh sát biển.

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giao thông Đường thủy Nội địa (2014) mở rộng phạm vi áp dụng pháp luật đối với hoạt động của phương tiện ngoài phạm vi đường thủy nội địa quốc gia và địa phương được "tổ chức quản lý, khai thác giao thông vận tải". Nhiều tàu thuyền loại nhỏ hoạt động ngoài phạm vi luồng đã được công bố hoặc hoạt động trên các vùng nước chưa được công bố quản lý. Kể từ năm 2014, hoạt động của phương tiện nằm ngoài hệ thống đường thủy nội địa chính phải tuân thủ các quy định của Luật Giao thông Đường thủy Nội địa về phương tiện, thuyền viên, người lái phương tiện, quy tắc giao thông và tín hiệu của phương tiện; VTĐTNĐ; tai nạn giao thông đường thủy nội địa và tìm kiếm, cứu nạn, cứu hộ giao thông đường thủy nội địa, v.v. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức cảnh báo phương tiện tại khu vực nằm ngoài phạm vi luồng và vùng nước chưa được tổ chức quản lý, khai thác luồng lạch giao thông.

3.7 Các quy định pháp luật về khung tài chính

Luật Giao thông Đường thủy Nội địa 2004 (cũng như Luật sửa đổi, bổ sung năm 2014) quy định cụ thể về nguồn tài chính bảo đảm cho việc quản lý, bảo trì đường thủy nội địa. Nghị định 51/2015/NĐ-CP của Chính phủ, Quyết định 47/2015/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ và nhiều thông tư của Bộ Tài chính (các thông tư số 18/2016/TT-BTC, 102/2016/TT-BTC, 198/2016/TT-BTC, 248/2016/TT-BTC và Nghị định số 45/2018/NĐ-CP) đã xây dựng khuôn khổ tài chính cho phát triển VTĐTNĐ. Nội dung này sẽ được trình bày cụ thể trong Phần 5 của Báo cáo này.

3.7.1 Cơ chế PPP

Các quy định mới về PPP đã được đưa ra nhưng tác động trên thực tế vẫn còn rất hạn chế. Năm 2015, Chính phủ ban hành Nghị định 15 và 30 cung cấp khung pháp lý duy nhất cho đầu tư tư nhân trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng công cộng. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có dự án nào được thực hiện theo các nghị định này trong bất kỳ lĩnh vực nào, kể cả VTĐTNĐ.

Chính phủ mới đây đã ban hành Nghị định 63/2018 để thay thế cho Nghị định 15 trước đó cũng như một số quy định và thông tư khác. Nghị định 63 đề ra một số thay đổi,¹⁵ bao gồm:

- Nghị định 63 ghi nhận hợp đồng hỗn hợp là một loại hợp đồng

PPP, kết hợp của bảy loại hợp đồng PPP hiện hành theo Nghị định 15:

- Xây dựng – Kinh doanh – Chuyển giao (BOT)
 - Xây dựng – Chuyển giao – Kinh doanh (BTO)
 - Xây dựng – Chuyển giao (BT)
 - Xây dựng – Sở hữu – Kinh doanh (BOO)
 - Xây dựng – Chuyển giao – Thuê dịch vụ (BTL)
 - Xây dựng – Thuê dịch vụ – Chuyển giao (BLT)
 - Kinh doanh – Quản lý (O&M)
- Đơn giản hóa thủ tục thực hiện dự án PPP
 - Đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP linh hoạt hơn thông qua các cơ chế như quyền kinh doanh công trình xây dựng hoặc cung cấp dịch vụ.
 - Tăng yêu cầu về vốn chủ sở hữu tối thiểu đối với nhà đầu tư tư nhân trong các dự án PPP nhằm cải thiện niềm tin vào năng lực tài chính của các nhà đầu tư và tính bền vững tài chính của các dự án PPP này.
 - Thắt chặt quản lý đối với dự án Xây dựng – Chuyển giao (BT).
 - Nghị định đặt ra nhiều yêu cầu chặt chẽ hơn đối với nhà đầu tư tư nhân để được chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ của họ trong hợp đồng dự án PPP cho các bên cho vay hoặc nhà đầu tư khác. Cụ thể, nhà đầu tư tư nhân chỉ được phép chuyển nhượng dự án PPP sau khi đã hoàn thành xây dựng công trình hoặc đã chuyển sang giai đoạn vận hành của các dự án này.
 - Yêu cầu công khai thông tin cơ bản của hợp đồng PPP.

Các quy định mới trong Nghị định 63 giúp giải quyết một số vấn đề mà cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư đang đối mặt trong các dự án PPP. Tuy nhiên, các vấn đề có ảnh hưởng đến nhà đầu tư tư nhân như quy trình thẩm định và phê duyệt dự án PPP còn phức tạp và kéo dài, cơ chế về phân bổ rủi ro giữa cơ quan Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân vẫn chưa được quy định rõ ràng và chưa được giải quyết trong Nghị định 63.

3.8 Đánh giá Khung pháp lý

Khung pháp lý điều chỉnh hoạt động VTĐTNĐ của Việt Nam mang tính toàn diện cao. Nhìn chung, các quy định pháp lý quan trọng trong lĩnh vực này đóng vai trò khuyến khích sự phát triển về mặt an toàn và môi trường cho lĩnh vực VTĐTNĐ. Mục tiêu chiến lược của khung pháp lý nhìn nhận phạm vi lợi ích công cộng trong lĩnh vực VTĐTNĐ và phù hợp trên nhiều phương diện. Những mục tiêu này được trình bày rõ ràng và phản ánh nhiều nội dung chính sách của lợi ích công cộng về mặt phát triển, kinh tế, xã hội và môi trường.

Phạm vi điều chỉnh của khung pháp lý vừa "rộng" về phạm vi điều chỉnh đối tượng tham gia vào hoạt động VTĐTNĐ, vừa "sâu" khi mô tả các khía cạnh của từng hoạt động. Mặc dù khung pháp lý đặt ra trách nhiệm đối với các tổ chức khác nhau, nhưng lại không đưa ra mục tiêu cụ thể nào cho từng tổ

¹⁵ Cập nhật quy định pháp luật KPMG: Nghị định mới 63/2018/ND-CP về Đối tác công tư (PPP). Tháng 6 năm 2018.

chức. Điều này là dễ hiểu trong bối cảnh các mục tiêu hoạt động của các tổ chức cụ thể được xác định dựa trên chính sách ban hành, hoàn cảnh cụ thể và có thể thay đổi theo từng năm.

Các quy định về kỹ thuật bao gồm các tiêu chuẩn về kỹ thuật, an toàn và môi trường đối với phương tiện, thuyền viên và người lái phương tiện, các quy tắc giao thông và cảng và bến thủy, xét về phạm vi và cơ cấu, có nhiều điểm tương đồng với các quy định kỹ thuật ở hầu hết các quốc gia có hệ thống giao thông đường thủy nội địa phát triển. Những điểm khác biệt phản ánh hợp lý bối cảnh của Việt Nam liên quan đến những vấn đề như quy mô đội tàu, cơ cấu ngành, phân loại tàu thuyền và tiêu chuẩn đường thủy. Các quy định kỹ thuật riêng lẻ không nằm trong phạm vi nghiên cứu của Báo cáo này, tuy nhiên, các cấu trúc quy định tổng thể này vẫn đảm bảo sự hài hòa giữa lợi ích công cộng (về mặt chất lượng kỹ thuật, an toàn và môi trường) và tạo điều kiện cho công tác vận hành và cải tiến hoạt động VTĐTNĐ. Trong khuôn khổ hoạt động tham vấn với các bên hữu quan trong hoạt động VTĐTNĐ về tác động của các quy định pháp lý về mặt kỹ thuật đối với các quyết định kinh doanh liên quan đến hoạt động đầu tư, lựa chọn phương tiện, quy mô thuyền viên, v.v. phản ánh của các bên hữu quan chưa cho thấy tình trạng quy định quá mức và nhiều khe về các phương diện kỹ thuật. Tuy nhiên, việc tuân thủ và thực thi các quy định hiện hành là không hoàn toàn thỏa đáng, một điểm sẽ được thảo luận sau.

Khung quy định về kinh tế, khi được sử dụng trong lĩnh vực giao thông vận tải, thường đề cập đến ba tính năng: các quy định về điều kiện gia nhập thị trường; quy định về khối lượng hoặc tiêu chuẩn dịch vụ cung cấp; và quy định về giá cước của đơn vị kinh doanh khai thác. Về khung quy định trên phương diện kinh tế:

- Quy định pháp lý về gia nhập thị trường của Việt Nam dường như không tạo ra những hạn chế mang tính tùy tiện hoặc gây khó khăn về số lượng doanh nghiệp khai thác cảng và đội tàu. Các quy định về điều kiện gia nhập thị trường phản ánh hợp lý các yêu cầu về tính hợp pháp, năng lực vận hành và mức độ an toàn. Tuy nhiên, vì bất kỳ đơn vị nào đáp ứng các yêu cầu trên đều có thể gia nhập thị trường và cạnh tranh trong hoạt động VTĐTNĐ, do đó, hiện có nhiều hợp tác xã, doanh nghiệp, cá nhân tổ chức kinh doanh và khai thác trong lĩnh vực này.
- Quy định về dịch vụ VTĐTNĐ dựa trên cơ sở điều chỉnh công bằng việc thực hiện các giao dịch thị trường giữa đơn vị cung cấp dịch vụ và khách hàng sử dụng. Không thấy có dấu hiệu mô tả sai lệch hoặc hạn chế các dịch vụ cụ thể mà các đơn vị kinh doanh, khai thác cung cấp.
- Luật Giao thông Đường thủy Nội địa và Luật Giá không có các quy định về giá đối với giá vé và cước vận tải hàng hóa, nhưng cho phép các đơn vị kinh doanh khai thác đưa ra giá cước phù hợp với chi phí của đơn vị và các điều kiện cạnh tranh và thị trường. Vì thế, giá cước trong hoạt động vận tải hành khách và hàng hóa tương đối "dựa trên giá cả thị trường".

Tóm lại, mức độ tham gia, dịch vụ và giá cả trong lĩnh vực VTĐTNĐ chủ yếu được điều chỉnh bởi nguyên tắc cạnh tranh trên thị trường hơn là theo luật hoặc quy định pháp lý. Bằng chứng về tăng trưởng và đổi mới sáng tạo của Việt Nam cho thấy hướng đi đúng đắn của phương pháp tiếp cận này.

Vì thế, Kết luận của Báo cáo về các mục đích pháp luật của Khung pháp lý hiện hành điều chỉnh hoạt động VTĐTNĐ là "phù hợp với mục tiêu đề ra". Tuy nhiên, cơ cấu phân cấp của hệ thống quy phạm pháp luật cho thấy Khung pháp lý còn khá phức tạp và phân tán. Hệ thống phân cấp có mối liên hệ lẫn nhau giữa luật, nghị định, thông tư và quyết định sẽ không tránh khỏi dẫn đến tình trạng tồn tại quá nhiều quy định, mang tính trùng lặp và lặp lại. Do đó, "hình thức bên ngoài" cũng không mấy "thân thiện" đối với các đơn vị kinh doanh khai thác và nhà đầu tư tiềm năng. Tuy nhiên, những nội dung tích cực trong các quy định pháp luật cho thấy sự hỗ trợ về mặt pháp lý và không tạo ra trở ngại đáng kể nào đối với sự phát triển của lĩnh vực này. Bản thân khung pháp lý đang được đề cập cũng hàm ý

đến hệ thống pháp luật của chính phủ, không chỉ giới hạn trong lĩnh vực VTĐTNĐ. Do đó, kỳ vọng về một cơ cấu pháp lý trong khuôn khổ hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa toàn diện có thể thay thế trong lĩnh vực giao thông sẽ không mang tính thực tiễn. Thách thức và thời gian cho nỗ lực thay đổi hệ thống pháp luật ở Việt Nam là điều không hề dễ dàng.

Vì thế, hướng tiếp cận khả thi nhất trong việc giải quyết vấn đề về tính phức tạp của hệ thống pháp luật là tăng khả năng tiếp cận các phương diện then chốt của các quy định pháp lý trong lĩnh vực này theo những cách dễ dàng hơn. Điều cần thiết hiện nay là cần phải đọc lại toàn bộ cấu phần của hệ thống luật hiện hành để tìm ra những phần cụ thể áp dụng cho các bên liên quan hoặc nhà đầu tư (chẳng hạn như nhà khai thác cảng hoặc sà lan có tiềm năng) và hiểu được những gì cần thực hiện để tuân thủ các quy định pháp luật này. Có rất nhiều khả năng các chủ phương tiện - nhà kinh doanh vận tải cá nhân không nắm bắt đầy đủ các quy định pháp lý này. Để cải thiện môi trường tạo điều kiện cho hoạt động VTĐTNĐ, luật pháp và các quy định hiện nay cần được "diễn giải" dưới hình thức các cuốn sổ tay đơn giản hơn để các đối tượng trong ngành và nhà đầu tư có thể đọc hiểu dễ dàng. Trên tinh thần đó, một trong những mục tiêu chính sách của Bộ GTVT (Quyết định 4910/15) là cập nhật và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật được công bố dưới hình thức dễ hiểu hơn. Các đề xuất của NHTG về vấn đề này sẽ được trình bày trong phần 6.2 của Báo cáo này.

Mặc dù Việt Nam đã xây dựng được khung quy định pháp luật toàn diện, mức độ tuân thủ và hiệu lực thực thi của các quy định pháp luật là một vấn đề cần xem xét. Từ khai thác cát trái phép đến điểm neo đậu phương tiện không được cấp phép, phương tiện vận tải không đăng ký, chở quá tải, đổ bỏ chất thải phương tiện vận tải, chạy tàu ẩu, các bên liên quan trong ngành đều thừa nhận thực trạng không tuân thủ và thực thi kém của các quy định. Báo cáo này sẽ tiếp tục phân tích vấn đề quan trọng này trong phần thảo luận về chức năng quản lý hoạt động tuân thủ các quy định pháp luật của Cục đường thủy nội địa (cơ quan cảng vụ) và Bộ Công An (Cảnh sát giao thông đường thủy).

4.0 CƠ CẤU THỂ CHẾ

4.1 Tổng quan về cơ cấu

Phân công trách nhiệm trong lĩnh vực VTĐTNĐ của Việt Nam nhìn chung rõ ràng và phù hợp. Các vai trò và trách nhiệm được pháp luật quy định cụ thể. Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới nhận định hầu hết các đặc điểm của cơ cấu thể chế này là hợp lý và phù hợp với thông lệ quốc tế. Bảng 4 tóm tắt cơ cấu tổ chức hiện tại. Các đặc điểm chính được phân tích cụ thể trong từng phần dưới đây, đồng thời đối chiếu với một số cơ chế tại ba khu vực so sánh nếu phù hợp và tập trung chú ý vào các lĩnh vực mà Ngân hàng Thế giới cho rằng cần xem xét cải thiện hay sửa đổi. Hầu hết những vấn đề này liên quan đến việc củng cố nội bộ Cục ĐTNĐVN.

4.2 Phân chia vai trò nhiệm vụ giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh

Chính quyền Trung ương chịu trách nhiệm ban hành chính sách và các quy định kỹ thuật cho tất cả các tuyến đường thủy của Việt Nam. Trách nhiệm chỉ đạo này là cần thiết để chính sách và quy định đạt được hiệu quả. Mặc dù hầu hết các phương tiện lưu thông trên các tuyến đường thủy quốc gia, nhiều tuyến đường thủy địa phương đóng vai trò là các tuyến gom hàng quan trọng, với các tàu thuyền, hành khách và hàng hóa lưu thông tự do giữa các tuyến đường thủy quốc gia và địa phương. Các chính sách và quy định nhất quán đảm bảo cho hệ thống quản lý nhà nước được "liền mạch", mặc dù không thể có hệ thống kết cấu hạ tầng liền mạch vì hệ

Kết luận trong Phần 4

- Việc phân công vai trò quản trị giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh là hợp lý và thiết thực.
- Những năm gần đây đã chứng kiến vai trò tích cực và mang tính hỗ trợ lẫn nhau giữa khu vực công (quản lý nhà nước và đầu tư kết cấu hạ tầng) và khu vực tư nhân (các đơn vị kinh doanh dịch vụ vận tải).
- Mô hình chủ cảng cấp tỉnh có thể đóng vai trò nền tảng cơ bản để phát triển lâu dài một số cảng đường thủy nội địa có quy mô và tầm quan trọng lớn hơn.
- Việc Bộ GTVT sử dụng một cơ quan chuyên môn cấp cục (Cục ĐTNĐVN) để chỉ đạo và thực thi các chính sách là hợp lý và phù hợp với kinh nghiệm quốc tế.
- Cục ĐTNĐVN hiện đang thuê bên ngoài thực hiện việc bảo trì và sửa chữa kết cấu hạ tầng đường thủy, đây là bước đổi mới tích cực và có thể được cải thiện hơn nữa.
- Bên cạnh đó, cũng cần lưu ý rằng việc phân chia vai trò kiểm tra tuân thủ quy định giữa Cục ĐTNĐVN và Cảnh sát giao thông đường thủy có thể chưa được tối ưu.
- Cục ĐTNĐVN có hai vai trò nhiệm vụ rất khác nhau: một là quản lý kết cấu hạ tầng đường thủy và hai là quản lý điều tiết ngành đường thủy.
- Hầu hết nhân sự của Cục ĐTNĐVN (gần 80% nhân viên không tính hai trường cao đẳng) được tuyển dụng để thực thi hoạt động điều tiết. Bài toán đặt ra là cần củng cố nguồn lực quản lý kết cấu hạ tầng.
- Các chức năng quản lý của Cục ĐTNĐVN cần được thực hiện hiệu quả để tăng cường thực thi pháp luật trong lĩnh vực này, trong bối cảnh các hành vi vi phạm xảy ra thường xuyên.
- Cơ cấu tổ chức của Cục ĐTNĐVN có thể được điều chỉnh hợp lý hơn để phản ánh tốt hơn "kết quả công việc" cần thực hiện bao gồm quản lý kết cấu hạ tầng và quản lý điều tiết ngành.
- Cục ĐTNĐVN nên cân nhắc tăng cường năng lực giám sát và phân tích thị trường ĐTNĐ để chủ động hơn trong nhiệm vụ phát triển ngành ĐTNĐ.
- Do vai trò ngày càng được mở rộng của các nhà khai thác tư nhân trong ngành, Bộ GTVT nên xem xét việc thành lập một Hội đồng chuyên gia tư vấn người sử dụng đường thủy nội địa độc lập để tư vấn cho Bộ trưởng và Cục ĐTNĐVN.
- Việc hiện đại hóa các hệ thống quản lý và kinh doanh của Cục ĐTNĐVN có chậm so với thực tiễn quốc tế nhưng có thể mang lại lợi ích lớn cho cả Cục ĐTNĐVN lẫn cho ngành VTĐTNĐ.
- Bản thân Cục ĐTNĐVN đã thực hiện thành công một số cải cách, nhưng hiệu quả thực hiện chưa thật sự rõ ràng.
- Củng cố Cục ĐTNĐVN cùng nhiệm vụ và các quy trình chức năng của Cục sẽ cải thiện môi trường kiến tạo cho việc phát triển ngành.

thống tiêu chuẩn kỹ thuật khác nhau giữa các tuyến đường thủy quốc gia và địa phương (như trong Bảng 2.3)

Việc chỉ giao các tuyến đường thủy quan trọng nhất cho chính quyền trung ương quản lý, là sự phân công hợp lý và phù hợp với thông lệ quốc tế chung. Tại Trung Quốc, các tuyến đường thủy quan trọng nhất, sông Dương Tử và sông Châu Giang, được quản lý bởi cơ quan quản lý nhà nước đặc biệt của Bộ GTVT trung ương; phần còn lại giao cho các cấp chính quyền tỉnh. Tại Hoa Kỳ, chính quyền Liên bang chịu trách nhiệm chính về quản lý 18.000 km đường thủy hoạt động thương mại thông qua Lực lượng Công binh Hoa Kỳ (USACE) thuộc Bộ Quốc phòng. Các ủy ban sông ngòi địa phương và cơ quan khác quản lý hệ thống sông địa phương, thường được sử dụng cho mục đích du lịch và giải trí.

Bảng 4.1: Trách nhiệm chức năng chính đối với các Tuyến đường thủy quốc gia tại Việt Nam

TRÁCH NHIỆM	CƠ QUAN PHỤ TRÁCH
Chiến lược, chính sách và quy định chung quốc gia về giao thông vận tải	<i>Bộ GTVT</i>
Quản lý đường thủy	<i>Chính quyền trung ương quản lý các tuyến đường thủy quốc gia, chính quyền các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương quản lý các tuyến đường thủy địa phương</i>
Lập kế hoạch phát triển ngành và đầu tư vào hệ thống đường thủy quốc gia	<i>Bộ GTVT là cơ quan ra quyết định chính thức căn cứ vào đề xuất của Cục ĐTNĐVN</i>
Quản lý mạng lưới hạ tầng đường thủy quốc gia	<i>Cục ĐTNĐVN, Cục cũng đảm nhận vai trò giám sát và phối hợp với chính quyền tỉnh và thành phố trên các tuyến đường thủy địa phương</i>
Quản lý mạng lưới hạ tầng đường thủy địa phương	<i>Chính quyền cấp tỉnh, theo tiêu chuẩn do Cục ĐTNĐVN ban hành</i>
Bảo trì và sửa chữa mạng lưới hạ tầng đường thủy quốc gia	<i>Các công ty tư nhân, theo hợp đồng ký kết với Cục ĐTNĐVN</i>
Quản lý, điều tiết cảng thủy nội địa và VTĐTNĐ	<i>Cục ĐTNĐVN, theo các chính sách và quy định do Bộ GTVT ban hành</i>
Kiểm tra kỹ thuật đối với tàu thuyền	<i>Cục Đăng kiểm Việt Nam, cơ quan trực thuộc Bộ GTVT có phạm vi trách nhiệm bao gồm tàu thuyền, phương tiện đường bộ và đầu máy toa xe lửa, với việc đăng ký tàu thuyền do Cục ĐTNĐVN và các sở Giao thông Vận tải thực hiện</i>
Quản lý giao thông và tuân thủ quy định về đường thủy	<i>Lực lượng Cảnh sát giao thông đường thủy thuộc Cục Cảnh sát Giao thông, Bộ Công An.</i>
Tuân thủ quy định tại các cảng thủy nội địa	<i>Cục ĐTNĐVN, thông qua bốn cảng vụ khu vực là các đơn vị hành chính thuộc Cục ĐTNĐVN</i>
Hoạt động tàu chở hàng “cho thuê thương mại”	<i>Các công ty sà lan tư nhân, hợp tác xã và các nhà kinh doanh vận tải cá nhân</i>
Hoạt động tự vận chuyển hàng hóa của các công ty công nghiệp	<i>Bao gồm cả doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân vận hành sà lan riêng</i>

Phà chở khách và các dịch vụ hành khách khác, như thuyền du lịch	<i>Các công ty vận tải tư nhân, hợp tác xã và các nhà kinh doanh vận tải cá nhân</i>
Kết cấu hạ tầng cảng ĐTNĐ và khai thác cảng	<i>Các công ty khai thác cảng tư nhân, thông thường bao gồm cả hoạt động xếp dỡ, quản lý đất đai và kết cấu hạ tầng theo cơ chế cấp quyền sử dụng lâu dài</i>
Bến thủy nội địa	<i>Đội tàu tư nhân và doanh nghiệp khai thác bến thủy nội địa, bao gồm các đơn vị kinh doanh sà lan nhỏ và nông dân</i>
Các cảng biển kết nối VTĐTNĐ chính	<i>Các công ty khai thác cảng nhà nước điển hình bao gồm các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân</i>

Ở Liên minh châu Âu (EU), việc phân chia trách nhiệm phức tạp hơn.¹⁶ Ủy ban châu Âu thiết lập chính sách cho toàn khu vực EU thông qua các chỉ thị và quy định. Việc lưu thông trên các con sông quốc tế lớn như sông Rhine và sông Danube được quản lý bởi Ủy ban Đường Sông được thành lập theo các hiệp định dài hạn¹⁷. Các Chính phủ quốc gia chịu trách nhiệm quản lý và vận hành kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ chính trong phạm vi lãnh thổ của mình. Ủy ban chịu trách nhiệm xây dựng các Tiêu chuẩn trong lĩnh vực Giao thông đường thủy Nội địa (CESNI) của EU được thành lập vào năm 2015 để hài hòa hóa luật pháp châu Âu về phương thức vận tải này.¹⁸

Các tuyến đường thủy địa phương Việt Nam được quản lý bởi chính quyền cấp tỉnh¹⁹ và có thể ảnh hưởng đến việc phát triển VTĐTNĐ theo những cách khác nhau. Chính quyền cấp tỉnh ảnh hưởng đến quỹ đất để phát triển cảng và cung cấp (hoặc từ chối cung cấp) các đoạn đường "dặm cuối cùng" tại địa phương để kết nối đường bộ với cảng và bến thủy. Pháp luật về VTĐTNĐ yêu cầu chính quyền trung ương và địa phương phối hợp trong quá trình thực hiện các mục tiêu chính sách quốc gia, mặc dù trên thực tế hoạt động phối hợp chưa được thực thi hiệu quả. Tình trạng này dẫn đến việc không tuân thủ và thực thi các chính sách và quy định về giao thông. Kết quả đánh giá gần đây về các chính sách ngành được quy định tại Quyết định 47 cho thấy một số chính quyền địa phương chưa triển khai các mục tiêu quốc gia về ngành đường thủy nội địa.

Chính quyền các tỉnh và thành phố nằm dọc theo tuyến đường thủy quốc gia có thể làm nhiều hơn để hỗ trợ phát triển cảng. Một trong những vấn đề của chính quyền địa phương hiện nay là chưa có nhiều chính sách ưu đãi về việc miễn và giảm tiền thuê đất và tiền thuê mặt nước để xây dựng cảng thủy nội địa. Do không có nhiều lợi ích kinh tế trực tiếp tại các cảng, chính quyền địa phương thường không sẵn sàng ủng hộ các dự án đầu tư, mở rộng cảng, xây dựng đường kết nối hoặc cấp đất xây dựng khu công nghiệp ở những vị trí dễ dàng tiếp cận các dịch vụ ĐTNĐ. Dù đã phân công hợp lý trách

¹⁶ Chính EU cũng mô tả khuôn khổ thể chế hiện tại về VTĐTNĐ là "chấp vá về nguồn lực và hoạt động, các quy định chồng chéo, tranh chấp và công việc trùng lặp, thiếu quản lý về chiến lược, mang lại tác động chính trị thấp". P. Amos và cộng sự, 2009. "Phát triển Bền vững VTĐTNĐ ở Trung Quốc." Washington DC: Ngân hàng thế giới.

¹⁷ Hai thỏa thuận quan trọng nhất là Công ước Mannheim năm 1868 về sông Rhine cùng các phụ lưu và Công ước Belgrade năm 1948 về sông Danube và các phụ lưu.

¹⁸ Ủy ban Kinh tế Liên Hợp Quốc về Châu Âu (UNECE) có một số chương trình và Ủy ban Kỹ thuật hỗ trợ phát triển VTĐTNĐ an toàn, thân thiện với môi trường và đảm bảo cạnh tranh. Xem thêm tại www.unece.org/trans/main/sc3/sc3.html

¹⁹ Bao gồm chính quyền các thành phố trực thuộc Trung ương như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Đà Nẵng và Hải Phòng.

nhệm quản lý các tuyến giao thông đường thủy quốc gia và cấp tỉnh nhưng các vấn đề mâu thuẫn chính sách và thực thi không đầy đủ vẫn tiếp tục phát sinh.

4.3 Vai trò của khu vực công và tư

Trong những năm gần đây, ngành VTĐTNĐ Việt Nam đã phát triển theo hướng phân chia vai trò hiệu quả hơn giữa khu vực công và tư. Hình 4.1 tóm tắt các vai trò hiện tại. Vai trò của khu vực công trong VTĐTNĐ được kết hợp thành ba lĩnh vực chính: (1) trách nhiệm quản trị công, bao gồm ban hành khuôn khổ pháp lý, chính sách, quy định và đảm bảo thực thi; (2) đầu tư mạng lưới kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ; và (3) đào tạo kỹ thuật và cấp chứng chỉ. Trong số những lĩnh vực này, chức năng quản lý nhà nước chỉ có thể được thực thi bởi khu vực công. Trên thế giới, việc đầu tư và bảo trì mạng lưới kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ cũng thường là trách nhiệm của nhà nước. Hầu hết tất cả các tuyến đường sông và kênh quốc tế đều thuộc sở hữu và quản lý nhà nước. Sở hữu tư nhân hoặc nhượng quyền kinh doanh đối với các tuyến vận chuyển đường sông là vô cùng hiếm hoi bởi yếu tố rủi ro tự nhiên, những khó khăn thực tế trong việc thu hồi chi phí, khó khăn trong quản lý việc sử dụng nguồn tài nguyên nước trên các dòng sông như nước uống, thủy lợi hay thậm chí là thủy điện v.v. và vì quan điểm chung cho rằng sông ngòi là tài sản cộng đồng, do đó sẽ thuộc phạm vi quản lý của khu vực công²⁰. Việc đào tạo kỹ thuật và cấp chứng chỉ cho thuyền trưởng /thuyền viên ở một số quốc gia được thực hiện một cách độc lập và trong nhiều trường hợp giao cho các tổ chức giáo dục tư nhân.

Sau quá trình thay đổi lớn khoảng 5-10 năm trước, gần như tất cả các dịch vụ VTĐTNĐ và các dịch vụ logistics gắn với VTĐTNĐ hiện đang được các doanh nghiệp tư nhân vận hành theo nguyên tắc thị trường cạnh tranh. Đây là một thay đổi tích cực và phù hợp với cách tiếp cận quốc tế. Tại Hoa Kỳ và Liên minh châu Âu, khu vực tư nhân sở hữu và vận hành hầu hết tất cả các dịch vụ hàng hóa thương mại của VTĐTNĐ.²¹ Ở Trung Quốc, khu vực tư nhân đóng vai trò nổi bật trong ngành VTĐTNĐ, vận hành phần lớn đội tàu, mặc dù các công ty vận tải thủy lớn của tỉnh và thuộc sở hữu nhà nước với các tàu lớn hơn vẫn hoạt động trên các tuyến đường thủy chính. Tương tự như ở Việt Nam, lĩnh vực vận tải hàng hóa tư nhân của EU và Trung Quốc chủ yếu được các nhà kinh doanh vận tải cá nhân, thường là các gia đình, khai thác mặc dù các công ty vận tải có quy mô lớn hơn vẫn tham gia vận chuyển hàng hóa bằng container, hóa chất lỏng, dầu và các sản phẩm dầu cũng như các tàu kéo đẩy chở than và quặng sắt. Nhiều đơn vị vận tải quy mô nhỏ hơn tại Việt Nam liên kết trong các hợp tác xã kinh doanh vận tải.

Ngược lại, đội tàu thương mại của Hoa Kỳ chủ yếu nằm trong tay các tập đoàn lớn là những doanh nghiệp có nguồn lực cũng như năng lực tổ chức và vận hành các “tàu lai” nhiều loại sà lan và tàu sông, thường có khoảng 12 -24 sà lan được buộc vào nhau và được đẩy đi bằng một tàu kéo. Mặc dù một số doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước của Việt Nam vẫn sử dụng sà lan riêng nhưng họ có thể lựa chọn nhà cung cấp thay thế và trên thực tế, nhiều doanh nghiệp đã chọn phương thức “hợp đồng thuê ngoài” khi có các yêu cầu vận chuyển hoặc để bổ sung hoặc thay thế tàu của mình.

²⁰ Trong khi đó, khối tư nhân chủ yếu tham gia vào phát triển hệ thống kênh, rạch mới và các dự án đầu tư cụ thể như mô hình kết hợp nhà máy thủy điện và âu tàu.

²¹ Tại Liên Minh Châu Âu, nhiều tàu phà chở khách được vận hành bởi các công ty khai thác thuộc sở hữu nhà nước, đôi khi là công ty con của các tập đoàn vận tải nhà nước lớn hơn.

Hình 4.1: Vai trò hiện tại của khu vực công và tư nhân trong ngành VTĐTNĐ của Việt Nam.

Khu vực công	Khu vực tư nhân
<ul style="list-style-type: none"> • Chính sách chiến lược ngành. • Quy định về an toàn, môi trường và kinh tế (bao gồm đăng kiểm phương tiện). • Cường chế thực thi và tuân thủ pháp luật • Sở hữu và quản lý mạng lưới đường thủy • Đào tạo kỹ thuật và cấp giấy chứng nhận 	<ul style="list-style-type: none"> • Đóng tàu • Hoạt động vận tải hàng hóa thương mại • Hoạt động vận tải hành khách thương mại • Cảng và bến thủy nội địa (kết cấu hạ tầng và vận hành) • Dịch vụ logistics và kho bãi • Xây dựng tuyến đường thủy và hợp đồng bảo trì

Hầu hết các cảng thủy nội địa của Việt Nam hiện nay là do các doanh nghiệp tư nhân sở hữu và khai thác, bao gồm quản lý kết cấu hạ tầng và các dịch vụ tại bến như xếp dỡ và kho bãi, tuy vậy vẫn còn nhiều vấn đề cần khắc phục. Nhiều nhà khai thác cảng tư nhân mới chưa đầu tư đầy đủ vào việc cơ giới hóa và hiện đại hóa tài sản. Một số chuyên gia phân tích tin rằng đây là vấn đề chủ yếu của các cảng thông dụng nhỏ hơn, phục vụ một loạt các nhà khai thác và không có các thiết bị chuyên dụng dành riêng cho mục đích đặc thù của một công ty cụ thể. Ngược lại, các cảng chuyên dụng đã sẵn sàng hơn để đầu tư vào các hoạt động cải tiến cần thiết. Sự tham gia của khu vực tư nhân tại các cảng thủy nội địa là một tín hiệu tích cực. Nhưng kinh nghiệm quốc tế cho thấy chính quyền địa phương vẫn có vai trò quan trọng trong việc phát triển kết cấu hạ tầng cảng cơ bản và kết nối “dặm cuối cùng” đường bộ để khuyến khích và bổ sung cho đầu tư của tư nhân trong những cơ sở vật chất này.

Trên thế giới, chính quyền địa phương đóng vai trò lớn hơn trong việc quản lý các cảng thông thường so với ở Việt Nam. Liên minh Châu Âu có hơn 300 cảng được đăng ký²². Các cảng “thông thường” chính được điều hành bởi các công ty, thông thường là doanh nghiệp nhà nước thuộc quản lý của chính quyền trung ương, vùng, thành phố hoặc chính quyền địa phương hoặc đồng sở hữu. Ví dụ, cảng thủy nội địa đông đúc nhất châu Âu là Duisburg, thuộc sở hữu chung của Chính phủ Liên bang Đức, chính phủ bang North Rhine Westphalia và chính quyền Thành phố Duisburg. Cảng Duesseldorf thuộc sở hữu chung của hai thành phố. Hầu hết các cảng lớn hơn đều theo mô hình “chủ cảng”, trong đó công ty cảng nhà nước sở hữu, phát triển hạ tầng cảng và các khu vực thông thường của cảng còn các khu vực xếp dỡ hàng hóa và khai thác dịch vụ được cho khu vực tư nhân thuê.²³ (Tại các cảng nhỏ hơn, công ty cảng thường tự thực hiện nhiều hoạt động xếp dỡ hàng hóa hơn). Tuyến đường thủy nội địa của Hoa Kỳ được phục vụ bởi hơn 100 cảng thông thường, nhiều cảng thuộc sở hữu của các công ty cảng thành phố hoặc công ty cảng của hạt địa phương, các cảng vụ hoặc ủy ban điều hành cảng, đóng vai trò là “chủ nhà” và cho thuê các khu vực dành cho hoạt động khai thác bến của tư nhân. Công cuộc cải cách hệ thống cảng của Trung Quốc từ những năm 1980 đã đưa đến quá trình phân cấp và thương mại hóa triệt để các cảng thủy nội địa, với tổng con số hiện tại lên tới hơn 1.300 cảng (khoảng

²² Khoảng 150 cảng, chiếm gần 50% tổng số, nằm ở sông Rhine và các phụ lưu của sông.

²³ Cảng Duisburg cũng thực hiện các hoạt động logistics, một phần để hỗ trợ các khách hàng mới chưa có khả năng tự thiết lập cơ sở vật chất.

760 trong số đó nằm trên sông Dương Tử). Chính quyền tỉnh và thành phố vẫn duy trì sở hữu chi phối đối với các cảng thông thường nhưng có nhiều cảng thủy nội địa lớn hơn tại Trung Quốc đã cho các nhà khai thác tư nhân thuê nhiều diện tích mặt bằng. Tuy nhiên, cũng giống như Việt Nam, nhiều cảng thủy nội địa của Trung Quốc có quy mô rất nhỏ với trình độ cơ giới hóa hạn chế.

Mô hình chủ cảng có thể là phương án tốt nhất để phát triển lâu dài một số cảng đường thủy nội địa có quy mô và tầm quan trọng lớn hơn. Theo đánh giá trong Phần 4.2, do toàn bộ hệ thống cảng thủy nội địa tại Việt Nam (bao gồm hạ tầng cảng và bến bãi) đã được cổ phần hóa, chính quyền địa phương có ít quyền sở hữu đối với cảng và không sẵn sàng ủng hộ các dự án phát triển cảng. Một mô hình thí điểm trong đó chính quyền tỉnh đóng vai trò sở hữu, đầu tư vào hệ thống đường kết nối và hạ tầng cảng trong khi khu vực tư nhân đầu tư vào các công trình vận hành như cầu trục, kho bãi có thể trở thành giải pháp tài chính bền vững hơn cho công tác hiện đại hóa cảng. Lợi ích tài chính trực tiếp có thể sẽ là động lực để chính quyền các tỉnh giao các vị trí phát triển công nghiệp trên địa bàn gần gũi hơn với hệ thống đường thủy nội địa. Mô hình này được thảo luận kỹ hơn tại Phần 7.

4.4 Vai trò của Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN

Việt Nam đã phân chia hợp lý trách nhiệm của Bộ GTVT thể hiện qua sự tách biệt rõ ràng vai trò quản lý điều tiết VTĐTNĐ và việc triển khai hoạt động hàng ngày của Cục ĐTNĐVN. Vai trò của Cục ĐTNĐVN theo quy định của pháp luật là “tham mưu và giúp Bộ trưởng Bộ GTVT thực hiện chức năng quản lý Nhà nước và thực thi Luật Giao thông đường thủy nội địa trên toàn quốc”²⁴. Do đó, dưới góc độ quản lý nhà nước, Cục ĐTNĐVN là một “cơ quan thực hiện” của Bộ GTVT. Mô hình cơ quan thực hiện như vậy ngày càng phổ biến trong quản trị ngành vận tải quốc tế. Đây là những cơ quan độc lập trực thuộc Bộ GTVT, chịu trách nhiệm giải trình trước Bộ trưởng nhưng hoạt động thường ngày tương đối độc lập với Bộ chủ quản.

Các quốc gia khác duy trì các cơ cấu “tách biệt” trong ngành VTĐTNĐ, một phần do tính chất chuyên biệt của việc thực thi chính sách. Ví dụ như ở Trung Quốc, Bộ GTVT hoạch định chiến lược và chính sách VTĐTNĐ nhưng ủy thác việc quản lý các tuyến đường thủy này cho Cơ quan quản lý sông Dương Tử và sông Châu Giang. Tại Hoa Kỳ, Văn phòng của Bộ GTVT phụ trách chính sách Giao thông có trách nhiệm xây dựng chính sách vận tải tổng thể. Lực lượng Công binh Hoa Kỳ quản lý mạng lưới vận tải thương mại như một cơ quan riêng biệt²⁵ trong khi Lực lượng Bảo vệ Bờ biển Hoa Kỳ (trực thuộc Bộ An ninh Nội địa) thực hiện các chính sách liên quan đến an toàn, an ninh và tìm kiếm cứu nạn đường thủy²⁶. Tại Liên minh châu Âu, Ủy ban châu Âu thiết lập chính sách khung của VTĐTNĐ thông qua các

²⁴ Quyết định số 39/2018 của Bộ trưởng Bộ GTVT quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục ĐTNĐVN. Phần này tập trung vào các tính năng nổi bật do chúng có liên quan đến các mục đích trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới.

²⁵ Lực lượng Công binh không phải là một cơ quan thực hiện của Bộ GTVT Hoa Kỳ nhưng thực hiện chức năng quản lý đường thủy. Điều này bắt nguồn từ lý do lịch sử. Lực lượng Công binh Hoa Kỳ bắt đầu giám sát hệ thống đường thủy quốc gia từ năm 1824, khi chưa có cơ quan nào đảm nhiệm vai trò đó, và vẫn tiếp tục cho đến ngày nay.

²⁶ Lực lượng Bảo vệ Bờ biển Hoa Kỳ giám sát cả vận tải đường biển và đường thủy nội địa với 11 nhiệm vụ, bao gồm: an ninh cảng và đường thủy; ngăn chặn việc vận chuyển ma túy; hỗ trợ giao thông; tìm kiếm, cứu nạn; bảo vệ tài nguyên sinh vật biển; đảm bảo an toàn hàng hải; tăng cường quốc phòng; ngăn chặn nhập cư trái phép; bảo vệ môi trường biển; phá băng; và thực thi pháp luật.

chỉ thị và quy định, nhưng các cơ quan chuyên ngành đường thủy sẽ chịu trách nhiệm quản lý kết cấu hạ tầng trong từng quốc gia riêng lẻ. Ví dụ, ở CHLB Đức, Chính phủ Liên bang chịu trách nhiệm về chính sách VTĐTNĐ của cả nước (theo các chỉ thị và quy định của EU) nhưng cơ quan thực thi lại là Cơ quan Quản lý Đường thủy và Vận tải (CQĐTVT) chịu trách nhiệm quản lý giao thông và cơ sở vật chất liên quan trên hệ thống đường thủy liên bang, đảm bảo an toàn và tuân thủ quy định môi trường thông qua lực lượng Cảnh sát đường thủy của CQĐTVT. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều điểm khác biệt giữa các quốc gia trong khối EU. Tại các cảng biển chính có kết nối giao thông đường thủy nội địa, một phần chức năng quản lý được đơn vị khai thác cảng thực hiện.

Có nhiều ví dụ quốc tế về các cơ quan giao thông vận tải của chính phủ trở thành các công ty nhà nước, được thành lập theo luật doanh nghiệp. Tuy nhiên, phần lớn là các công ty thuộc các phân ngành vận tải và ít nhiều có sẵn nguồn kinh phí thương mại riêng để hoạt động. Một ví dụ thú vị trong lĩnh vực này là ViaDonau tại Áo, giống như Cục ĐTNĐVN, là cơ quan quản lý kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ nhưng lại đóng vai trò tích cực hơn như một doanh nghiệp²⁷. Kiểu "doanh nghiệp hóa" các cơ quan chính quyền nhằm hướng tới phương thức quản lý kinh doanh tập trung thường thấy tại các công ty cùng với tính linh hoạt cao hơn trong việc tuyển dụng, bố trí nhân sự, lập ngân sách và quản lý nguồn tài nguyên. Tuy nhiên, trong ngành VTĐTNĐ việc doanh nghiệp hóa các chức năng quản lý kết cấu hạ tầng của chính quyền vẫn là hiếm gặp, ngay cả ở Châu Âu và hoàn toàn không tồn tại ở Trung Quốc và Hoa Kỳ. Mặc dù hỗ trợ Cục ĐTNĐVN đảm nhận vai trò thúc đẩy, hỗ trợ ngành lớn hơn (xem Phần 6) nhưng Ngân hàng Thế giới không cho rằng việc doanh nghiệp hóa Cục ĐTNĐVN là cần thiết hay khả thi.

4.5 Ký kết hợp đồng bảo trì với bên ngoài

Tiếp theo sau các cải cách vào năm 2014, Cục ĐTNĐVN hiện hợp đồng công tác bảo trì và sửa chữa các tuyến đường thủy với bên ngoài thông qua đấu thầu cạnh tranh giữa các nhà cung cấp. Đây là cách tiếp cận hợp lý nhưng cần được cải thiện hơn nữa. Theo Kế hoạch tái cơ cấu năm 2014 (tại Quyết định 4910/14 của Bộ GTVT) các đơn vị bảo trì đã được tách khỏi Cục ĐTNĐVN và cổ phần hóa. Mục đích của quyết định này là nhằm cải thiện việc bảo trì các tuyến đường thủy bằng cách tạo ra cạnh tranh giữa các công ty bảo trì cùng với các chính sách ưu đãi để khuyến khích hiệu quả cao hơn và đặc tính kỹ thuật nghiêm ngặt hơn trong việc đưa ra nhu cầu bảo trì và lập ngân sách, cũng như áp dụng giám sát công trình chặt chẽ hơn. Các hợp đồng bảo trì thường xuyên hệ thống luồng lạch và phao tiêu báo hiệu được quản lý bởi Chi cục ĐTNĐVN- miền Bắc và Chi cục ĐTNĐVN-miền Nam, hai chi nhánh vùng của Cục ĐTNĐVN. Các hợp đồng nạo vét, sửa chữa và tái thiết lớn hơn được quản lý bởi Phòng Quản lý Kết cấu Hạ tầng thuộc Cục ĐTNĐVN. Hai loại hợp đồng chính được sử dụng: hợp đồng trọn gói cho các hạng mục công việc quy mô nhỏ và hợp đồng theo đơn giá cố định cho các hạng mục lớn hơn.

Cần cải thiện hơn nữa công tác quản lý hệ thống hợp đồng bảo trì tuyến đường thủy. Tính cạnh tranh trong các hợp đồng nhỏ đã tăng lên đáng kể tuy nhiên nhà thầu các hợp đồng lớn vẫn chủ yếu là các công ty từng thuộc Cục ĐTNĐVN trước đây. Mặc dù có những lợi ích ngắn hạn hiển nhiên khi sử dụng các công ty kế thừa từ quá trình hợp tác trước đây (với kỹ năng, kinh nghiệm và hệ thống bến bãi đã được thiết lập) nhưng việc mở rộng và đa dạng hóa phạm vi nhà thầu đủ năng lực sẽ còn mang

²⁷ Để biết mô tả chi tiết về nhiệm vụ của công ty, vui lòng truy cập www.viadonau.org/en/home/.

lại lợi ích lớn hơn nữa. Các hợp đồng theo đơn giá cố định mà Cục ĐTNĐVN sử dụng cho các hợp đồng quy mô lớn thanh toán cho nhà thầu theo khối lượng công việc đã thực hiện, do đó nhà thầu thường có động lực tăng khối lượng công việc càng nhiều càng tốt thay vì cố gắng tìm cách thực hiện cho hiệu quả nhất). Cục ĐTNĐVN đang có kế hoạch thí điểm hợp đồng bảo trì dựa trên chất lượng thực hiện trong năm 2019, đây là bước đi rất tích cực để khắc phục những hạn chế của các hình thức hợp đồng dựa trên đầu vào.

Khuôn khổ ngân sách hiện tại của Việt Nam hạn chế khả năng Cục ĐTNĐVN tham gia vào các hợp đồng bảo trì có thời hạn kéo dài hơn một năm. Điều này có thể cản trở việc đa dạng hóa các nhà cung cấp và gây khó khăn cho việc chuyển từ các hợp đồng theo đơn giá cố định thành các hợp đồng dựa trên chất lượng thực hiện. Ngân hàng Thế giới đánh giá cao việc chuyển đổi sang hình thức hợp đồng dựa trên chất lượng thực hiện kéo dài nhiều năm và phân tích cụ thể các vấn đề cũng như giải pháp trong Phần 5 của Báo cáo.

4.6 Phân công chức năng về quy định kỹ thuật²⁸

Trách nhiệm xây dựng, giám sát và thực thi các quy định kỹ thuật được phân công cho ba cơ quan chủ chốt - Cục Đăng kiểm Việt Nam, Cục ĐTNĐVN và Cảnh sát giao thông đường thủy. Hình 4.2 tóm tắt cơ chế phân chia trách nhiệm giữa các đơn vị này. Cục Đăng kiểm Việt Nam, cơ quan thuộc Bộ GTVT chịu trách nhiệm chính về quy định kỹ thuật cho tàu thuyền. Được thành lập vào năm 1964, đây là cơ quan đa nhiệm chịu trách nhiệm thẩm định và cấp chứng nhận theo pháp luật về an toàn, chất lượng và bảo vệ môi trường của đội tàu ĐTNĐ, tàu biển, các phương tiện vận chuyển đường bộ, đường sắt và các công trình xây lắp ngoài khơi. Trong lĩnh vực VTĐTNĐ, Cục ĐKVN thực hiện các chức năng của mình thông qua mạng lưới quốc gia với 26 văn phòng về kiểm tra, đăng kiểm và chứng nhận tàu thuyền. Cục ĐTNĐVN chịu trách nhiệm quy định các tiêu chuẩn về kết cấu hạ tầng của VTĐTNĐ (các tuyến đường thủy và cảng), năng lực của thuyền trưởng và thuyền viên và ban hành các quy định về giao thông đường thủy để điều chỉnh hoạt động của tàu thuyền. Cục ĐTNĐVN chỉ thực hiện kiểm tra giấy tờ tàu thuyền và thuyền viên khi mỗi tàu thuyền cập cảng qua bốn (sắp tới là năm) cảng vụ khu vực²⁹. Lực lượng Cảnh sát giao thông đường thủy thuộc Cục Cảnh sát Giao thông, Bộ Công An. Theo Thông tư số 62/2011/TT-BCA OF 2011, Cảnh sát đường thủy có nhiệm vụ tuần tra, kiểm soát giao thông đường thủy, bảo đảm trật tự, an toàn giao thông, kiểm soát các giấy tờ có liên quan đến người và phương tiện, xử lý vi phạm các quy định về giao thông đường thủy, điều tra các vụ tai nạn giao thông đường thủy và phối hợp với Công an các đơn vị trong phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác xảy ra trên đường thủy nội địa.

Việc phân chia trách nhiệm quản lý điều tiết giữa Cục đăng kiểm Việt Nam và Cục ĐTNĐVN có cơ sở logic. Cục Đăng kiểm Việt Nam là một cơ quan đa nhiệm thực hiện chức năng của đơn vị sự nghiệp có thu. Cục ĐKVN chịu trách nhiệm quản lý điều tiết cả đội tàu thủy nội địa và tàu biển và là một kho kỹ năng chuyên môn về kiến trúc và kỹ thuật hàng hải chung cho cả hai loại tàu thuyền nêu trên. Nhiều tuyến đường thủy của Việt Nam nằm trên các con sông đông đúc, nơi lưu thông của các tàu sông, tàu biển và một số tàu pha sông biển. Quy định cho từng loại phương tiện phải đảm bảo nhất quán. Đương nhiên có những vấn đề pháp lý mà Cục ĐTNĐVN và Cục Đăng kiểm Việt Nam cần tham vấn và phối

²⁸ Quy định kỹ thuật chủ yếu bao gồm các tiêu chuẩn và quy định liên quan đến an toàn và môi trường

²⁹ Ở Việt Nam, thuật ngữ “cảng vụ” không bao hàm các tổ chức quản lý cảng, mà là các đơn vị quản lý và cưỡng chế thực thi quy định về tàu ra vào cảng, đảm bảo tuân thủ các quy định về an toàn và môi trường có liên quan đến hoạt động xếp dỡ hàng hóa.

hợp nhưng cả hai đều là cơ quan của Bộ GTVT, do đó Bộ hiện đang đảm nhận vai trò bảo đảm sự hợp tác cần thiết.

Hình 4.2: Chức năng quản lý điều tiết kỹ thuật: Phân chia trách nhiệm

Cục Đăng kiểm Việt Nam (cơ quan của Bộ GTVT)	Cục ĐTNĐVN (cơ quan của Bộ GTVT)	Cảnh sát Giao thông Đường thủy (thuộc Cục Cảnh sát Giao thông - Bộ Công an)
<ul style="list-style-type: none"> • Phân loại, các tiêu chuẩn, quy định về an toàn và môi trường tàu thủy nội địa (hành khách và hàng hóa) • Kiểm tra và chứng nhận tàu thuyền • Thẩm định thiết kế đóng mới, sửa chữa, chuyển đổi tàu thuyền • Không có vai trò trực tiếp trong đảm bảo thực thi pháp luật và tuân thủ đối với tàu thuyền đã đăng kiểm hợp lệ và đang lưu hành, nhưng tham gia điều tra tai nạn tàu thuyền và khuyến nghị các biện pháp phòng ngừa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Phân loại kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ và cảng, tiêu chuẩn và quy chuẩn môi trường, an toàn. • Kiểm tra kết cấu hạ tầng và công trình bảo trì • Đăng ký tàu thuyền • Quy định và chứng nhận thuyền viên • Quy tắc và quy định lưu thông đường thủy • Thực thi pháp luật và tuân thủ các quy định của tàu, thuyền viên và cảng của các cảng vụ thuộc Cục ĐTNĐVN (chỉ thực thi tại các cảng, không phải trên các tuyến đường thủy) • Quản lý giao thông đường thủy • Ứng phó khẩn cấp ở khu vực lân cận cảng 	<ul style="list-style-type: none"> • Đảm bảo thực thi quy định của pháp luật về tàu, thuyền viên và lưu thông đường thủy (chỉ thực thi trên các tuyến đường thủy, không phải tại các cảng) • Ứng phó khẩn cấp trên đường thủy (phối hợp với cảnh sát tỉnh) • Chủ trì điều tra các vụ tai nạn đường thủy nội địa • Chức năng thực thi pháp luật chung

Việc phân chia trách nhiệm giữa Cục ĐTNĐVN và Cảnh sát giao thông đường thủy về kiểm tra tuân thủ và cưỡng chế thực thi pháp luật có phần kém hợp lý hơn. Cục ĐTNĐVN thực thi các quy định đối với tàu, thuyền viên và cảng thông qua các cảng vụ của Cục trong việc kiểm soát việc ra vào cảng của các tàu thuyền (và kiểm tra hoạt động xếp dỡ). Tuy vậy, Cục ĐTNĐVN lại không tiến hành tuần tra mạng lưới đường thủy mà chỉ kiểm tra kết cấu hạ tầng. Cục ĐTNĐVN không có nhiệm vụ quản lý hoạt động giao thông cũng như không kiểm tra việc tuân thủ quy định an toàn giao thông đường thủy và những yêu cầu pháp lý khác của các doanh nghiệp khai thác khi vận hành tàu trên tuyến đường thủy.

Cơ chế chính sách đối với đường thủy của các quốc gia khác nhau sẽ không giống nhau, tuy nhiên việc phân chia trách nhiệm kiểm soát tuân thủ pháp luật về đường thủy nội địa của Cục ĐTNĐVN khác với cơ chế đang được áp dụng tại các khu vực tương đương. Ở Trung Quốc, cơ quan quản lý các con sông chính (Sông Dương Tử và Châu Giang) chịu trách nhiệm kiểm soát an toàn và các quy định lưu thông đường thủy do Cục An toàn Hàng hải thiết lập. Các quốc gia Liên minh Châu Âu có nhiều phương án tổ chức khác nhau, tuy nhiên tại CHLB Đức (quản lý các tuyến đường thủy thương mại dài nhất châu Âu), Cơ quan Quản lý Đường thủy và Vận tải (Waterways and Shipping Administration -WSV) chịu trách nhiệm kiểm soát và quản lý giao thông đường thủy: 30 trung tâm kiểm soát khu vực của WSV đảm nhận vai trò như Cảnh sát đường thủy và thực hiện tuần tra các tuyến đường thủy, cưỡng chế thực thi quy định về lưu thông đường thủy và can thiệp trong trường hợp tai nạn và/hoặc ô nhiễm môi trường. Tại Hoa Kỳ, Lực lượng Bảo vệ Bờ biển Hoa Kỳ (trực thuộc Bộ An ninh

Nội địa) chịu trách nhiệm kiểm soát các giấy tờ có liên quan đến người và phương tiện cũng như các quy định về an toàn đường thủy; trong khi Lực lượng Công binh Hoa Kỳ (trực thuộc Bộ Quốc phòng) là đơn vị quản lý kết cấu hạ tầng của các tuyến đường thủy thương mại quan trọng. Việc tách biệt chức năng quản lý đường thủy và chức năng kiểm tra, cưỡng chế thi hành các quy định về đường thủy cũng tương tự như ở Việt Nam.

Phần 6 đề xuất Chính phủ Việt Nam xem xét việc hợp nhất các chức năng quản lý giao thông và kiểm tra kiểm soát việc thực thi pháp luật đường thủy nội địa trên toàn quốc về một đầu mối trách nhiệm là Bộ GTVT thông qua Cục ĐTNĐVN. Tuy nhiên, điều này liên quan đến những thay đổi lớn về quy định pháp lý nên chỉ được xem là lựa chọn dài hạn. Trong ngắn hạn, với các vấn đề về tuân thủ quy định pháp luật, Cục đăng kiểm Việt Nam, Cục ĐTNĐVN và Cảnh sát giao thông đường thủy cần có cơ chế phối hợp hiệu quả hơn.

4.7 Vai trò và cơ cấu tổ chức của Cục ĐTNĐVN

Vai trò và hiệu quả của Cục ĐTNĐVN đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển tương lai của ngành VTĐTNĐ. Mặc dù thẩm quyền phê duyệt thuộc về Bộ GTVT, Cục ĐTNĐVN là tổ chức lập quy hoạch và thực hiện chính mà các bên liên quan cần phối hợp để triển khai. Phần này phân tích một số đặc điểm vai trò và cơ cấu tổ chức của Cục ĐTNĐVN. Nội dung cụ thể bao gồm các lĩnh vực cần thay đổi để nâng cao hiệu quả của Cục ĐTNĐVN.

4.7.1 Cơ cấu tổ chức và quản lý của Cục ĐTNĐVN

Cục ĐTNĐVN hiện có 975 cán bộ được tổ chức theo chức năng và địa điểm hoạt động. Hình 4.3 tổng hợp cơ cấu tổ chức hiện tại. Các đường chấm tượng trưng cho kế hoạch bổ sung vào cơ cấu hiện tại: cần có thêm văn phòng khu vực thứ ba và cảng vụ thứ năm để hỗ trợ hoạt động tại khu vực miền Trung Việt Nam (cũng như nâng cao vai trò và chức năng trong khu vực này). Bảng 4.1 trình bày số nhân viên tại mỗi đơn vị: 80 cán bộ làm việc tại trụ sở chính; 104 cán bộ tại các Chi cục đường thủy nội địa; 559 cán bộ tại các cảng vụ; và 232 cán bộ ở hai trường cao đẳng nghề GTVT đường thủy.

Hình 4.3: Ba nhóm hoạt động chính của Cục ĐTNĐVN³⁰

Hoạt động quản lý Kết cấu hạ tầng	Hoạt động quản lý điều tiết ngành	Hoạt động tổng hợp (hỗ trợ)
<ul style="list-style-type: none"> • Phân loại, quản lý và bảo trì kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ • Thiết lập các tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật • Lập quy hoạch tổng thể ngành, kế hoạch phát triển và dự án • Thực hiện các kế hoạch phát triển đã được phê duyệt • Thực hiện các biện pháp an toàn đường thủy đã được phê duyệt • Thực hiện các kế hoạch môi trường, các quy định và Đánh giá tác động môi trường của các dự án • Giám sát các hoạt động của các nhà đầu tư vào các dự án xây dựng VTĐTNĐ • Phối hợp với chính quyền địa phương và các cơ quan khác ; hướng dẫn các cơ quan địa phương về quản lý và bảo trì các tuyến đường thủy địa phương • Thông báo việc đóng và mở lại các tuyến đường thủy và cảng • Các biện pháp phòng và ứng phó lũ lụt và mưa bão • Tổng hợp thống kê về tình trạng đường thủy quốc gia và cảng, nghiên cứu thị trường • Khuyến khích phát triển lưu thông hành khách và hàng hóa bằng VTĐTNĐ • Tuyên truyền giáo dục về kế hoạch phát triển kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ, quy định giao thông 	<ul style="list-style-type: none"> • Soạn thảo các văn bản quy định về VTĐTNĐ và ban hành các văn bản đã được phê duyệt • Xây dựng các quy định về an toàn và môi trường bao gồm các quy định liên quan đến hiệu quả năng lượng và biến đổi khí hậu • Kiểm tra kết cấu hạ tầng và bảo trì công trình • Cấp giấy phép hoạt động cho các cảng và bến thuyền • Quy định về đăng ký và quản lý tàu thuyền nội địa; • Quy định về quy mô thuyền viên tối thiểu, điều kiện và tiêu chuẩn chuyên môn, và các yêu cầu đào tạo và chứng nhận cho nhân viên điều hành VTĐTNĐ (thuyền trưởng, người hỗ trợ, thuyền viên). • Soạn thảo các quy tắc và quy định về giao thông đường thủy • Quy định bảo vệ khách hàng đối với hành khách và hàng hóa (vận đơn, vé) • Giám sát đến và rời các cảng cũng như thực thi các quy định về tàu, thuyền viên và cảng và các hoạt động bốc dỡ tại các cảng • Điều tra tai nạn liên quan đến công việc • Tham gia điều tra tai nạn tàu thuyền (do Cảnh sát Đường thủy làm đầu mối) • Phổ biến và giáo dục về pháp luật và các quy định về VTĐTNĐ 	<ul style="list-style-type: none"> • Hợp tác quốc tế và các điều ước quốc tế • Nghiên cứu và phát triển trong quản lý VTĐTNĐ và CNTT cũng như sử dụng các ứng dụng • Vận hành cơ sở dữ liệu thông tin về quản lý nhà nước và cho các cá nhân tham gia VTĐTNĐ • Khuyến khích các hiệp hội và các tổ chức phi chính phủ tham gia VTĐTNĐ • Lập kế hoạch và thực hiện các chương trình cải cách hành chính • Thanh tra các cơ sở, giải quyết khiếu nại, phòng chống tham nhũng và lãng phí trong quản lý VTĐTNĐ • Quản lý nguồn nhân lực của Cục ĐTNĐVN • Quản lý tài chính, kế toán và ngân sách của Cục ĐTNĐVN • Liên lạc với các cơ quan chính quyền khác theo yêu cầu • Phối hợp cùng với các bộ khác và chính quyền địa phương giám sát việc đào tạo và cấp chứng nhận của hai trường đào tạo nghề và cao đẳng

³⁰ Tổng hợp từ Quyết định số 39/2018 của Bộ GTVT.

Hình 4.4: Sơ đồ tổ chức của Cục ĐTNĐVN (tháng 8 năm 2018)



Cơ cấu tổ chức này phản ánh cả "chức năng" của từng phòng ban và nơi làm việc (hoặc phạm vi vùng) của các hoạt động.

- Các Phòng ban tại Trụ sở chính của Cục thực hiện các chức năng tương ứng với tên gọi: Kế hoạch và Đầu tư; Tài chính và Kế toán; Quản lý Kết cấu Hạ tầng; Khoa học Công nghệ - Hợp tác

Quốc tế và Môi trường; Tổ chức Cán bộ; Quản lý Phương tiện và Thuyền viên; Vận tải và An toàn Giao thông; Pháp chế và Thanh tra; và Văn phòng Hành chính của Cục trưởng.

- Hai (sắp tới là ba) Chi Cục thực thi trách nhiệm và quyền hạn của Cục ĐTNĐVN trong phạm vi quản lý hàng ngày. Các Chi Cục này lập kế hoạch và quản lý đấu thầu cho việc bảo trì định kỳ, sau đó trình lãnh đạo Cục ĐTNĐVN phê duyệt; quản lý hợp đồng cũng như chịu trách nhiệm thanh toán cho nhà thầu theo phân công ủy quyền của lãnh đạo Cục ĐTNĐVN. Cơ cấu quản lý của mỗi Chi Cục là mô hình vi mô của chính cơ cấu tổ chức của Cục. Ví dụ, mỗi Chi Cục cũng có các bộ phận như Tổ chức Cán bộ, Quản lý và Đào tạo; Tài chính và Kế toán; Pháp chế; Quản lý Kết cấu Hạ tầng; Kế hoạch; và các Đội Thanh tra và An toàn.
- Bốn (sắp tới là năm) Cảng vụ thực hiện chức năng quản lý nhà nước tại các cảng và bến thủy nội địa trên các tuyến đường thủy quốc gia và tuyến đường thủy chuyên dùng theo quy định pháp luật có liên quan về an toàn và môi trường. Các cảng vụ cũng thu phí sử dụng cảng (được mô tả thêm tại Phần 5).
- Hai trường **Cao đẳng Giao thông Vận tải Đường thủy** nằm trong cơ cấu của Cục ĐTNĐVN nhưng khác với các đơn vị trực thuộc khác ở chỗ Bộ GTVT cùng chia sẻ trách nhiệm giám sát với các cơ quan khác. Mỗi trường đều tổ chức đào tạo kỹ thuật cho đội ngũ nhân sự trong ngành. Trường Cao đẳng Giao thông Vận tải Đường thủy 1 do Bộ GTVT, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTB&XH) và UBND Thành phố Hồ Chí Minh quản lý. Trường Cao đẳng Giao thông Vận tải Đường thủy 2 do Bộ GTVT, Bộ LĐTB&XH và UBND Tỉnh Hải Dương quản lý.

Bảng 4.1: Phân công công việc trong Cục ĐTNĐVN

Đơn vị	Số nhân viên	(%)	Đơn vị	Số nhân viên	(%)
Trụ sở chính					
Cục trưởng và 3 Phó Cục trưởng	4		Các cảng vụ		
Văn phòng Hành chính	23		Cảng vụ số I	118	
Phòng Tài chính	6		Cảng vụ số II	158	
Phòng Kế hoạch-Đầu tư	9		Cảng vụ số III	132	
Phòng Tổ chức Cán bộ	3		Cảng vụ số IV	151	
Phòng Quản lý kết cấu hạ tầng	11		Tổng của Khối Cảng vụ	559	57%
Phòng Pháp chế và Thanh tra	9		Trường Cao đẳng		
Phòng Khoa học Công nghệ, Hợp tác Quốc tế và Môi trường	6		Trường Cao đẳng nghề GTVT đường thủy 1		
Phòng Vận tải và An toàn Giao thông	5		Trường Cao đẳng nghề GTVT đường thủy 1	117	
Phòng Quản lý Phương tiện và Thuyền viên	4		Trường Cao đẳng nghề GTVT đường thủy 2	115	
Tổng cộng ở Trụ sở chính	80	8%	Tổng của 2 trường Cao đẳng	232	24%
Các Chi cục			Tổng của Cục ĐTNĐVN		
Chi cục Đường thủy nội địa phía Bắc	62				
Chi cục Đường thủy nội địa phía Nam	42				
Tổng của Khối Chi Cục	104	11%			

Nguồn: Cục ĐTNĐVN

4.7.2 Các chức năng quản trị chính của Cục ĐTNĐVN

Cục ĐTNĐVN có hai chức năng quản trị công riêng biệt: là cơ quan quản lý kết cấu hạ tầng và là cơ quan quản lý điều tiết ngành ĐTNĐ. Hình 4.3 phân loại các hoạt động riêng biệt theo quy định của Cục ĐTNĐVN thành hai chức năng cốt lõi này, ngoài ra còn có nhóm công việc thứ ba là các hoạt động liên kết và tổng hợp, hỗ trợ cho hai chức năng cốt lõi. Việc phân thành ba nhóm hoạt động này không mang tính chính thức (Quyết định 39/2018 của Bộ GTVT quy định trách nhiệm của Cục ĐTNĐVN không sử dụng phương pháp phân loại này). Tuy nhiên, đó là cách phân chia hợp lý để phân tích định hướng củng cố và nâng cao hiệu quả của Cục ĐTNĐVN.

Điều đáng chú ý là phần lớn nhân viên của Cục ĐTNĐVN được tuyển dụng vào ngạch quản lý điều tiết ngành trong khi chỉ có một số lượng nhỏ nhân viên tham gia vào việc quản lý kết cấu hạ tầng đường thủy. Đương nhiên không thể phân bổ tất cả các nhân viên vào một trong hai quy trình quản lý kết cấu hạ tầng hoặc quản lý điều tiết ngành, nhưng từ thực tế này cũng có thể đưa ra một số suy luận hợp lý.³¹ Mô hình nhân sự cho thấy gần 600 người (bằng 80% tổng số nhân viên không tính hai trường cao đẳng) làm việc trong ngạch quản lý điều tiết ngành. Chỉ có hơn 100 người (khoảng 14% nhân viên không tính hai trường cao đẳng) làm việc trong lĩnh vực quản lý kết cấu hạ tầng đường thủy và khoảng 42 người (6% nhân viên không tính hai trường cao đẳng) làm việc trong các hoạt động liên kết và tổng hợp.

Việc phân bổ nguồn lực này cho thấy tình trạng không cân bằng và đặt ra bài toán củng cố hoạt động quản lý kết cấu hạ tầng. Tại Cục ĐTNĐVN, số lượng cán bộ tham gia công tác điều tiết, quản lý tại các cảng cao gấp 6 lần so với số lượng cán bộ quản lý và cải thiện mạng lưới kết cấu hạ tầng đường thủy. Chỉ vỏn vẹn 100 nhân viên trên toàn quốc chia sẻ trách nhiệm quản lý mạng lưới kết cấu hạ tầng đường thủy quốc gia lên đến trên 7.000 km. Xét về độ dài của mạng lưới cũng như lưu lượng vận chuyển, tỷ lệ này là quá nhỏ so với đội ngũ nhân lực tham gia lập kế hoạch, phân phối và quản lý mạng lưới đường bộ hoặc đường sắt của Việt Nam.

Ngoài ra, Việt Nam cũng cần thực hiện các biện pháp nhằm tăng cường hiệu quả thực thi các quy định của Cục đường thủy nội địa. Hiệu lực thực thi các quy định pháp luật còn yếu và hành vi vi phạm quy định xảy ra thường xuyên như đã trình bày ở trên cho thấy Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN cần rà soát, đánh giá và tăng cường vai trò của Cục ĐTNĐVN trong lĩnh vực quản lý. Như đã trình bày, gần như toàn bộ nguồn lực quản lý của Cục ĐTNĐVN đều được giao lại cho các cảng vụ với nhiệm vụ kiểm tra giấy tờ vận chuyển và theo dõi các hoạt động tại cảng. Cần tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và công nghệ thanh toán hiện đại để tự động hóa nhiều hơn và giảm bớt yêu cầu nhân lực trong việc đảm bảo chức năng quản lý của các cảng vụ thuộc Cục ĐTNĐVN. Đồng thời, Cục ĐTNĐVN cần xác định các quy trình cụ thể để xử lý vi phạm nằm ngoài thẩm quyền hiện tại của cảng vụ. Đề xuất này được thảo luận sâu hơn tại phần 6.

Ngoài ra, cơ cấu tổ chức của Cục ĐTNĐVN cũng cần được điều chỉnh theo hướng tăng cường phân tách rõ ràng chức năng quản lý kết cấu hạ tầng và chức năng quản lý điều tiết ngành. Điều này sẽ giúp đội ngũ quản lý và nhân viên Cục ĐTNĐVN tập trung hơn vào trách nhiệm thực hiện và giải trình trong hai lĩnh vực chức năng cốt lõi. Điều này cũng giúp hạn chế mâu thuẫn lợi ích nội bộ trong chức

³¹ Nhân viên tại trụ sở chính của Cục: 20 cán bộ quản lý kết cấu hạ tầng; 19 cán bộ quản lý điều tiết ngành; và 43 cán bộ làm việc trong các bộ phận quản lý chung. Các Chi cục: 80% cán bộ quản lý kết cấu hạ tầng; 20% cán bộ quản lý điều tiết ngành. Các cảng vụ: 100% cán bộ quản lý điều tiết ngành. Các trường cao đẳng: được điều hành riêng biệt và thuộc phạm vi giám sát của nhiều cơ quan khác nhau; các trường cao đẳng không được phân bổ trực tiếp vào hai chức năng cốt lõi.

năng quản lý kết cấu hạ tầng. Hiện nay, Cục ĐTNĐVN thực chất đang quản lý điều tiết chính mạng lưới kết cấu hạ tầng của mình. Khi chức năng quản lý kết cấu hạ tầng và chức năng quản lý điều tiết ngành được phân tách rõ ràng hơn trong cơ cấu nội bộ, các cán bộ quản lý hạ tầng giao thông của Cục ĐTNĐVN sẽ được giám sát theo quy định tương ứng như nhiều đối tượng khác hoạt động trong lĩnh vực ĐTNĐ. Ý tưởng tổ chức tinh gọn bộ máy sẽ được thảo luận kỹ hơn tại Phần 6.

4.7.3 Vai trò thể chế dành cho các doanh nghiệp tư nhân

Mặc dù cơ cấu ngành đã thay đổi nhưng khu vực tư nhân, với quy mô được mở rộng đáng kể, vẫn chưa có nhiều vai trò chính thức trong công tác quản trị của ngành. Cơ cấu quản trị cơ bản đề ra trong Luật Giao thông đường thủy nội địa năm 2004 vào thời điểm các doanh nghiệp nhà nước thống lĩnh hoạt động tại các cảng và tuyến đường thủy nội địa của Việt Nam. Ngày nay, khu vực tư nhân chi phối cả hoạt động vận tải lẫn khai thác cảng. Do đó, khu vực tư nhân đóng vai trò rất quan trọng đối với việc thực hiện các chính sách phát triển ngành của nhà nước. Nhưng mặc dù các đơn vị vận hành đội tàu và nhà khai thác cảng đã thành lập các hiệp hội để đại diện cho tiếng nói thành viên nhưng hiện không có cơ chế chính thức nào để cho các doanh nghiệp khai thác tham gia vào công tác quản trị của ngành.

Chuyên môn về vận chuyển và khai thác cảng, xếp dỡ hàng hóa và logistics cũng như chuỗi cung ứng đa phương thức của các doanh nghiệp bên ngoài sẽ giúp Cục ĐTNĐVN thực hiện tốt hơn chức năng của mình. Trong khi đó, Cục ĐTNĐVN khó có thể thu hút và duy trì đội ngũ nhân lực có chuyên môn này một cách vĩnh viễn. Trên thực tế, chuyên môn này chủ yếu xuất phát từ ngành thương mại. Do đó, Bộ GTVT có thể hỗ trợ khắc phục những bất cập về quản trị ngành và thiếu hụt chuyên môn của Cục ĐTNĐVN bằng cách thành lập Hội đồng tư vấn người sử dụng đường thủy nội địa độc lập và có chuyên môn cao để tư vấn cho Bộ trưởng và Cục ĐTNĐVN về các vấn đề phát sinh, định hướng chiến lược và kế hoạch của ngành trong việc phát triển các tuyến đường thủy. Một cơ chế như vậy cần phải được thiết kế phù hợp với khuôn khổ pháp lý và hoàn cảnh của Việt Nam. Tuy nhiên, trường hợp của Hoa Kỳ có thể xem là ví dụ tham khảo với mô hình Hội đồng Người sử dụng Đường thủy nội địa cho phép các doanh nghiệp khai thác có tiếng nói trong quá trình ra quyết định.³² Đề xuất này được diễn giải chi tiết tại Phần 6.

4.7.4 Công nghệ và hệ thống nghiệp vụ

Công tác hiện đại hóa hệ thống quản lý và nghiệp vụ của Cục ĐTNĐVN dù chậm hơn so với thông lệ quốc tế nhưng vẫn có thể mang lại lợi ích lớn cho cả Cục ĐTNĐVN nói riêng và ngành VTĐTNĐ nói chung. Cục ĐTNĐVN đang nỗ lực cải thiện việc sử dụng các công nghệ và phương pháp thực hành hiện đại trong quản lý đường thủy và phát triển một số khả năng nâng cao trong thu thập, trình bày dữ liệu. Tuy nhiên lộ trình tiệm cận với các thông lệ tốt nhất vẫn còn ở phía trước khi hiện tại vẫn chưa có Hệ thống Quản lý Tài sản (AMS) cũng như Dịch vụ Thông tin Đường sông (RIS). Chương 6 đưa ra

³² Tại Hoa Kỳ, Hội đồng Người sử dụng Đường thủy Nội địa là một ủy ban tư vấn ngành được thành lập theo pháp luật Liên bang. Hội đồng đại diện cho 11 thành viên là chủ hàng và công ty vận tải có quy mô khác nhau và chuyên kinh doanh vận chuyển các loại hàng hóa. Hội đồng này đưa ra kiến nghị với Quốc hội về các ưu tiên và đề xuất sử dụng kinh phí của Quỹ Tín thác Đường thủy Nội địa cho các dự án xây dựng và cải tạo. Bên liên quan và người dân nói chung đều được tham gia các cuộc họp của Hội đồng.

khuyến nghị về nâng cấp công nghệ và các hệ thống nghiệp vụ nhằm hỗ trợ công tác quản lý kết cấu hạ tầng và chức năng điều tiết.

4.7.5 Vai trò quảng bá ngành đường thủy nội địa

Bên cạnh 2 vai trò quản lý kết cấu hạ tầng và quản lý điều tiết ngành đang triển khai, Cục ĐTNĐVN cần bắt đầu đảm nhiệm thêm vai trò thứ 3: quảng bá phát triển ngành. Ngành đường thủy nội địa hiện đang phát triển phân tán, không tập trung theo khu vực địa lý và ít nhận được sự quan tâm từ xã hội. Cục ĐTNĐVN là cơ quan nhà nước duy nhất đóng vai trò là “đi đầu” của ngành. Quyết định số 39/QĐ-BGTVT được Bộ GTVT ban hành tháng 1/2018 đã tạo cơ sở pháp lý và hành chính cần thiết để Cục ĐTNĐVN thực hiện vai trò này. Theo Khoản 4 Điều 2, một trong những nhiệm vụ của Cục ĐTNĐVN là “tổ chức tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về VTĐTNĐ.” Theo Khoản 9(f), Cục ĐTNĐVN có nhiệm vụ “tổ chức thống kê, nghiên cứu, dự báo thị trường VTĐTNĐ, sự phát triển các luồng hàng, lưu lượng hành khách và các tuyến VTĐTNĐ trong phạm vi cả nước.” Hiện tại, Cục ĐTNĐVN không có đủ nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ này.

Khả năng phân tích thị trường và hiểu biết thị trường không chỉ là động lực mà còn có ý nghĩa quan trọng đối với công tác quản lý kết cấu hạ tầng và quản lý điều tiết ngành hiệu quả. Phạm vi trách nhiệm lớn trong khi nguồn kinh phí hạn hẹp đòi hỏi Cục ĐTNĐVN luôn phải sắp xếp ưu tiên hợp lý các hoạt động và chi tiêu. Khuôn khổ pháp lý (Luật Giao thông đường thủy nội địa sửa đổi năm 2014) cung cấp hướng dẫn chính sách tổng thể về các ưu tiên phát triển: (1) trên các tuyến VTĐTNĐ trọng điểm; (2) tại các khu vực kinh tế trọng điểm; và (3) vùng sâu, vùng xa có lợi thế về VTĐTNĐ so với các loại hình giao thông khác. Triển khai các chỉ đạo tổng thể này đòi hỏi không chỉ dữ liệu kỹ thuật mà cả thông tin thị trường có liên quan. Trong khi đó, công tác phân tích và dự báo thị trường hiện đang được thực hiện định kỳ trong quá trình cập nhật quy hoạch (thường là bởi các chuyên gia tư vấn của Cục ĐTNĐVN). Tuy nhiên, điều này không thể thay thế cho việc bản thân Cục ĐTNĐVN phải có các liên kết “hàng ngày” chặt chẽ hơn để hiểu rõ khách hàng, thị trường cũng như năng lực phân tích các hiểu biết đó. Tương tự, Cục ĐTNĐVN cần có hiểu biết về thị trường để đánh giá tác động của các hoạt động pháp lý hiện hành và kế hoạch đối với các bên sử dụng đường thủy và người dân nói chung.

Các công ty chưa sử dụng đường thủy cho hoạt động vận chuyển nên được xem xét trong quá trình thẩm định thị trường. Trong tương lai, vai trò của Cục ĐTNĐVN có thể sẽ chuyển từ phân tích thị trường sang vai trò tư vấn và phát triển thị trường chủ động hơn. Các công ty khi cân nhắc về việc đầu tư vào các cảng và tàu thuyền hiện đại cần được đảm bảo rằng hệ thống luồng lạch giao thông đường thủy có khả năng phục vụ các tàu lớn và hiện đại một cách an toàn sẽ được xây dựng, cải tạo và bảo trì hợp lý. Họ cần được đảm bảo về độ tin cậy gần-như-quanh-năm của mực nước và kế hoạch của chính quyền địa phương trong việc xây dựng các tuyến đường kết nối khu công nghiệp với các điểm xếp dỡ hàng hóa. Phần 6 đề xuất tăng cường năng lực quảng bá thị trường và vai trò kiến tạo của Cục ĐTNĐVN nhưng theo lộ trình phù hợp do nguồn lực vốn đã hạn chế trong việc thực hiện chức năng cốt lõi là quản lý kết cấu hạ tầng.

4.7.6 Các biện pháp đo lường hiệu quả thực hiện của Cục ĐTNĐVN

Các cơ quan quản lý như Cục ĐTNĐVN hoạt động tốt nhất khi có mục tiêu rõ ràng, có thể đo lường và nằm trong phạm vi kiểm soát. Ngành VTĐTNĐ có nhiều mục tiêu được đề ra tại các quy định khác nhau của khuôn khổ pháp lý. Tuy nhiên, hầu hết đều không phải là các mục tiêu cụ thể mà là các mục tiêu chính sách chung chung. Các mục tiêu được định lượng (như tỷ trọng vận chuyển giữa các phương thức trên toàn quốc và mục tiêu về cơ cấu đội tàu) lại phụ thuộc vào nhiều yếu tố và các bên liên quan, vốn nằm ngoài khả năng kiểm soát của Cục ĐTNĐVN. Phần 6 đề xuất áp dụng các chỉ số đo lường kết

quả cụ thể của Cục ĐTNĐVN tập trung hơn vào công tác quản lý kết cấu hạ tầng và quản lý điều tiết ngành.

4.7.7 Tính minh bạch trong kết quả thực hiện của Cục ĐTNĐVN

VTĐTNĐ cho thấy nhiều xu hướng tích cực trong những năm vừa qua và bản thân Cục ĐTNĐVN đã thực hiện thành công một số cải cách và chương trình, tuy nhiên những thay đổi này vẫn chưa phát huy hiệu quả trên thực tế. Cục ĐTNĐVN có một trang web đăng tải văn bản quy phạm pháp luật và các tài liệu quy hoạch quan trọng cũng như cập nhật các sự kiện và diễn biến mới trong ngành. Tuy nhiên, Cục ĐTNĐVN không phát hành báo cáo thường niên và báo cáo tài chính hàng năm, ngoài một bản tóm tắt ngắn trên các bảng thông báo tại văn phòng Cục. Công bố rộng rãi hơn cho người dân về các hoạt động của ngành VTĐTNĐ có thể nâng cao hình ảnh của ngành nhằm tạo tiền đề thu hút nhu cầu vận chuyển nhiều hơn trên các tuyến đường thủy. Đây là cơ hội để Cục ĐTNĐVN quảng bá các hoạt động và mục tiêu cũng như chịu trách nhiệm giải trình về kết quả thực hiện. Bộ GTVT có thể xem xét việc chỉ đạo Cục ĐTNĐVN lập và công bố báo cáo và báo cáo tài chính hàng năm. Đề xuất này được thảo luận sâu hơn tại phần 6.

4.8 Kết nối với các phương thức vận tải và vai trò của Bộ GTVT

Việc thực hiện hiệu quả các chính sách về VTĐTNĐ không chỉ phụ thuộc vào các hoạt động thực tế của Cục ĐTNĐVN mà còn phụ thuộc cả mức độ tham gia chủ động của Bộ GTVT. Cục ĐTNĐVN là cơ quan quản lý chuyên ngành trong một lĩnh vực giao thông. Trong khi đó, một số khó khăn trong phát triển ngành có sự tác động của các lĩnh vực giao thông khác hoặc các cơ quan quản lý khác. Trong lĩnh vực giao thông, Bộ GTVT được giao trách nhiệm giải quyết những khó khăn về kết nối các phương thức vận tải và phát triển dịch vụ logistics. Do đó Bộ cần thực hiện vai trò là cơ quan đầu mối.

Khả năng kết nối các phương thức vận tải là yếu tố quan trọng nhất trong các vấn đề phát triển vượt ra ngoài thẩm quyền của Cục ĐTNĐVN và cần được Bộ GTVT can thiệp giải quyết để thực hiện hiệu quả hơn. Một số cảng biển không có đủ năng lực để thực hiện hoạt động chuyển tải giữa tàu biển và các phương tiện đường thủy nội địa. Việc lập quy hoạch và phát triển gần như toàn bộ cảng biển thuộc trách nhiệm của Cục Hàng hải Việt Nam - một đơn vị cũng trực thuộc Bộ GTVT như Cục ĐTNĐVN. Là cơ quan quản lý toàn bộ các phương thức vận tải, Bộ GTVT có trách nhiệm phát triển hệ thống kết nối giữa các phương thức vận tải và vận tải đa phương thức. Do đó, với thẩm quyền và trách nhiệm của mình, Bộ GTVT cần đảm bảo rằng, các quy hoạch, kế hoạch của Cục đường thủy nội địa và Cục hàng hải Việt Nam được xây dựng đồng bộ để hỗ trợ hiệu quả hoạt động chuyển tải, qua đó cho phép lĩnh vực VTĐTNĐ tham gia hiệu quả hơn vào chuỗi cung ứng. Có ý kiến cho rằng nên chuyển giao cho Cục ĐTNĐVN trách nhiệm giám sát và quản lý một số cảng trong số hơn 40 cảng mà Cục HHVN hiện đang quản lý. Hoạt động chuyển giao này là hợp lý với các cảng thuộc phạm vi quản lý của Cục HHVN hiện đang phục vụ rất ít tàu biển nhưng có vai trò quan trọng đối với lĩnh vực VTĐTNĐ.

Nhiều cảng thủy nội địa vẫn chưa được kết nối hiệu quả tới mạng lưới đường bộ hay đường sắt quan trọng. Một lần nữa cần nhấn mạnh vai trò của Bộ GTVT trong việc yêu cầu các cơ quan liên quan như Tổng cục Đường bộ Việt Nam hay Cục Đường sắt Việt Nam ưu tiên thực hiện kết nối chiến lược tới các cảng thủy nội địa chính trong phạm vi có thể. Trong các khu vực mà chính quyền địa phương chịu trách nhiệm kết nối hệ thống đường bộ, Bộ GTVT vẫn đảm trách các chính sách tổng thể trong lĩnh vực giao thông và có thể cấp một phần kinh phí phát triển giao thông đường bộ để hỗ trợ kết nối vận tải ở địa phương hoặc phối hợp với chính quyền cấp tỉnh tiến hành các giải pháp kết nối đường bộ cần thiết.

4.9 Đánh giá khung thể chế

Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới nhận thấy rằng hầu hết các đặc điểm của cơ cấu thể chế này là hợp lý và phù hợp với các thông lệ quốc tế đã được thiết lập. Việc phân công nhiệm vụ giữa chính quyền trung ương và cấp tỉnh; giữa khu vực công và tư; quan hệ bộ chủ quản - cơ quan trực thuộc giữa Bộ GTVT và CĐTNDVN; và bước chuyển biến gần đây về việc để các nhà thầu thương mại đảm nhận một số hợp đồng quản lý kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ là không thuyết phục. Yếu tố then chốt để cải thiện môi trường thuận lợi cho các đơn vị kinh doanh vận tải và các nhà đầu tư không phải là tái cơ cấu ngành VTĐTNĐ mà là nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước hiện tại, đặc biệt là Cục ĐTNĐVN. Đây vẫn sẽ là cơ quan thực hiện chủ chốt, được chính phủ uỷ thác dưới sự giám sát của BGTVT liên quan đến cả hai lĩnh vực cốt lõi, quản lý kết cấu hạ tầng và quản lý điều tiết ngành. Vì vậy, hầu hết các lĩnh vực có thể cải thiện (được nêu tại Phần 6) đều liên quan đến việc tăng cường năng lực Cục ĐTNĐVN.

5.1 Các quy định pháp lý về tài chính cho VTĐTNĐ

Luật Giao thông đường thủy nội địa năm 2004 (sửa đổi năm 2014) xác định nguồn tài chính cho quản lý và bảo trì đường thủy nội địa đơn giản là từ Ngân sách Nhà nước và các nguồn khác theo quy định của pháp luật. Nghị định số 51/2005 đưa ra định nghĩa chi tiết hơn về quản lý và bảo trì, bao gồm quản lý công và dịch vụ công cũng như bảo trì thường xuyên và định kỳ. Nghị định số 51/2005 còn quy định rằng:

- Các nguồn tài chính phải đầy đủ và ổn định để đảm bảo việc quản lý, bảo trì và bảo vệ kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ.
- Đối với Đường thủy nội địa quốc gia, các nguồn này lấy từ ngân sách trung ương và các nguồn hợp pháp khác; đối với đường thủy địa phương, nguồn tài chính được lấy từ ngân sách địa phương và các nguồn hợp pháp khác; đối với đường thủy nội địa chuyên dùng hoặc đường thủy nội địa được đầu tư ngoài Ngân sách thì các nguồn này sẽ do các tổ chức, cá nhân quản lý, sử dụng đường thủy nội địa sắp xếp.
- Các nguồn tài chính bao gồm: (1) Ngân sách nhà nước (ngân sách trung ương và ngân sách địa phương); (2) nguồn thu phí sử dụng đường thủy nội địa đối với đường đầu tư ngoài ngân sách nhà nước; (3) nguồn đóng góp của các tổ chức, cá nhân; (4) đầu tư ngoài ngân sách nhà nước và các nguồn khác vào đường thủy nội địa.

Kết luận trong Phần 5

Vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng vận tải đường thủy

- Trong hơn một thập kỷ, việc xây dựng kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ gần như hoàn toàn được đầu tư từ nguồn vốn ODA.
- Nếu chỉ huy động vốn đầu tư từ nguồn ODA thì sẽ không đảm bảo có đủ nguồn vốn phát triển trong dài hạn. Trong tương lai, nguồn vốn này sẽ giảm dần như một xu hướng tất yếu.
- Hiện không có dự án mới nào về kết cấu hạ tầng đang trong quá trình thi công.
- Một số dự án mới đã được đề xuất, tuy nhiên các dự án này chưa đến giai đoạn chuẩn bị hồ sơ kỹ thuật và chưa đảm bảo được nguồn vốn để thực hiện.
- Mặc dù đã lập kế hoạch huy động nguồn vốn phù hợp, các cơ quan nhà nước (trong trường hợp này là Cục ĐTNĐVN) cần tiến hành bước chuẩn bị ban đầu quan trọng: xác định thứ tự ưu tiên và chuẩn bị dự án.

Vận hành và bảo trì kết cấu hạ tầng vận tải đường thủy

- Chi phí vận hành và bảo trì các tuyến đường thủy của Cục ĐTNĐVN hoàn toàn dựa vào nguồn kinh phí phân bổ từ ngân sách quốc gia.
- Quyết định số 47/2015 của Thủ tướng Chính phủ tăng nguồn vốn dành cho bảo trì kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ trong giai đoạn 2016 - 2020.
- Năm 2017, ngân sách dành cho vận hành và bảo trì kết cấu hạ tầng vận tải đường thủy đã tăng gần 80% so với năm 2013; tuy nhiên nhiều hoạt động này vẫn chưa thể thực hiện do thiếu vốn.
- Chưa tiến hành thu phí từ các đối tượng sử dụng hạ tầng và luồng tuyến giao thông vận tải đường thủy.
- Nguồn thu phí sử dụng hạ tầng cảng đường thủy nội địa của Cảng vụ hầu như chỉ đủ để trang trải chi phí hành chính.
- Các đề xuất trước đây về thiết lập Quỹ bảo trì đường thủy có nội dung đáng lưu ý.
- Vốn cho Quỹ này có thể được phân bổ từ ngân sách hàng năm, phí thu từ các đối tượng sử dụng đường thủy, đóng góp của các bên thụ hưởng từ VTĐTNĐ (như chủ sở hữu các tài sản ven sông và người sử dụng dịch vụ vận tải) cũng như từ các loại thuế nhiên liệu cho vận tải.

Cảng thủy nội địa

- Chi phí đầu tư và vận hành - bảo dưỡng cảng được chuyển giao cho các doanh nghiệp tư nhân sau quá trình cổ phần hoá cảng trong những năm gần đây.

Quyết định số 47/2015 của Thủ tướng Chính phủ tăng nguồn vốn dành cho bảo trì kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ trong giai đoạn 2016 - 2020. Quyết định 47 đề cập đến việc quản lý, cơ chế đầu tư vốn và bảo trì kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ, bao gồm: ưu tiên phân bổ kinh phí từ ngân sách nhà nước (đã triển khai); ưu tiên tiếp cận các khoản vay ưu đãi (chưa thực hiện); khoản vay ODA và tín dụng ưu đãi để đầu tư kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ phục vụ vận tải hành khách và vận tải container; nguồn thu của các doanh nghiệp phát sinh từ việc thực hiện các dự án đầu tư mới kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ.

Quyết định 47 ghi nhận tình trạng xuống cấp của nhiều cảng và bến của ngành VTĐTNĐ, đồng thời yêu cầu và trao quyền cho các tỉnh và thành phố ưu tiên và cung cấp các ưu đãi thương mại để cải thiện các kết cấu này. Chính quyền các tỉnh và thành phố cần (1) ưu tiên phân bổ kinh phí đầu tư kết cấu hạ tầng bến khách ngang sông tại các địa điểm chưa đầu tư bến khách ngang sông hoặc chưa phát triển kết nối các loại hình vận tải khác; (2) xem xét miễn, giảm tiền thuê đất, thuê mặt nước cho những tổ chức/cá nhân tiến hành đầu tư xây mới hoặc cải tạo cảng; và (3) xem xét hỗ trợ lãi suất cho các dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng. Bộ Tài chính quy định thu thuế thu nhập doanh nghiệp ở mức ưu đãi là 10% đối với hoạt động đầu tư phát triển cảng sông mới.

Quyết định cũng đưa ra một số biện pháp để tăng nguồn kinh phí cho các nhu cầu bảo trì đường thủy và sử dụng một loạt các hình thức đấu thầu để hoàn thành. Cụ thể: (1) trong giai đoạn từ năm 2016 đến năm -2020, ưu tiên thu xếp vốn từ ngân sách cho công tác bảo trì đường thủy nội địa với mức tăng tối thiểu hàng năm là 30%; (2) khuyến khích áp dụng hình thức xã hội hóa trong các dự án nạo vét các tuyến đường thủy nội địa không sử dụng ngân sách nhà nước (quy định này sau đó bị đình chỉ do các vấn đề thực thi và tuân thủ nghiêm trọng); (3) áp dụng thí điểm phương thức đấu thầu cạnh tranh cho các hợp đồng quản lý và bảo trì đường thủy nội địa trên một số tuyến cụ thể; (4) áp dụng phương thức “đặt hàng”, lập phương án, thiết kế bản vẽ thi công cho các dự án nạo vét trên một số tuyến đường thủy nội địa và các công trình chống va trôi trên một số cầu và điều tiết giao thông tại các vị trí nguy hiểm; và (5) áp dụng các phương thức đấu thầu khác theo quy định hiện hành để thực hiện công tác quản lý, bảo trì trên các tuyến đường thủy nội địa còn lại. Nghị định số 45/2018 cho phép thực hiện việc nạo vét/ bảo trì dựa trên chất lượng thực hiện; bảo trì theo khối lượng vật liệu nạo vét thực tế và; bảo trì kết hợp tận thu sản phẩm nạo vét (cát và sỏi) nhằm giảm chi phí ròng.

Quyết định 47 cũng đưa ra một số biện pháp khuyến khích cải thiện phương tiện VTĐTNĐ. Các biện pháp bao gồm miễn lệ phí trước bạ với phương tiện thủy nội địa như tàu chở khách tốc độ cao và phương tiện vận tải container. Quyết định cũng yêu cầu Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố lớn tận dụng các nguồn lực địa phương để hỗ trợ đầu tư đóng mới phương tiện thủy nội địa quy mô lớn hơn, bao gồm: phương tiện thủy nội địa đẩy, kéo kết hợp có trọng tải 1.500 tấn và công suất máy 250 mã lực trở lên; phương tiện thủy nội địa tự hành và phương tiện thủy nội địa chuyên dụng có trọng tải 800 tấn trở lên; phương tiện thủy chở khách ngang sông tại những nơi có điều kiện khó khăn, chưa phát triển loại hình giao thông khác. Việc triển khai các chính sách này còn nhiều hạn chế. Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng được phép tận dụng nguồn lực địa phương để trợ giá hoặc hỗ trợ chi phí hoạt động vận tải hành khách công cộng.

Cuối cùng, quy định về tổ chức thực hiện của Quyết định 47 đặt ra cơ chế tham gia và hợp tác giữa các bộ/ngành của Nhà nước. Những cơ quan này bao gồm Bộ GTVT, Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Tài nguyên và Môi trường, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

5.2 Khuôn khổ tài chính cho Cục ĐTNĐVN

Căn cứ các quy định pháp lý, nguồn kinh phí cho Cục ĐTNĐVN thực hiện công tác quản lý kết cấu hạ tầng và các trách nhiệm quản lý điều tiết ngành được lấy từ ba nguồn chính. Các nguồn này bao gồm

ngân sách quốc gia, các khoản vay hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và nguồn thu phí sử dụng kết cấu hạ tầng VTĐTND.

5.2.1 Nguồn vốn Nhà nước và ODA

Trong hơn một thập kỷ, việc xây dựng kết cấu hạ tầng VTĐTND gần như hoàn toàn được đầu tư từ nguồn vốn ODA. Chỉ có chưa đến 1% nguồn vốn đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng được chi từ ngân sách của Chính phủ Việt Nam và chủ yếu được sử dụng để lập Quy hoạch tổng thể VTĐTND cũng như chuẩn bị dự án (Bảng 5.1).

Bảng 5.1 Chi đầu tư của Cục ĐTNĐVN (2010-2019)

Xây dựng kết cấu hạ tầng vận tải đường thủy nội địa		Chi phí (Tỷ đồng)									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Dự án- kết cấu hạ tầng VTĐTND										
1	Dự án phát triển giao thông vận tải khu vực Đồng bằng Bắc Bộ (WB6)	525.00	525.00	525.00	525.00	525.00	525.00	-	-	-	-
1	Dự án phát triển giao thông vận tải khu vực Đồng bằng Sông Cửu Long (WB5)	586.00	586.00	586.00	586.00	586.00	586.00	-	-	-	-
1	Dự án Nâng cấp tuyến kênh Chợ Gạo: Giai đoạn 1				390.00	390.00		-	-	-	-
2	Quy hoạch tổng thể vận tải đường thủy nội địa			3.80	3.04	1.67	3.38	-	-	-	-
3	Chuẩn bị đầu tư dự án vận tải đường thủy nội địa	3.86	1.81	2.40	1.00	2.00	6.38	-	-	-	-
Tổng chi phí xây dựng kết cấu hạ tầng		1.114.86	1.112.81	1.117.20	1.505.04	1.504.67	1.120.76	-	-	-	-

Nguồn: Cục ĐTNĐVN

Hiện không có dự án mới nào về kết cấu hạ tầng đang trong quá trình thi công. Dự án phát triển giao thông vận tải khu vực Đồng bằng Bắc Bộ và Dự án phát triển giao thông vận tải khu vực Đồng bằng Sông Cửu Long của Ngân hàng Thế giới được hoàn thành vào năm 2015. Các dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ trong tương lai đang trong giai đoạn lập kế hoạch, đáng chú ý là Dự án phát triển các hành lang đường thủy và logistics khu vực phía Nam (SWLC) được mô tả trong Phần 1.2. Tuy vậy, hiện tại không có dự án lớn nào về xây dựng kết cấu hạ tầng đường thủy được đầu tư từ nguồn vốn của Chính phủ. Nhiều dự án đã được đề xuất (nhưng chưa chuẩn bị) cho giai đoạn từ nay đến năm 2020 và giai đoạn mười năm sau đó (2021 - 2030).

Bảng 5.2 Đề xuất các dự án VTĐTND đến năm 2030

Dự án		Tổng mức đầu tư ước tính, Tất cả các nguồn (Tỷ đồng)
Đến năm 2020		
1	Dự án Nâng cấp tuyến đường thủy nội địa trên sông Sài Gòn (đoạn từ cầu đường sắt Bình Lợi lên cầu Bến Súc)	1.000
2	Dự án Nâng cấp tuyến kênh Chợ Gạo: Giai đoạn 2	1.500
3	Dự án Nâng cấp, cải tạo cầu Đuống	800
Tổng mức đầu tư dự kiến đến năm 2020		3.300
2021-2030		

4	Dự án Nâng cấp tuyến đường thủy nội địa từ Quảng Ninh-Ninh Bình (qua sông Lợc)	2.000	
5	Dự án Nâng cấp tuyến đường thủy nội địa Việt Trì-Lào Cai: Giai đoạn 1 (Việt Trì-Yên Bái)	900	
6	Dự án Nâng cấp tuyến đường thủy nội địa trên sông Gianh: Giai đoạn 2	200	
7	Dự án Đầu tư kết cấu hạ tầng phát triển các hành lang đường thủy và logistics khu vực phía Nam (bao gồm cầu Măng Thít, cầu Phú Long)	5.200	
8	Dự án Cảng, bến thủy	15.000	
Tổng mức đầu tư dự kiến giai đoạn 2021-30			23.300
Tổng mức đầu tư dự kiến đến năm 2030			26.600

Nguồn: Cục ĐTNĐVN

Đảm bảo vốn đầu tư XDCB để phát triển đường thủy quốc gia là thách thức chính của Chính phủ Việt Nam Như trình bày trong bảng 5.1, chi phí đầu tư trung bình thực tế hàng năm từ tất cả các nguồn trong giai đoạn 2010 - 2015 - giai đoạn có ba dự án sử dụng vốn ODA (xem mục 1.1, 1.2 và 1.3 trong bảng 5.1) là 1.246 tỷ đồng. Cần nhấn mạnh hai điểm đã đề cập ở phần trên: hầu như toàn bộ số vốn trên đều từ nguồn ODA với một phần rất nhỏ từ ngân sách nhà nước. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng chưa thực hiện khoản đầu tư XDCB nào để phát triển đường thủy trong giai đoạn 2016 - 2019. Ngoài ra cũng cần lưu ý rằng Việt Nam chưa triển khai dự án áp dụng mô hình Đối tác Công - Tư hay dự án sử dụng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài nào trong lĩnh vực này. Bảng 5.2 cho thấy chi phí đầu tư cơ bản trung bình hàng năm từ tất cả các nguồn trong giai đoạn 2019 - 2030 được đề xuất ở mức 2.217 tỷ đồng, tăng 180% so với mức trung bình hàng năm của giai đoạn 2010 - 2015. Trong lượng vốn đầu tư đề xuất cho giai đoạn tới năm 2030, hơn 50% (15.000 tỷ đồng) là vốn của các doanh nghiệp tư nhân đầu tư cho các dự án phát triển cảng và bến thủy nội địa.

Chi phí vận hành và bảo trì của Cục ĐTNĐVN cho các tuyến đường thủy quốc gia hoàn toàn dựa vào nguồn kinh phí phân bổ từ ngân sách quốc gia. Nạo vét và quản lý/hướng dẫn luồng lạch (điều tiết giao thông, quản lý luồng tàu và lắp đặt phao tiêu báo hiệu) là các lĩnh vực chính sử dụng vốn tài trợ tăng cường trong những năm gần đây (xem Bảng 5.3).

Bảng 5.3: Chi phí vận hành và bảo trì của Cục đường thủy nội địa (2010-2019)

Vận hành & Bảo trì vận tải đường thủy nội địa		Chi phí (Tỷ đồng)									
		2010	2011	1012*	2013*	2014*	2015	2016	2017	2018	2019
1	Vận hành & bảo trì thường xuyên										
1.1	Quản lý và bảo trì thường xuyên kết cấu hạ tầng vận tải đường thủy nội địa	185.60	225.95				266.43	256.49	278.80	355.8	399.30
1.2	Nạo vét	34.90	38.30				84.4	110.4	156.24	31.80	83.20
1.3	Điều tiết và tổ chức giao thông	10.50	19.20				30.88	52.12	70.70	83.10	91.40
1.4	Quản lý và vận hành âu tàu Rạch Chanh						-	-	7.30	10.58	9.40
1.5	Khảo sát để quản lý và công bố tuyến luồng	0.98	1.70				16.68	26.92	40.40	30.6	27.30
Tổng phụ vận hành & bảo trì thường xuyên		231.98	285.15	-	-	-	398.39	445.93	553.44	511.88	610.60
2	Chi không thường xuyên										
2.1	Sửa chữa và di chuyển thiết bị tín hiệu	4.70	4.57				5.79	4.26	10.80	12.50	6.40
2.2	Sản xuất, bổ sung và thay thế thiết bị tín hiệu	7.50	14.20				10.65	19.97	67.80	178.00	125.10
2.3	Cung cấp và thay thế thiết bị tín hiệu ánh sáng mặt trời & phụ kiện	3.90	0.20				18.65	23.56	28.40	31.16	23.90
2.4	Sửa chữa kè lớn	3.60	3.50				19.68	15.16	11.98	37.80	67.50
2.5	Loại bỏ vật cản	3.70	4.00				9.78	59.47	46.20	8.15	34.90
2.6	Sửa chữa trạm quản lý đường thủy	2.97	5.50				3.90	1.60	2.51	18.90	7.88
2.7	Sửa chữa và cải thiện các thiết bị đo mực nước							5.87	11.45	11.90	14.50
2.8	Khắc phục lũ lụt và bão	0.50	0.40				14.32	0.00	14.20	3.04	5.50
2.9	Xây dựng phao và neo để tránh bão						15.22	25.97	10.37	11.05	
2.10	Ngăn va trôi cầu trong mùa lũ	7.20	12.00				13.02	20.39	24.44	30.00	

Nguồn: Cục ĐTNĐVN

Ghi chú:

1. Trong giai đoạn 2012-2014, chỉ có số liệu về tổng chi phí vận hành và bảo trì
2. còn số tiền trong giai đoạn 2010-2017 là chi ngân sách thực tế. Số tiền năm 2018 và 2019 được lấy từ kế hoạch ngân sách, trong đó số liệu chi cho năm 2018 là từ ngân sách điều chỉnh được phê duyệt vào tháng 11 năm 2018.

5.2.2 Các nguồn vốn khác

Chi đầu tư

Chính phủ Việt Nam đã công bố danh sách tám dự án đề xuất sử dụng vốn đầu tư nước ngoài (xem Phụ lục B) Kinh phí cho các dự án đề xuất này sẽ đến từ các nguồn đầu tư trực tiếp nước ngoài và ODA. Tuy nhiên, tính khả thi và cấu trúc tài chính của các dự án tiềm năng này vẫn chưa rõ ràng và cho tới nay vẫn chưa có dự án nào được thực hiện.

Chi thường xuyên

Các cơ quan cảng vụ của Cục ĐTNĐVN chịu trách nhiệm thu phí áp dụng tại các cảng và cầu cảng thủy nội địa. Mức phí này do Bộ Tài chính quy định và ban hành theo từng thời kỳ (Bảng 5.4).

Bảng 5.4: Phí và Lệ phí Cảng vụ của Cục ĐTNĐVN

Phí và lệ phí	Đơn vị	Tháng 1/2017 đến nay
		Thông tư 248/2016/TT-BTC ngày 11/11/2016 của Bộ Tài chính
Phí trọng tải		
Tàu vào (bao gồm xếp dỡ)	Đồng/tấn	165
Tàu ra (bao gồm xếp dỡ)	Đồng/tấn	165
Lệ phí ra/vào cảng		
Tàu hàng 10 - 50 tấn	Đồng/chuyến	5.000
Tàu hàng > 50 - 200 tấn	Đồng/chuyến	10.000
Tàu hàng > 200 - 500 tấn	Đồng/chuyến	20.000
Tàu hàng > 500 - 1000 tấn	Đồng/chuyến	30.000
Tàu hàng > 1000 - 1500 tấn	Đồng/chuyến	40.000
Tàu hàng > 1500 tấn	Đồng/chuyến	50.000
Phí báo cáo đường thủy nội địa		
Tàu biển, thủy phi cơ	Đồng/chuyến	100.000 đồng/chuyến
VTĐTNĐ nước ngoài và tàu biển	Đồng/chuyến	50.000 đồng/chuyến
Tàu biển ra vào cảng/bến thủy nội địa		Phải tuân thủ quy định của Bộ Tài chính về phí và lệ phí hàng hải
Tàu VTĐTNĐ ra vào cảng/bến thủy nội địa mà không có hoạt động xếp dỡ hàng hóa		Phải chi trả 70% phí trọng tải quy định ở trên
Nguồn thu từ phí và lệ phí được giữ lại ở các cảng vụ		
Phí	%	90
Lệ phí	%	0

Nguồn: Cục ĐTNĐVN

Theo quy định, Cục ĐTNĐVN được giữ lại 90% nguồn thu từ phí, nhưng không phải là lệ phí (xem Bảng 5.5).

Bảng 5.5: Nguồn thu từ phí và lệ phí của các cảng vụ cho Cục ĐTNĐVN (2017-2019)

	Triệu đồng		
	2017	2018	2019 (ước tính)
Thu phí	48.303,62	42.943,00	50.710,16
<i>Tỷ trọng phí trọng tải trong tổng nguồn thu từ phí</i>	94%	94%	94%
Thu lệ phí	7.642,74	6.578,00	7.171,80
<i>Lệ phí ra/vào cảng (% trong tổng nguồn thu từ phí)</i>	79%	100%	100%
Tổng nguồn thu từ phí, lệ phí và các nguồn khác	55.946,36	49.521,00	57.881,96
Nộp lại phí thu hộ cho ngân sách nhà nước	4.830,36	4.294,30	5.071,02
Nộp lại lệ phí thu hộ cho ngân sách nhà nước	7.642,74	6.578,00	7.171,80
Tổng các khoản thu hộ nộp lại cho ngân sách nhà nước	12.473,11	10.872,30	12.242,82
Phần thu từ phí giữ lại ở cảng vụ	43.473,26	38.648,70	45.639,14
Phần thu từ lệ phí giữ lại ở cảng vụ	0,00	0,00	0,00
Tổng cộng phần thu giữ lại ở cảng vụ	43.473,26	38.648,70	45.639,14

Nguồn: Cục ĐTNĐVN

Nguồn thu giữ lại của cảng vụ Cục ĐTNĐVN theo quy định không được coi là thu nhập của Cục ĐTNĐVN để sử dụng cho ngành VTĐTNĐ. Nguồn phí này là nguồn thu ngân sách nhà nước chính thức nhưng các cảng vụ được phép giữ lại để trang trải cho các hoạt động của cảng vụ. Trong số các loại phí và lệ phí thu hộ này, phí trọng tải chiếm 94% tổng số. Lệ phí ra vào cảng là khoản lệ phí duy nhất được thu vì từ năm 2016, không có quy định thu phí phát hành chứng chỉ hoạt động cho các cảng và bến thủy nội địa. (Tuy nhiên cần lưu ý rằng năm 2017 có một số khoản lệ phí bổ sung bất thường được thu từ các khoản xử phạt hành chính.) Nhìn chung, phí trọng tải chiếm trên 80% nguồn thu phí và lệ phí.

Về cơ bản, nguồn thu phí sử dụng hạ tầng cảng đường thủy nội địa của Cảng vụ hầu như chỉ đủ để trang trải chi phí hành chính. Hoạt động của các cảng vụ rõ ràng nằm trong phạm vi quản lý điều tiết ngành thuộc các hoạt động của Cục ĐTNĐVN. Liên quan đến trách nhiệm quản lý kết cấu hạ tầng của Cục ĐTNĐVN, hiện nay chưa áp dụng thu phí hạ tầng sử dụng để cấp kinh phí cho hoạt động này, mặc dù đây là khoản phí hợp pháp theo quy định trong Luật phí và lệ phí.

5.3 Đề xuất về nguồn kinh phí cho Cục ĐTNĐVN

Chính phủ đã ghi nhận tầm quan trọng của ĐTNĐ thông qua việc ban hành một loạt các chính sách, mục tiêu, giải pháp phát triển thể chế, các sáng kiến tái cơ cấu và - quan trọng là - tăng nguồn kinh phí bảo trì kết cấu hạ tầng ĐTNĐ cho Cục ĐTNĐVN. Ví dụ, Bảng 5.3 cho thấy mức kinh phí vận hành và bảo trì của Cục ĐTNĐVN được phân bổ từ ngân sách nhà nước đã có mức tăng đáng kể, năm 2017 cao hơn gần 88% so với năm 2013 (chi ngân sách thực tế). Nguồn tài trợ tăng lên là một bước công nhận các nhu cầu của ĐTNĐ và tầm quan trọng của ngành trong chiến lược vận tải tổng thể. Tuy nhiên, khá nhiều vấn đề lớn còn tồn đọng trong khi nguồn kinh phí vận hành và bảo trì từ ngân sách nhà nước vẫn chưa đáp ứng đủ nhu cầu của ngành. Việc đảm bảo đủ kinh phí cho công tác bảo trì đường thủy

rõ ràng là một thách thức lớn.³³ Một số phương án doanh thu bền vững đã từng được đề xuất. Các phương án này bao gồm xây dựng quỹ bảo trì đường thủy có nguồn thu không chỉ từ nguồn ngân sách phân bổ hàng năm mà còn từ việc thu phí sử dụng kết cấu hạ tầng đường thủy (chủ yếu là các hãng vận tải cũng như người sử dụng dịch vụ vận tải và chủ sở hữu bất động sản ven sông). Báo cáo của Ngân hàng Thế giới năm 2014³⁴ cũng xác định các khoản phí bổ sung cần xem xét như phí sử dụng kênh rạch, phí đăng ký, phí nhiên liệu và phí mặt tiền.

Ngay trong cơ chế phí và lệ phí hiện hành của Cục ĐTNĐVN, vẫn có lý do hợp lý để áp dụng thu phí thường niên trên giấy phép hoạt động của các cảng và bến thủy nội địa. Các khoản phí này nhằm ghi nhận lợi ích thương mại liên tục mà các nhà khai thác cảng và bến thủy nội địa được hưởng từ việc quản lý đường thủy nội địa của Cục ĐTNĐVN. Để đảm bảo khoản phí này mang lại giá trị trực tiếp cho Cục ĐTNĐVN, Bộ Tài chính cần điều chỉnh cơ chế nộp ngân sách và giữ lại nguồn thu này để Cục ĐTNĐVN có thể giữ lại một phần doanh thu từ khoản phí đó.

Về khía cạnh đầu tư xây dựng cơ bản, Bảng 5.1 thể hiện ngân sách hạn hẹp của Cục ĐTNĐVN. Cục gần như không có nguồn kinh phí đầu tư ngoại trừ các nguồn thông qua dự án ODA. Cục ĐTNĐVN cần có cách tiếp cận sâu rộng hơn đối với việc phát triển, tài trợ và thực hiện các khoản đầu tư XDCB. Tuy vậy, sáng kiến này chỉ có thể khả thi bằng cách tăng nguồn chi đầu tư do ngân sách nhà nước phân bổ.

Trong dài hạn, vốn ODA không đủ để tài trợ cho các dự án đầu tư XDCB. Việt Nam sẽ cần tìm cách duy trì động lực phát triển kinh tế trong bối cảnh nguồn tài trợ ODA đang giảm dần - dù đây vẫn là nguồn ngoại lực quan trọng.

Dù cho kinh phí đầu tư được lấy từ nguồn nào, các bước lập kế hoạch, ưu tiên và chuẩn bị phù hợp cũng là những bước quan trọng mà Chính phủ cần bắt đầu thực hiện. Dự án Đối tác Công - Tư, BOT, BT hay hình thức kết hợp đầu tư nhà nước với tư nhân khác đều trải qua các bước này. Các bước này phải là một phần trong quy trình của Chính phủ áp dụng cho tất cả các dự án đầu tư lớn sắp tới như nạo vét, xây dựng cảng và bến tàu được xác định trong danh sách dự án tại Phụ lục B.

Trong tất cả các dự án, không phân biệt nhà tài trợ công hay tư, thành công của dự án có mối liên hệ mật thiết với quy trình hợp lý. Quy hoạch tổng thể phác thảo các chương trình đầu tư XDCB quy mô lớn nhưng không đảm bảo khả năng sẵn có về nguồn vốn (xem Bảng 5.2). Trước tiên, Chính phủ phải xác định ưu tiên và mức độ khả thi của một dự án đầu tư XDCB đề xuất trong việc đáp ứng các ưu tiên trước khi chuyển sang giai đoạn đấu thầu hay thực hiện.

Cho dù bên tài trợ kinh phí cho các dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ trong tương lai là ai thì với tư cách là bên quản lý kết cấu hạ tầng, Cục ĐTNĐVN vẫn sẽ đảm nhiệm vai trò điều phối chính. Cục ĐTNĐVN nên tiếp tục chủ động tiếp cận và hợp tác với các tổ chức quốc tế, các doanh nghiệp trong và ngoài nước cũng như các bên liên quan trong nước để giải thích rõ ràng về kế hoạch, chương trình và dự án nhằm phát triển ngành VTĐTNĐ. Cần phát triển hơn nữa quan hệ đối tác và thỏa thuận hợp tác song phương với các nước khác có lợi thế cạnh tranh trong lĩnh vực đường thủy nội địa

³³ L. Blancas và M.B. El-Hifnawi. 2014. “Thúc đẩy thương mại thông qua vận tải cạnh tranh và phát thải carbon thấp: Nghiên cứu tình huống đường thủy nội địa và ven biển của Việt Nam. Washington DC: Ngân hàng thế giới.

³⁴ Ibid. tr. 91-92.

6. CÁC BIỆN PHÁP THỂ CHẾ

6.1 Giới thiệu

Dựa trên các đánh giá nêu trên về thực trạng ngành, Phần 6 đề cập các biện pháp thể chế do Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới đề xuất. Như kết luận đã nêu trong Phần 4, Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới nhận thấy rằng cơ cấu thể chế xét về tổng thể là hợp lý và phù hợp với thông lệ quốc tế đã được thiết lập. Việc phân chia nhiệm vụ giữa chính quyền trung ương và cấp tỉnh; giữa khu vực công và tư; quan hệ bộ chủ quản - cơ quan trực thuộc giữa Bộ GTVT và CĐTNDVN; cũng như bước chuyển biến gần đây về việc để các nhà thầu thương mại đảm nhận một số hợp đồng quản lý kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ mang tính thuyết phục và hợp lý cao.

Do đó, mục tiêu đặt ra là nâng cao hiệu quả của khung thể chế hiện hành, đặc biệt là Cục ĐTNĐVN với vai trò cơ quan thực thi quan trọng trong công tác quản lý kết cấu hạ tầng và quản lý điều tiết ngành. Hầu hết các lĩnh vực có thể cải thiện liên quan đến việc tăng cường năng lực cho Cục ĐTNĐVN hoặc mở rộng chức năng nhiệm vụ của Cục. Do Cục ĐTNĐVN là một cơ quan trực thuộc Bộ GTVT, hầu như tất cả các biện pháp đề xuất đều cần có sự ủng hộ và chấp thuận của cả hai cơ quan. Tuy vậy, nhiều quyết định cuối cùng thuộc về Bộ GTVT.

Các biện pháp sẽ tác động tới bốn lĩnh vực lớn:

- Cơ cấu tổ chức và quản lý của Cục ĐTNĐVN
- Chức năng quản lý kết cấu hạ tầng
- Chức năng quản lý điều tiết ngành
- Chức năng tổng hợp

Một số biện pháp đề xuất sẽ liên quan đến yêu cầu chi ngân sách. Các biện pháp củng cố khuôn khổ tài chính cho ngành đường thủy, bao gồm tăng cường nguồn kinh phí cần thiết cho Cục ĐTNĐVN, như được trình bày trong Phần 7.

Các biện pháp đề xuất trong phần 6

- Điều chỉnh cơ cấu tổ chức và quản lý của Cục ĐTNĐVN để tách riêng chức năng quản lý kết cấu hạ tầng và chức năng quản lý điều tiết ngành.
- Bổ nhiệm Hội đồng tư vấn đường thủy nội địa.

Quản lý kết cấu hạ tầng

- Tăng cường số lượng và chuyên môn kỹ thuật của nhân viên Cục ĐTNĐVN trong công tác quản lý kết cấu hạ tầng.
- Thực hiện đấu thầu điện tử và các hợp đồng dài hạn cũng như hợp đồng dựa trên chất lượng thực hiện cho công tác quản lý và bảo trì kết cấu hạ tầng đường thủy.
- Ban hành các chỉ số đo lường kết quả thực hiện cho chức năng quản lý kết cấu hạ tầng của Cục ĐTNĐVN.
- Xây dựng hệ thống quản lý tài sản (AMS).
- Lồng ghép khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu trong thiết kế và bảo trì kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ.
- Xác định lộ trình phát triển dài hạn cho Dịch vụ thông tin đường sông sau khi dự án nghiên cứu khả thi do Chính phủ Hà Lan hỗ trợ kết thúc.

Quản lý điều tiết ngành

- Xây dựng và ban hành sổ tay "quy định và thông lệ tốt nhất" cho các đơn vị khai thác.
- Thiết kế và thực hiện sách hướng dẫn quản lý điện tử (ERM).
- Thiết kế lại các thông lệ và quy trình của các Cảng vụ để đơn giản hóa và tự động hóa.
- Nghiên cứu cách thức giúp Cục ĐTNĐVN quản lý hiệu quả hơn các hoạt động tuân thủ quy định pháp luật chính hiện không thuộc thẩm quyền của cơ quan cảng vụ.
- Ban hành bộ chỉ số đánh giá kết quả thực hiện mảng quản lý, điều tiết của Cục ĐTNĐVN.
- Xem xét lợi ích lâu dài của việc Bộ GTVT (thông qua Cục ĐTNĐVN) tiếp quản trách nhiệm của Cảnh sát giao thông đường thủy.

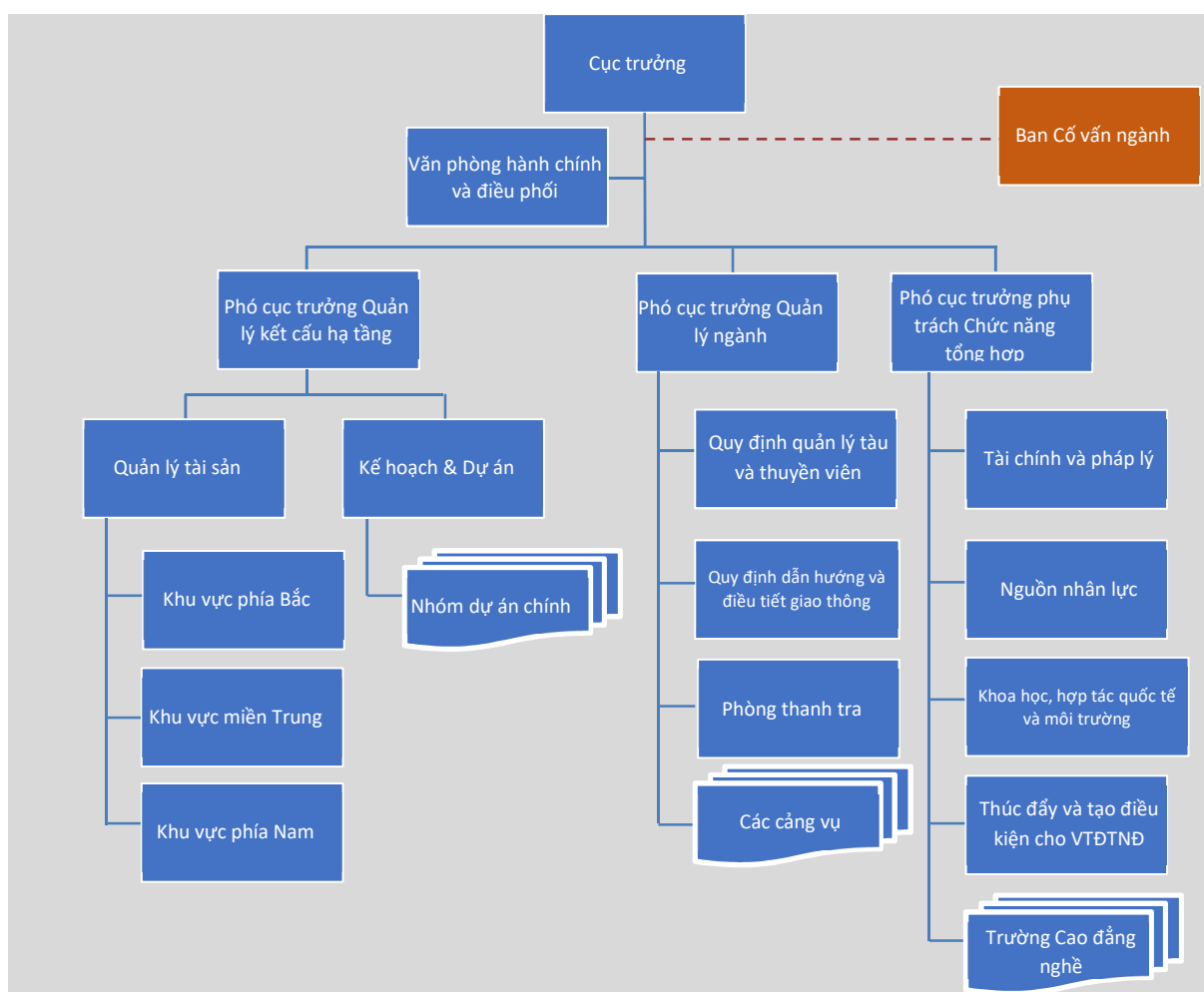
Hoạt động tổng hợp

- Tăng cường vai trò quảng bá ngành của Cục ĐTNĐVN, bao gồm giám sát và xúc tiến thị trường.
- Yêu cầu Cục ĐTNĐVN phát hành Báo cáo thường niên, mô tả diễn biến của thị trường cũng như các hoạt động của Cục ĐTNĐVN, bao gồm báo cáo tài chính hàng năm.

6.2 Cơ cấu tổ chức và quản lý của Cục ĐTNĐVN

Bộ GTVT nên xem xét điều chỉnh cơ cấu tổ chức và quản lý của Cục ĐTNĐVN để đảm bảo phân tách hai chức năng quản lý kết cấu hạ tầng và quản lý điều tiết ngành. Hình 6.1 trình bày cơ cấu tổ chức và quản lý đề xuất để đạt được mục tiêu này. Theo cơ cấu này, Cục ĐTNĐVN được chia thành ba bộ phận chính: Quản lý kết cấu hạ tầng; quản lý điều tiết ngành và bộ phận Quản lý tổng hợp. Bước chuyển đổi cơ cấu này sẽ phân nhóm các hoạt động của Cục ĐTNĐVN hợp lý hơn và tập trung hơn theo cơ chế trách nhiệm và giải trình của từng Vụ. Cơ cấu này cũng sẽ giúp kiểm soát mâu thuẫn lợi ích do bên cạnh các nhiệm vụ khác, Vụ quản lý điều tiết ngành còn có trách nhiệm đảm bảo Vụ Quản lý Kết cấu hạ tầng tuân thủ quy định (ví dụ về tính an toàn của kết cấu hạ tầng hay quy định về môi trường trong quá trình nạo vét)

Hình 6.1: Cơ cấu tổ chức và quản lý đề xuất cho Cục ĐTNĐVN



Mỗi Phó Cục trưởng sẽ chịu trách nhiệm quản lý một số chức năng cụ thể của Cục ĐTNĐVN và báo cáo cho Cục trưởng. Phó Cục trưởng phụ trách Quản lý kết cấu hạ tầng sẽ chịu trách nhiệm quản lý các tài sản hiện có thông qua ba Chi Cục khu vực. Công tác lập kế hoạch và triển khai các dự án mới, có quy mô quá lớn mà các Chi Cục khu vực không thể đảm nhiệm, sẽ được ủy nhiệm cho các nhóm công tác dự án chuyên trách. Phó Cục trưởng phụ trách Quản lý điều tiết ngành chịu trách nhiệm về tất cả hoạt động quản lý điều tiết ngành của Cục ĐTNĐVN và giám sát hoạt động của 5 Cảng vụ. Phó Cục trưởng phụ trách quản lý tổng hợp sẽ chỉ đạo các phòng khác nhau thuộc Cục và đại diện cho Cục ĐTNĐVN trong các vấn đề liên quan đến 2 trường cao đẳng nghề giao thông đường thủy. Đề xuất

thành lập Phòng Xúc tiến và Hỗ trợ VTĐTND thuộc bộ phận quản lý tổng hợp để thực hiện các chức năng được xác định trong phần 4.7.5 và thảo luận chi tiết trong phần 6.5.1.

Sơ đồ tổ chức minh họa trong Hình 3.1 chỉ mang tính đề xuất ban đầu để thảo luận. Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN hiểu rõ nhất các phòng ban, đơn vị và hoạt động của Cục ĐTNĐVN cũng như việc phân chia như thế nào cho hợp lý trong cấu trúc ba chức năng. Tuy nhiên, Nhóm nghiên cứu tin rằng các giá trị và tính khả thi của cấu trúc chức năng tổng thể này đáng để Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN xem xét, đánh giá. Trong nội dung còn lại của Phần 6.3, Báo cáo phân loại các biện pháp đề xuất mới vào ba nhóm: quản lý kết cấu hạ tầng, quản lý điều tiết ngành và quản lý tổng hợp. Những đề xuất này không đòi hỏi phải thay đổi cơ cấu tổ chức của Cục ĐTNĐVN và có thể thực hiện thông qua cơ cấu tổ chức hiện tại, nhưng trách nhiệm triển khai sẽ được phân chia chi tiết hơn.

6.2.1 Ban Cố vấn ngành cho Cục ĐTNĐVN

Bộ GTVT cũng nên xem xét lợi ích của việc bổ nhiệm Ban Cố vấn ngành đường thủy nội địa. Hình 6.1 minh họa cấu trúc tư vấn cho Cục trưởng Cục ĐTNĐVN. Như đã lưu ý trong Phần 4, cơ cấu thể chế ĐTNĐ của Việt Nam được hình thành khi sự tham gia của khu vực tư nhân trong hoạt động khai thác đội tàu thủy và cảng đường thủy thấp hơn nhiều so với ngày nay. Sau khi khu vực tư nhân tham gia mạnh mẽ hơn và bắt đầu chiếm lĩnh hoạt động khai thác, sẽ tốt hơn nếu xây dựng được một khuôn khổ chính thức cho sự tham gia của các doanh nghiệp này. Ban Cố vấn ngành đường thủy nội địa có thể là một cách hiệu quả về mặt chi phí để:

- khai thác kinh nghiệm và chuyên môn thực tế trong ngành;
- quan điểm độc lập nhưng được dựa trên thông tin về cải cách Cục ĐTNĐVN cũng như các dự án và chương trình;
- nâng cao vị thế của VTĐTND trong ngành vận tải hàng hóa và logistics.
- Giúp Cục ĐTNĐVN trở thành đơn vị "khuyến khích sự tham gia nhiều hơn, minh bạch hơn và có trách nhiệm hơn"³⁵.

Ban Cố vấn sẽ được Bộ GTVT bổ nhiệm dựa trên kiến thức chuyên môn và thành tựu trong lĩnh vực giao thông vận tải. Thành viên có thể bao gồm người sử dụng dịch vụ vận tải nội địa, nhà cung cấp dịch vụ, công ty logistics, nhà nghiên cứu về vận tải nội địa hoặc chuyên gia tư vấn, v.v. Việc lựa chọn thành viên cần cố gắng đảm bảo tính đại diện cho lợi ích của ngành và khu vực. Ban Cố vấn cần có Bộ quy tắc ứng xử và quy trình minh bạch để tránh mâu thuẫn lợi ích hoặc mang lại lợi thế cạnh tranh cho cá nhân thành viên. Để đảm bảo hiệu quả, số lượng thành viên Ban Cố vấn không nên nhiều (ví dụ tối đa 13 thành viên) trong đó Chủ tịch do thành viên lựa chọn. Cục ĐTNĐVN sẽ hỗ trợ về hành chính và giấy tờ. Cuộc họp tư vấn hàng quý của Bộ GTVT, Cục ĐTNĐVN và Ban Cố vấn có thể tiến hành luân phiên giữa các khu vực và do Bộ trưởng Bộ GTVT hoặc Cục trưởng Cục ĐTNĐVN chủ trì.

Ban Cố vấn chỉ nên hoạt động như một cơ quan tư vấn, không có quyền quyết định hoặc thay đổi quyết định của Cục ĐTNĐVN. Ban Cố vấn sẽ không có trách nhiệm giám sát như hội đồng quản trị của một công ty. Bộ GTVT mới là cơ quan có thẩm quyền giám sát đối với các đơn vị chuyên ngành thuộc Bộ, bao gồm cả Cục ĐTNĐVN. Do đó, trách nhiệm này không nên bị dàn trải.

³⁵ Trích "Hướng dẫn OECD cho các Cơ quan Quản lý Điều tiết."

6.3 Các biện pháp quản lý kết cấu hạ tầng

Có thể củng cố chức năng quản lý kết cấu hạ tầng bằng một số biện pháp. Bao gồm: tăng số lượng nhân viên và chuyên môn kỹ thuật của cán bộ Cục ĐTNĐVN được giao chức năng quản lý kết cấu hạ tầng và tiếp tục phân cấp các chức năng kỹ thuật cho Chi Cục; xây dựng hệ thống đấu thầu điện tử cho hợp đồng bảo trì và các hợp đồng khác; thiết lập chỉ tiêu và mục tiêu thực hiện của kết cấu hạ tầng; sớm xây dựng Hệ thống quản lý tài sản (AMS) chính thức; và phát triển Hệ thống dịch đường sông trong dài hạn.

6.3.1 Kỹ năng, nguồn lực và phân cấp xuống khu vực

Cần tăng số lượng và chuyên môn kỹ thuật của nhân viên Cục ĐTNĐVN. Theo ước tính trong Phần 4, chỉ có hơn 100 nhân viên chuyên phụ trách các hoạt động quản lý kết cấu hạ tầng trên các tuyến đường thủy quốc gia (7074 km) hay nói cách khác, trung bình một người/70 km đường thủy. Bên cạnh đó, số lượng nhân viên có trình độ kỹ thuật chuyên môn còn thấp. Ngay cả trong bối cảnh hầu hết hoạt động nạo vét và bảo trì do nhà thầu thực hiện thì con số này vẫn không đủ và chỉ bằng một phần nhỏ so với số lượng nhân viên Cục ĐTNĐVN hoạt động trong lĩnh vực quản lý điều tiết ngành.

Ngành VTĐTNĐ sẽ cần nhiều nhân lực hơn (đặc biệt là những kỹ sư có trình độ chuyên môn tốt) nếu nguồn kinh phí bảo trì và đầu tư nâng cấp kết cấu hạ tầng tiếp tục tăng trong thời gian tới. Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng thế giới ủng hộ chính sách bàn giao các hoạt động quản lý hàng ngày cho các văn phòng khu vực vốn quen thuộc hơn với hệ thống kết cấu hạ tầng mà họ quản lý cũng như mục đích sử dụng. Tuy nhiên, các dự án đầu tư lớn nên được quản lý tập trung như là một chức năng của trung ương, nhưng với sự giám sát hiện trường phù hợp tại địa phương. Cho đến nay, Bộ GTVT đã thành lập các Ban thực hiện dự án (PIU) cho các dự án đầu tư được Ngân hàng Thế giới tài trợ. Tuy nhiên về nguyên tắc, Ban thực hiện dự án này nên trực thuộc một cơ quan thực hiện như Cục ĐTNĐVN hơn là thuộc Bộ chủ quản chuyên về hoạch định chính sách. Cục ĐTNĐVN cần có khả năng và nguồn lực để thực hiện các dự án đầu tư, cung cấp và quản lý các hoạt động của Ban triển khai thực hiện cho các khoản vay tổ chức tài chính quốc tế trong tương lai.

Chính phủ Việt Nam chủ trương tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính nhà nước và có thể không muốn tăng tổng số lượng cán bộ trong Cục ĐTNĐVN. Nếu vậy, việc tăng cường hiệu quả thực hiện các hoạt động quản lý, điều tiết lại càng trở nên quan trọng (xem Phần 6.4) để cho phép chuyển dịch một phần nguồn lực sang cho ngành quản lý kết cấu hạ tầng trong Cục ĐTNĐVN

6.3.2 Tăng cường, kéo dài thời gian và áp dụng đấu thầu điện tử cho các hợp đồng bảo trì

Đấu thầu điện tử giúp cải thiện hiệu quả và tính minh bạch của hoạt động đấu thầu. Do số lượng nhân viên của Cục ĐTNĐVN công tác trong lĩnh vực quản lý kết cấu hạ tầng tương đối nhỏ, điều quan trọng là phải đảm bảo khai thác hiệu quả nhất có thể từ việc thuê các nhà thầu bên ngoài cho công tác quản lý và bảo trì đường thủy. Các nhà thầu bao gồm (nhưng không giới hạn) các công ty được thành lập từ 15 đơn vị khu vực trước đây của Cục ĐTNĐVN. Mỗi khu vực đều đang có nhiều hợp đồng, thông thường là với thời hạn một năm. Việc triển khai hệ thống đấu thầu điện tử sẽ giúp đảm bảo công bằng và minh bạch cho các hợp đồng này, khuyến khích nhiều nhà thầu tham gia, tăng hiệu quả đấu thầu và giảm nguy cơ tham nhũng.

Tuy nhiên, các công ty bên ngoài chỉ có thể đóng góp hiệu quả hơn cho công tác quản lý kết cấu hạ tầng nếu có cơ chế hợp đồng dài hạn và dựa trên chất lượng thực hiện. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các hợp đồng ngắn hạn không khuyến khích các công ty đầu tư kỹ năng và thiết bị chuyên môn giúp nâng cao hiệu quả và đổi mới. Các hợp đồng ngắn hạn cũng khiến nhà thầu không thể xác định các mục tiêu chất lượng dài hạn. Do đó, hợp đồng dài hạn là yếu tố quan trọng để khắc phục hạn chế của

Cục ĐTNĐVN về nhân lực cũng như vật lực, đồng thời cho phép Cục ĐTNĐVN quy định và nhà thầu đáp ứng các tiêu chuẩn mục tiêu dài hạn cần thiết cho các tuyến đường thủy nội địa theo hợp đồng. Nội dung này sẽ được thảo luận tiếp trong Phần 7.

6.3.3 Chỉ số thực hiện quản lý kết cấu hạ tầng

Chức năng bảo trì kết cấu hạ tầng của Cục ĐTNĐVN phải tuân theo các mục tiêu hoạt động hàng năm thông qua một bảng chỉ số thực hiện thực hiện. Các chỉ số thực hiện của Cục ĐTNĐVN khác với những mục tiêu “toàn cảnh” được đề cập trong Quy hoạch năm năm của Bộ GTVT, vốn chỉ hỗ trợ việc theo dõi hoạt động của toàn ngành chứ không phù hợp để giám sát hiệu quả hoạt động của từng cơ quan chính phủ. Cơ quan Chính phủ trên toàn thế giới ngày càng sử dụng chỉ số thực hiện nhiều hơn để làm công cụ lập kế hoạch hoạt động và giám sát hiệu quả. Các chỉ số này giúp đề ra mục tiêu, đánh giá hiệu quả hoạt động và định hướng quyết định quản lý trong việc sử dụng nguồn lực.

Các chỉ số thực hiện sẽ có thể phát huy hiệu quả ở cấp khu vực, trụ sở Cục ĐTNĐVN và Bộ GTVT. Các chỉ số này cho phép cán bộ quản lý kết cấu hạ tầng của Cục ĐTNĐVN ở các văn phòng khu vực đo lường đầu vào và kết quả công việc đầu ra, giúp cơ quan quản lý trung ương của Cục ĐTNĐVN giám sát hiệu quả hoạt động của văn phòng quản lý khu vực và cho phép Bộ GTVT giám sát hiệu suất chung của Cục ĐTNĐVN trong việc đáp ứng các mục tiêu đề ra. Bảng 6.1 tóm tắt các chỉ số thực hiện quản lý kết cấu hạ tầng có thể áp dụng. Chỉ số đầu vào là về hiệu quả hoạt động của Cục ĐTNĐVN. Chỉ số đầu ra là về hiệu quả theo chức năng. Kỳ giám sát thông thường đối với các chỉ số là theo tháng và/hoặc theo năm. Chỉ số nên được theo dõi cho (1) từng đoạn đường thủy, (2) cho mỗi khu vực trong 3 khu vực đường thủy và (3) toàn bộ tuyến đường thủy quốc gia do Cục ĐTNĐVN quản lý. Các đoạn đường thủy sẽ được căn cứ theo địa lý hợp lý và có thể khớp với các đoạn được sử dụng trong từng hợp đồng bảo trì dựa trên chất lượng thực hiện. Đội ngũ lãnh đạo Cục ĐTNĐVN với chuyên môn và hiểu biết sâu hơn về hoạt động của Cục có thể điều chỉnh và hoàn thiện danh sách này.

Bảng 6.1: Chỉ số thực hiện tham khảo cho chức năng quản lý kết cấu hạ tầng của Cục ĐTNĐVN

Loại chỉ số	Chỉ số	Đơn vị
Các yếu tố đầu vào:	Khối lượng nạo vét thực hiện được	m ³ /giai đoạn
	Công trình ổn định bờ sông đã hoàn thành	m/giai đoạn
	Phao tiêu báo hiệu đã sửa chữa/thay thế	Số/giai đoạn
	Chi phí nạo vét	VNĐ/m ³
	Tổng chi phí bảo trì	VNĐ/km
Đầu ra	Tỷ lệ chiều dài tuyến luồng đáp ứng phân loại	% của đoạn tuyến km/giai đoạn
	Số ngày có thể đi lại thấp hơn so với tiêu chuẩn phân loại đoạn tuyến	Ngày/năm
	Tỷ lệ Phao tiêu báo hiệu hoạt động bình thường	% phao tiêu báo hiệu/giai đoạn
	Gián đoạn giao thông do kết cấu hạ tầng hư hỏng/lỗi	Gián đoạn/giai đoạn
	Tổng thời gian không hoạt động do hư hỏng/lỗi kết cấu hạ tầng	Số ngày và % ngày/giai đoạn
	Tổng thời gian không hoạt động do lũ lụt/mức nước cao	Số ngày và % ngày/giai đoạn
	Tổng thời gian không hoạt động do hạn hán/mức nước thấp	Số ngày và % ngày/giai đoạn

6.3.4 Xây dựng hệ thống quản lý tài sản

Hệ thống quản lý tài sản (AMS) sẽ nâng cao năng lực quản lý kết cấu hạ tầng của Cục ĐTNĐVN và giúp tận dụng ngân sách bảo trì và chi đầu tư hiệu quả hơn. Hệ thống quản lý tài sản bao gồm nhiều khái niệm và mô-đun, nhưng nhìn chung sẽ có các yếu tố chính sau:

- kiểm kê tài sản toàn diện;
- giám sát thường xuyên tình trạng, việc sử dụng và hiệu suất của mạng lưới đường thủy
- thiết lập ưu tiên và quản lý các nhiệm vụ bảo trì một cách có hệ thống;
- lập kế hoạch đầu tư xây mới/cải tạo có hệ thống.

Thông tin kiểm kê tài sản được thu thập, phân loại và cập nhật trên cơ sở dữ liệu điện tử. Hệ thống GIS có thể định vị và tích hợp tài sản trong mạng lưới đường thủy và khai thác hình ảnh vệ tinh cũng như hình ảnh khác (trong một số hệ thống còn cho phép theo dõi video liên tục). Cơ sở dữ liệu kiểm kê tài sản sẽ cho phép Cục ĐTNĐVN ghi lại các đặc điểm tài sản, mô tả kỹ thuật, điều kiện, lịch sử bảo trì, việc sử dụng và hiệu suất của tài sản một cách có hệ thống. Hiểu rõ và thường xuyên cập nhật tình trạng tài sản đảm bảo xác định mục tiêu tốt hơn cho hoạt động bảo trì.

Phân tích này cũng có thể cho biết vấn đề tồn tại trong hoạt động bảo trì và đo lường kết quả khắc phục các vấn đề đó, đồng thời củng cố năng lực dự báo để áp dụng các quy trình bảo trì thường xuyên phòng ngừa và đánh giá chính xác hơn ngân sách cần thiết cho hoạt động bảo trì trong tương lai. Dữ liệu sử dụng tài sản có thể được thu thập thông qua đo lường tự động hoặc bằng cách khảo sát, tùy thuộc vào loại tài sản liên quan. Hệ thống giám sát tự động tình trạng sông/kênh có thể cung cấp dữ liệu thời gian thực về độ sâu tuyến đường thủy và tình trạng luồng lạch giao thông. Dữ liệu về hiện trạng/kiểm kê trong hệ thống quản lý tài sản cũng là đầu vào chính của Dịch vụ thông tin đường sông; điều này cho thấy tầm quan trọng của việc nhanh chóng bắt đầu xây dựng hệ thống quản lý tài sản.

6.3.5 Khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu

Nâng cao khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu của hệ thống VTĐTNĐ là mục tiêu chính sách của Chính phủ. Quyết định 4910/15 của Bộ trưởng Bộ GTVT “Phê duyệt Đề án Tái cơ cấu Đường thủy nội địa đến năm 2020” yêu cầu các kế hoạch xây dựng kết cấu hạ tầng ngắn hạn và dài hạn đều phải tính đến khả năng ứng phó với tác động của biến đổi khí hậu. Đây là một chính sách đúng đắn bởi lĩnh vực giao thông đường thủy vốn dễ chịu ảnh hưởng của khí hậu liên quan đến độ sâu mực nước, ảnh hưởng đến khả năng đi lại của tàu thuyền. Khi mực nước lên rất cao, tàu thuyền có thể không đi qua được cầu. Khi mực nước rút xuống quá thấp, tàu thuyền có thể cần phải giảm tải, có nguy cơ mắc hoặc hoàn toàn không di chuyển được. Tương tự như vậy, chênh lệch mực nước cao và thấp quá lớn ở cảng và bến thủy có thể dẫn tới khó khăn trong việc neo đậu, hoặc xếp dỡ an toàn và hiệu quả.

Đối với các dự án xây mới, khả năng ứng phó với biến đổi khí hậu có thể được tích hợp trong các phương pháp kỹ thuật và tiêu chuẩn thiết kế. Vì Việt Nam hiện có rất ít dự án đầu tư XDCB lớn nên việc đáp ứng hướng dẫn về biến đổi khí hậu không gặp nhiều khó khăn. Tuy nhiên, trong hoạt động bảo trì hạ tầng giao thông đường thủy, thách thức lại mang tính chất phức tạp hơn. Với hơn 7000 km đường thủy quốc gia, việc cố gắng điều chỉnh tất cả các tuyến trong mạng lưới đường thủy thích ứng với các kịch bản khí hậu khắc nghiệt hoàn toàn không khả thi và cũng không đảm bảo hiệu quả về chi phí. Do đó, Cục ĐTNĐVN cần ưu tiên mức độ đáp ứng chính sách này. Đồng thời Cục cũng nên xem xét thực hiện “phân tích rủi ro”, xác định tuyến nào trong mạng đường thủy quốc gia có nguy cơ cao nhất với các hiện tượng biến đổi khí hậu có nhiều xác suất xảy ra nhất, chứ không phải các hiện tượng khắc nghiệt nhất. Có thể xác định thứ tự ưu tiên cho những tuyến có nguy cơ cao nhất theo lưu lượng sử dụng. Theo đó, Cục ĐTNĐVN có thể bắt đầu xây dựng các tiêu chuẩn thiết kế và hiệu suất liên quan

đến khả năng ứng phó biến đổi khí hậu trong các hợp đồng bảo trì, bắt đầu với các tuyến ưu tiên cao, những khu vực vừa có “nguy cơ cao nhất” vừa có “lưu lượng giao thông lớn nhất”.

6.3.6 Dịch vụ thông tin đường sông

Dịch vụ thông tin đường sông và quản lý giao thông chủ động có thể giúp Cục ĐTNĐVN khai thác năng lực đường thủy an toàn hơn và hiệu quả hơn trong khu vực mật độ cao. Thuật ngữ Dịch vụ thông tin đường sông (RIS) có thể bao gồm nhiều yếu tố khác nhau. Khái niệm RIS là các dịch vụ thông tin được thiết kế để tăng cường an toàn và hiệu quả của VTĐTNĐ bằng cách chia sẻ thông tin, cho phép cơ quan quản lý kết cấu hạ tầng và các đơn vị khai thác tàu thuyền tối ưu hóa hoạt động. Liên minh Châu Âu còn có ý tưởng hài hòa cấu trúc hệ thống và giao thức giữa các quốc gia mà tuyến đường thủy chính chạy qua³⁶. RIS thường bao gồm một kho lưu trữ điện tử và đại diện cho các tài sản đường thủy, kết hợp với AIS (Hệ thống nhận dạng tự động) trên tàu với hệ thống định vị toàn cầu và có thể truyền và nhận dữ liệu như mã định dạng tàu, loại, vị trí, tốc độ và đường đi và nhận thông tin này từ các thiết bị khác. Truyền dữ liệu điện tử “theo yêu cầu” nhanh chóng giữa tàu và cơ quan quản lý trên bờ thông qua trao đổi thông tin theo thời gian thực và liên lạc bằng giọng nói có thể hỗ trợ quản lý giao thông chủ động, tư vấn hoặc hướng dẫn giao thông cho tàu thuyền. Hoạt động quản lý giao thông sẽ được nâng cao hiệu quả, đặc biệt là trên các tuyến đường thủy có mật độ cao, gần các cảng đông đúc hoặc trong âu tàu.

Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới cho rằng ưu tiên "hệ thống" trong chức năng quản lý kết cấu hạ tầng nên là xây dựng hệ thống quản lý tài sản và dành RIS cho mục tiêu dài hạn hơn. Trên nhiều tuyến đường thủy nội địa Việt Nam, đặc biệt là các tuyến có mật độ sử dụng thấp do chính quyền tỉnh quản lý, hệ thống RIS đầy đủ chức năng³⁷ hiện chưa thực sự cần thiết. Ở những nơi chưa có âu tàu và ít có nhu cầu quản lý giao thông chủ động, RIS không thể phát huy lợi ích lớn xét về phương diện quản lý công suất mặc dù có thể hỗ trợ giao thông an toàn hơn. Tuy nhiên, trên một số tuyến có mật độ sử dụng cao thì có thể phát huy lợi ích đáng kể về quản lý/năng lực giao thông: Nên tìm hiểu các chi phí và lợi ích dài hạn thông qua dự án thí điểm trên một tuyến đường thủy nội địa đông đúc và có thể phục vụ nhiều phương tiện tàu thuyền lớn được trang bị công nghệ cần thiết cùng tham gia giao thông. Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới được biết Bộ GTVT/Cục đường thủy nội địa sẽ phối hợp với Chính phủ Hà Lan tiến hành một nghiên cứu thí điểm/khả thi về Dịch vụ thông tin đường sông. Dự án này dự kiến sẽ giúp xác định lộ trình phát triển Dịch vụ thông tin đường sông phù hợp nhất.

6.4 Các biện pháp quản lý điều tiết ngành

Chức năng quản lý điều tiết ngành có thể được củng cố bằng các hành động ngắn hạn cũng như dài hạn. Các hành động này bao gồm: phát hành sổ tay quy định, xây dựng hướng dẫn quản lý điện tử tương tác; thiết kế lại các quy trình của Cảng vụ và tự động hóa một số quy trình; áp dụng các chỉ số thực hiện quản lý theo quy định; và đánh giá tính khả thi của hệ thống thực thi pháp luật giao thông đường thủy nội địa thống nhất khi chức năng cảnh sát đường thủy trở thành trách nhiệm của Cục ĐTNĐVN.

³⁶ Mô tả đầy đủ hơn về phát triển RIS ở châu Âu có tại www.ris.eu.

³⁷ Hệ thống này có thể bao gồm: dịch vụ thông tin luồng tuyến, dịch vụ thông tin giao thông, quản lý giao thông, quản lý khẩn cấp, thông tin logistics vận tải và số liệu thống kê.

6.4.1 Phát hành sổ tay các quy định

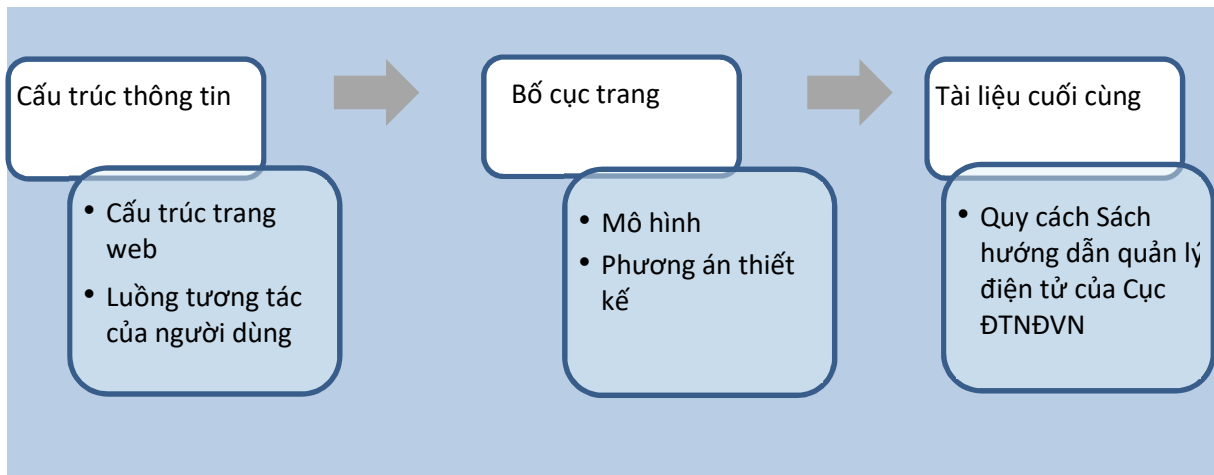
Cục ĐTNĐVN nên xem xét xây dựng và phát hành sổ tay (hoặc sách) hướng dẫn cho các nhà khai thác tàu thuyền và cảng. Trang web của Cục ĐTNĐVN đăng tải các văn bản pháp luật hiện hành ở dạng nguồn khá phức tạp và không tập trung. Việc thiết kế và soạn thảo sổ tay sẽ giúp các nhà khai thác dễ dàng hiểu các phần quy định của pháp luật áp dụng cho họ, đặc biệt là với các nhà khai thác nhỏ và có thể có trình độ học vấn hạn chế. Các tài liệu này không phải là văn bản pháp lý và chỉ mang tính trích dẫn luật chứ không thay thế luật. Về hình thức trình bày, các cuốn sổ tay có thể tóm tắt các yêu cầu pháp lý và minh họa một số quy tắc với hình ảnh hấp dẫn nhằm mục đích tư vấn cho các nhà khai thác tàu thuyền và cảng về “thông lệ thực hành tốt” như thực hành neo an toàn, cách vượt và hành động trong trường hợp khẩn cấp. Các tài liệu này cũng có thể bao gồm “danh mục kiểm tra” cho các nhà khai thác về vấn đề tuân thủ. Đội ngũ cán bộ chuyên môn của hai trường Cao đẳng nghề đường thủy nội địa có thể phối hợp với chuyên gia tư vấn về truyền thông để soạn thảo sổ tay. Chắc chắn với nhiều tài liệu đào tạo đã có, các trường có thể tận dụng nội dung này.

6.4.2 Sổ tay quy định điện tử

Nhiều công ty trong ngành hoặc các công ty có ý định gia nhập thị trường có thể thu được lợi ích từ các công cụ tương tác dựa trên web cho mục đích tham khảo. Nhiều nhà khai thác sà lan nhỏ không có truy cập Internet ổn định sẽ cần bản cứng sách hướng dẫn còn các doanh nghiệp trung bình đến lớn cũng như các hợp tác xã có thể tận dụng công cụ CNTT hiện đại dựa trên web để truy cập thông tin về quy định. Ví dụ, một công ty vận chuyển có thể sử dụng “sổ tay quy định điện tử” này để tham khảo thông tin về các yêu cầu vận hành dịch vụ chở dầu bằng sà lan với một tàu có công suất cụ thể. Ngay trên website, nhân viên công ty đó có thể tự nhập các thông tin liên quan về hoạt động đề xuất để truy cập và tải các văn bản quy định cụ thể áp dụng cho loại hoạt động đó, cũng như nghiên cứu sâu hơn trong hệ thống để tiếp cận các quy định pháp lý cụ thể được áp dụng. Một nhà khai thác cảng có thể muốn truy cập hệ thống để tìm các tiêu chuẩn và quy định vận hành kết cấu hạ tầng liên quan. Một nhà đầu tư quốc tế cũng có thể tìm hiểu về các điều kiện hoặc hạn chế đặc biệt đối với việc tham gia của nhà đầu tư quốc tế trong một loại dự án cụ thể.

Việc xây dựng công cụ trực tuyến này đòi hỏi phải có nguồn lực, cam kết và chuẩn bị kỹ lưỡng. Bằng cách kết hợp nội dung dựa trên web với các công cụ tương tác và tính năng "giao dịch" như biểu mẫu trực tuyến đăng ký tàu hoặc giấy phép cho nhà khai thác, trang web của Cục ĐTNĐVN có thể bao gồm một sổ tay quy định điện tử đầy đủ tính năng cho nhiều bên liên quan. Có thể thêm các thành phần của công cụ này vào đầu ra cho ứng dụng điện thoại thông minh hoặc máy tính bảng để sử dụng ngoại tuyến khi nằm ngoài phạm vi kết nối. Các công cụ quản lý tương tự cũng có thể được sử dụng như mô-đun học tập cho các học viên của hai trường đào tạo nghề của Cục ĐTNĐVN. Hình 6.2 minh họa các giai đoạn chính trong quá trình xây dựng sổ tay quy định điện tử. Cục ĐTNĐVN cần phối hợp chặt chẽ với một đơn vị phát triển trang web thương mại để thiết kế công cụ này. Quá trình này phải bắt đầu từ việc xác định và đặc tả các nhu cầu thông tin ngành và phạm vi tiếp theo của công cụ, sắp xếp lại và phân loại tất cả các nội dung trong các công cụ pháp lý và quy định thành các khối chủ đề liền mạch, đánh giá các phương án kỹ thuật tốt nhất để phát triển công cụ (phần cứng và phần mềm), xây dựng trang web, kiểm thử giữa kỳ và cuối kỳ với những người dùng tự nguyện trong ngành và khởi chạy công cụ với sự chỉ đạo và công bố của chính phủ. Việt Nam có khả năng phát triển hệ thống mạnh mẽ và các nhà thầu trong nước có thể đấu thầu để hỗ trợ Cục ĐTNĐVN trong công việc này. Cục ĐTNĐVN chỉ nên bắt đầu quá trình này nếu cam kết xây dựng được một sản phẩm chất lượng cao và sẵn sàng để hỗ trợ và duy trì công cụ.

Hình 6.2: Sổ tay Quy định Điện tử của Cục ĐTNĐVN Bản vẽ thiết kế



Ghi chú cho Hình 6.2:

- Cấu trúc trang web: bao gồm cấu trúc; phân cấp giao thông; phân loại nội dung trang web thành các nhóm logic được xác định theo nhu cầu của các bên liên quan trong lĩnh vực VTĐTND; và sắp xếp thứ tự các trang của trang web để tạo đường dẫn tương tác hợp lý cho người dùng.
- Phân tích luồng tương tác của người dùng sẽ xác định luồng hành trình của người dùng (nhà khai thác tàu, nhà khai thác cảng, thuyền trưởng, nhà đầu tư quốc tế, v.v.) thông qua trang web và kết quả hợp lý của quyết định/lựa chọn của họ.
- Mô hình sẽ xác định
 - cơ cấu tổ chức về mặt kỹ thuật của sổ tay quy định điện tử: sản phẩm tổng thể nên được cấu trúc như thế nào; vị trí giao thông, tiêu đề, bản sao nội dung, hình ảnh, nút, chân trang.
 - Giao thông: giao thông được trình bày như thế nào trong cấu trúc trang của sản phẩm.
- Phương án thiết kế: chuyển mô hình thành thông tin trực quan cùng các thông tin và lời nhắc khác trên màn hình. Mục tiêu đặt ra là cung cấp thông tin trực quan nhất có thể để cho những cá nhân làm việc trong ngành VTĐTND có thể tiếp cận nội dung cần tìm hiểu mà không cần kỹ năng máy tính chuyên môn nào.
- Đặc tả cuối cùng sẽ tập hợp kết quả của các mô-đun phát triển được mô tả ở trên và kết hợp phần mềm và phần cứng, máy chủ và giải pháp lưu trữ, cơ sở mã và các tích hợp bên thứ ba (ví dụ: liên kết tới các trang web khác của Bộ GTVT hoặc với các trang web cổng thông tin cụ thể).

Dự thảo điều chỉnh Quy hoạch giao thông vận tải (2018) ghi nhận vai trò của một chiến lược truyền thông để tiếp cận doanh nghiệp và cộng đồng. Sổ tay ngành, hướng dẫn thông lệ tốt nhất và sổ tay quy định điện tử tương tác có thể là những đóng góp quan trọng cho chiến lược này. Tuy nhiên, ủng hộ của Bộ GTVT vẫn có ý nghĩa quyết định trong quá trình này. Các cơ quan chuyên ngành khác của Bộ GTVT cũng có thể khai thác công cụ này và Cục ĐTNĐVN có thể áp dụng thí điểm để hỗ trợ các chức năng quản lý ngành GTVT khác.

6.4.3 Tăng hiệu lực và cưỡng chế thực thi pháp luật

Cục ĐTNĐVN nên tiến hành kiểm tra chi tiết các thông lệ và quy trình của Cảng vụ để tìm hiểu khả năng đơn giản hóa và tự động hóa. Như đã nêu trong Phần 4, khoảng 600 cán bộ nhân viên hay nói cách khác là 80% viên của Cục ĐTNĐVN, không tính hai trường cao đẳng, hoạt động trong mảng quản lý điều tiết ngành, trong đó 90% làm việc tại các cảng vụ. Một số quy trình rõ ràng là không tối ưu: ví

dụ, theo quy định hiện hành, một tàu có hành trình dừng tại nhiều cảng phải xuất trình các giấy tờ tương tự cho một số đơn vị cảng vụ và tiến hành thanh toán riêng cho mỗi lần vào cảng. Nên áp dụng kỹ thuật quản lý thiết kế lại quy trình (đôi khi còn gọi là đổi mới quy trình hoặc thiết kế lại quy trình chính). Hoạt động thiết kế lại quy trình yêu cầu đặt ra câu hỏi căn bản về hoạt động của cảng vụ là gì và cách thức hoạt động như thế nào. Lý do thiết lập các hoạt động đó là gì và tại sao các hoạt động đó vẫn phù hợp cho đến thời điểm này? Chi phí của các hoạt động đó là bao nhiêu và giá trị quản lý là gì? Cơ chế hiện tại có mang lại giá trị tốt nhất theo cách hợp lý nhất không? Tất cả chức năng và hoạt động đó có thực sự cần thiết không?

Một phương pháp tiếp cận mới có thể xem xét là chương trình “doanh nghiệp đáng tin cậy”. Các doanh nghiệp khai thác vận tải nội địa có lịch sử tuân thủ tốt có thể được miễn một số yêu cầu kiểm tra, tự nộp hồ sơ và thanh toán phí hàng loạt cho cảng vụ. Tương tự, các công ty cảng thủy nội địa lớn hơn có thể được giao một số chức năng kiểm tra tàu mà thông thường thuộc phạm vi trách nhiệm của cảng vụ và nộp hồ sơ, lệ phí cần thiết cho Cục ĐTNĐVN. Nếu các công ty lớn và hợp tác xã có thể được chứng nhận tham gia chương trình “doanh nghiệp đáng tin cậy”, với tất cả hồ sơ giấy tờ và thanh toán được xử lý bằng phương thức điện tử thì Cục ĐTNĐVN có thể tập trung nguồn lực hiệu quả hơn vào việc đảm bảo tuân thủ của các nhà khai thác có “nguyên cơ cao hơn”.

Quá trình thiết kế lại quy trình có thể cho kết quả là một mô hình thiết kế từ đầu để đạt được mục tiêu quản lý của Cục ĐTNĐVN. Các lợi ích tiềm năng bao gồm nâng cao hiệu quả công việc của cán bộ quản lý điều tiết ngành, cải thiện dịch vụ quản lý chất lượng cho lĩnh vực đường thủy nội địa, giảm gánh nặng pháp lý không cần thiết và ngăn ngừa nguy cơ tham nhũng. Thành công của quá trình này sẽ phần nào phụ thuộc vào việc khai thác công nghệ hợp lý. Năng suất và tính nhất quán trong việc thực hiện các chức năng thường xuyên của cảng vụ có thể được cải thiện thông qua tự động hóa thông báo điện tử về yêu cầu và ủy quyền của cảng, kiểm tra hồ sơ tàu thuyền và thuyền viên, ghi chép thông tin gửi hàng và thanh toán lệ phí cảng bằng phương thức điện tử. Công sức tiết kiệm được có thể giúp cân bằng lại nguồn lực của Cục ĐTNĐVN, hiện đang dàn trải không đều cho hoạt động quản lý điều tiết ngành, để bổ sung cho chức năng quản lý kết cấu hạ tầng. Điều này sẽ hỗ trợ sự phát triển của mạng lưới đường thủy và ngành vận tải đường thủy.

Bộ GTVT và Cục đường thủy nội địa cũng cần nghiên cứu cách thức để quản lý hiệu quả hơn các nội dung chính trong quy định của ngành hiện không thuộc thẩm quyền của cơ quan cảng vụ. Hành vi vi phạm pháp luật đang diễn ra trong nhiều lĩnh vực như phương tiện không đăng ký, cầu tàu không được cấp phép, khai thác cát trái phép, chở quá tải, điều khiển phương tiện trái quy định. Trong nhiều trường hợp, việc tuân thủ quy định pháp luật phụ thuộc vào sự phối hợp chặt chẽ giữa Cục đường thủy nội địa với các cơ quan khác như Cục đăng kiểm Việt Nam, Cảnh sát giao thông đường thủy và chính quyền tỉnh. Do Cục đường thủy nội địa chịu trách nhiệm chính về quản lý và xây dựng quy định về vận tải đường thủy, Cục cần đóng vai trò chính trong quá trình xây dựng quy trình, thủ tục phối hợp hiệu quả với các cơ quan, ban ngành khác để đảm bảo hiệu lực thực thi các quy định pháp luật.

6.4.4 Các chỉ số đánh giá hiệu quả quản lý điều tiết ngành

Cần theo dõi hiệu quả quản lý điều tiết ngành của Cục ĐTNĐVN tương tự như cách theo dõi hiệu suất quản lý kết cấu hạ tầng, nhưng với bộ chỉ số khác. Chức năng quản lý điều tiết ngành của Cục ĐTNĐVN thiết lập mục tiêu hoạt động theo từng năm cho các hoạt động điều tiết và kết quả. Các chỉ số này sẽ giúp Cục ĐTNĐVN giám sát tốt hơn công việc của các cảng vụ và giúp Bộ GTVT giám sát hiệu quả thực hiện hàng năm của Cục ĐTNĐVN trong việc đạt được các mục tiêu đề ra. Bảng 6.2 minh họa chỉ số thực hiện quản lý điều tiết ngành dựa trên các chức năng hiện tại của cảng vụ theo quy định.

Tuy nhiên, sẽ tốt hơn nếu trước hết có thể tiến hành nghiên cứu toàn diện để thiết kế lại các chức năng vì việc này có thể cải thiện các chỉ số đánh giá hiệu quả của cảng vụ.

Bảng 6.2: Chỉ số thực hiện tham khảo cho các cảng vụ của Cục ĐTNĐVN

Chỉ số	Đơn vị
Các cảng cần được kiểm tra an toàn đầy đủ	Số lượng/giai đoạn
Thông báo chính thức về vấn đề an toàn của cảng	Số lượng và %/giai đoạn
Thông báo an toàn của cảng được kiểm tra lại và khắc phục	Số lượng và %/giai đoạn
Bến ngang sông cần kiểm tra an toàn đầy đủ	Số lượng/giai đoạn
Thông báo chính thức về vấn đề an toàn của bến ngang sông	Số lượng và %/giai đoạn
Thông báo an toàn của bến ngang sông được kiểm tra lại và khắc phục	Số lượng và %/giai đoạn
Giấy phép phát hành cho tàu thuyền ra vào cảng và bến ngang sông	Số lượng/giai đoạn
Giấy phép từ chối cho tàu thuyền ra vào cảng và bến ngang sông	Số lượng và %/giai đoạn
Phân tích lý do từ chối cấp phép ra vào cảng	% theo lý do/giai đoạn
Số lượng hoạt động xếp dỡ lên tàu được giám sát	Số lượng/giai đoạn
Số lượng hoạt động xếp dỡ lên tàu tạm dừng trong hơn 1 giờ do vi phạm quy định an toàn	Số lượng và %/giai đoạn
Phân tích lý do tạm dừng hoạt động xếp dỡ	% theo lý do/giai đoạn
Số lượng hoạt động tìm kiếm và cứu nạn được tổ chức	Số lượng/giai đoạn
Số tàu thuyền/cá nhân được cứu nạn	Số tàu thuyền và cá nhân/giai đoạn
Số lần điều tra tai nạn chính thức được khởi xướng	Số lượng/giai đoạn
Số lần điều tra tai nạn chính thức đã kết luận	Số lượng/giai đoạn
Số giao dịch nộp lệ phí cảng	Số lượng tàu thuyền đóng lệ phí/giai đoạn
Số tiền thu lệ phí cảng	VNĐ đã thu/giai đoạn
Số tiền thu lệ phí cảng bằng tiền mặt	Số tiền (đồng) và % /giai đoạn

6.4.5 Thống nhất chức năng quản lý và chức năng kiểm tra, giám sát và cưỡng chế thi hành pháp luật về đường thủy

Về dài hạn, Chính phủ Việt Nam có thể cần phải xem xét tính khả thi và lợi ích tiềm năng của việc chuyển giao chức năng chức năng kiểm tra, giám sát và cưỡng chế thi hành pháp luật về đường thủy cho Bộ GTVT (thông qua Cục ĐTNĐVN). Như đã nêu trong Phần 4, việc phân chia trách nhiệm tuân thủ và đảm bảo thực thi giữa Cục ĐTNĐVN (tại cảng thủy nội địa) và Cảnh sát giao thông đường thủy (trên các tuyến đường thủy) không tối ưu. Đề án tái cơ cấu đường thủy nội địa năm 2015 (tóm tắt trong Phụ lục A) yêu cầu các cơ quan nhà nước “tăng cường kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm” và yêu cầu Cục ĐTNĐVN phối hợp với Cảnh sát đường thủy và Cục đăng kiểm Việt Nam tăng cường an toàn VTĐTNĐ. Đề án này tập trung vào các vấn đề tàu thuyền kém chất lượng, tình trạng quá tải của tàu thuyền và các vi phạm trong cấp chứng chỉ cho thuyền viên. Vấn đề không tuân thủ tiếp tục được nhấn mạnh trong dự thảo điều chỉnh Quy hoạch tổng thể của Bộ GTVT (2018). Đề án đề cập các vấn đề an toàn dịch vụ vận tải hành khách, tác động của việc khai thác cát và sỏi (phần lớn không có giấy phép) và tàu thuyền không đăng ký. Các cầu cảng không có giấy phép và việc neo đậu không an toàn cũng là một vấn đề kéo dài. Điều chỉnh Quy hoạch tổng thể yêu cầu Cục ĐTNĐVN tăng cường hoạt động giám sát và phối hợp kiểm tra cùng với Cảnh sát giao thông đường thủy. Tuy nhiên, nếu các biện pháp phối hợp dự kiến không hiệu quả, Chính phủ Việt Nam nên xem xét việc hợp nhất chức năng kiểm tra, giám sát tuân thủ pháp luật vào nhiệm vụ của Bộ GTVT (Cục ĐTNĐVN).

Dưới sự giám sát của Cục ĐTNĐVN, việc kiểm tra cưỡng chế tuân thủ pháp luật về đường thủy cũng sẽ bao gồm hàng loạt chức năng quản lý và kiểm soát giao thông. Cục ĐTNĐVN hiện không có nhiệm vụ, thiết bị hay nguồn lực để tuần tra đường thủy, thực thi các quy tắc giao thông, quản lý các vấn đề giao thông hoặc ứng phó với tình huống khẩn cấp, nhưng với tư cách là "cơ quan quản lý kết cấu hạ tầng" đường thủy quốc gia, Cục có thể có mối quan tâm trực tiếp nhất đến hiệu quả của các hoạt động này. Mục tiêu là giúp Cục ĐTNĐVN trở thành cơ quan quản lý điều tiết ngành hiệu quả (bao gồm chức năng tuần tra, kiểm tra và cưỡng chế thi hành pháp luật về đường thủy) và cơ quan quản lý kết cấu hạ tầng hiệu quả (bao gồm quản lý và điều khiển giao thông). Điều này cũng có thể giúp tiết kiệm nguồn lực bằng cách giảm bớt chồng chéo giữa các hoạt động của cảng vụ và các hoạt động tuần tra của Cảnh sát giao thông đường thủy. Để làm được như vậy, Cục phải chủ động và tích cực có mặt trên cả các tuyến đường thủy nội địa, chứ không phải chỉ ở cảng. Chuyển giao chức năng tuần tra, c cho Cục ĐTNĐVN sẽ là một thay đổi pháp lý quan trọng, tuy nhiên đã có tiền lệ quốc tế.

Bên cạnh đó cũng cần đặt ra bài toán cải thiện an toàn ngành và số liệu thống kê tai nạn hiện đang do Cảnh sát giao thông đường thủy đảm trách. Mặc dù Cảnh sát giao thông đường thủy thu thập số liệu thống kê về tai nạn, Cục ĐTNĐVN mới là đơn vị có nhu cầu sử dụng lớn nhất các số liệu này để hoàn thành cả hai nhiệm vụ quản lý kết cấu hạ tầng và quản lý điều tiết ngành. Số liệu thống kê tai nạn hiện tại có xu hướng tìm kiếm nguyên nhân tai nạn do lỗi của con người hoặc sơ suất của con người (lái tàu chạy ẩu, đi sai luồng, làn, vận hành thiết bị không an toàn, tàu thuyền quá tải, không có giấy phép phù hợp). Nguyên nhân để “đổ lỗi” thường là thuyền trưởng hoặc người lái tàu. Tuy nhiên, số liệu thống kê chính thức không cung cấp bất kỳ thông tin nào về tình hình thực tế của các vụ tai nạn có thể giúp ích cho chức năng quản lý kết cấu hạ tầng. Thiếu kết cấu hạ tầng hoặc thiếu thiết bị hỗ trợ quản lý giao thông phù hợp có thể góp phần gây ra lỗi của con người, ví dụ đâm vào một cầu tàu không có giấy phép mở rộng lấn chiếm vào kênh, văng ra khỏi luồng do có vật cản đột ngột, va chạm ở các góc cua gấp hoặc va vào cầu do thiếu phao tiêu báo hiệu.

Mặc dù các tình huống trên không thể biện minh cho hành vi lái tàu liều lĩnh nhưng kết cấu hạ tầng kém chất lượng có thể góp phần gây ra lỗi lái tàu hoặc hành vi thiếu kỷ luật. Trên thế giới, Ủy ban Trung ương về Giao thông trên sông Rhine (CCNR) ở Châu Âu áp dụng phân loại tổng thể về tai nạn

đường thủy giúp tìm hiểu rõ tình huống thực tế đã xảy ra, ví dụ: mắc cạn trên các nhánh; mật độ chạy tàu cao; va chạm giữa tàu thuyền; va chạm với cầu hay ảnh hưởng của sóng. Tương tự, số liệu thống kê của Lực lượng Bảo vệ Bờ biển Hoa Kỳ có bao gồm "sự kiện đầu tiên" trong những tai nạn trung bình và nghiêm trọng, trong đó những vụ việc chính là va đụng (va vào một đối tượng cố định); va chạm (va vào một tàu khác); hư hỏng vật liệu; mắc cạn; vượt tàu; lũ lụt; chìm tàu; hỏa hoạn; trôi dạt; lật úp.³⁸ Mặc dù thông tin về "nguyên nhân sai sót" có thể giúp ích cho chức năng điều tiết của Cục ĐTNĐVN nhưng không kém phần quan trọng, thông tin "tình huống thực tế" sẽ giúp các nhà quản lý kết cấu hạ tầng xác định các vấn đề tiềm ẩn và thực hiện hành động phòng ngừa. Vì lí do đó, cả hai loại số liệu thống kê tai nạn đều cần được thu thập và công bố.

6.5 Các biện pháp quản lý tổng hợp

Các biện pháp chính được đề xuất ở cấp quản lý tổng hợp của Cục ĐTNĐVN liên quan đến Quy hoạch tổng thể năm 2018 để tiếp cận doanh nghiệp và cộng đồng. Ngoài vai trò kỹ thuật là cơ quan quản lý kết cấu hạ tầng và quản lý điều tiết ngành, Cục ĐTNĐVN cần tăng cường vai trò xúc tiến trong ngành, tương tác với các bên liên quan trong nước và quốc tế để xúc tiến đầu tư khu vực tư nhân và khuyến khích phát triển VTĐTNĐ.

Tuy nhiên, bất kỳ chiến lược truyền thông nào cũng cần có một quy trình hai chiều. Vấn đề quan trọng không chỉ là Cục ĐTNĐVN thông tin cho ngành biết về các hoạt động hiện tại của Cục, mà còn phải đảm bảo chiều ngược lại, đó là Cục ĐTNĐVN nắm rõ các hoạt động hiện tại của ngành. Nhiệm vụ không chỉ là cung cấp thông tin cho cộng đồng mà còn thể hiện trách nhiệm giải trình với cộng đồng về chất lượng và hiệu quả công việc của Cục. Hai biện pháp chính được đề xuất là đảm nhiệm chức năng giám sát thị trường và triển khai chương trình trách nhiệm giải trình với cộng đồng.

6.5.1 Xúc tiến và hỗ trợ ngành

Cục ĐTNĐVN có động lực và nhiệm vụ theo dõi các xu hướng và nhu cầu trong ngành VTĐTNĐ. Bản chất ngành VTĐTNĐ rất đa dạng và phân tán theo khu vực địa lý, do đó, khó có thể đưa ra thông tin tổng quan về ngành. Theo quy định hiện hành, Cục ĐTNĐVN có nhiệm vụ thúc đẩy phát triển giao thông đường thủy. Để thực hiện vai trò quản lý kết cấu hạ tầng, Cục ĐTNĐVN cần có thông tin và hiểu biết đầy đủ về các đơn vị khai thác (công ty vận tải và nhà khai thác cảng) sử dụng kết cấu hạ tầng đó. Là cơ quan quản lý điều tiết ngành, Cục cần hiểu rõ các mối quan tâm của các tổ chức gửi hàng hóa và hành khách vì đây là căn cứ để xây dựng quy định pháp lý.

Cục ĐTNĐVN nên xem xét trong ngắn hạn việc tăng cường năng lực giám sát và đánh giá các xu hướng phát triển của thị trường và lĩnh vực VTĐTNĐ làm cơ sở xúc tiến và hỗ trợ ngành lâu dài, tích cực hơn. Quá trình chuyển đổi tập trung nhiều hơn vào thị trường đòi hỏi định hướng và nguồn lực dành cho hoạt động đánh giá thị trường, chứ không chỉ đơn thuần là các đợt nghiên cứu thị trường đột xuất do chuyên gia tư vấn thực hiện khi điều chỉnh Quy hoạch tổng thể. Sơ đồ tổ chức và quản lý trong Hình 6.1 giả định rằng Phòng Xúc tiến và Hỗ trợ VTĐTNĐ trong tương lai thuộc chức năng quản lý tổng hợp tại trụ sở Cục ĐTNĐVN sẽ thực hiện vai trò này, trước hết tập trung vào việc duy trì cơ sở

³⁸ Số liệu thống kê của Hoa Kỳ về đường thủy nội địa còn nêu rõ nguyên nhân tử vong và thương tích nghiêm trọng cụ thể, ví dụ chết đuối, cháy, ngã, đâm va. Các số liệu này cung cấp thông tin hữu ích để thiết kế và trang bị cho tàu.

dữ liệu toàn diện về thị trường, doanh nghiệp khai thác và khách hàng. Một ví dụ quốc tế về chức năng này là việc Ủy ban Trung ương về Giao thông trên sông Rhine (CCNR) (thay mặt Ủy Ban Liên minh Châu Âu) phối hợp với các tổ chức giao thông đường thủy nội địa của Châu Âu tiến hành quan sát và phân tích thường xuyên ngành VTĐTNĐ. “Cơ quan giám sát thị trường” của CCNR cung cấp các báo cáo phân tích thường xuyên bao gồm bốn lĩnh vực: phân tích nhu cầu VTĐTNĐ; phân tích các dịch vụ do thị trường đường thủy nội địa cung cấp; tổng quan điều kiện giao thông trên các tuyến đường thủy nội địa của châu Âu; và phân tích kinh tế vi mô của ngành.³⁹

Ngành VTĐTNĐ cũng nên có hoạt động xúc tiến hướng đến người dùng mới vì đây vẫn là một phương thức thị trường hẹp. Ngành VTĐTNĐ phù hợp nhất với thị trường và hoàn cảnh được xác định rõ. Các mặt hàng chủ yếu là than và than cốc; đá, cát, sỏi; hạt; gỗ nguyên liệu; các lô hàng "bán buôn" số lượng lớn từ các ngành công nghiệp nặng như dầu mỏ và các sản phẩm dầu mỏ, sắt và thép, hóa chất và phân bón; và các luồng vận tải container tập trung quốc tế như giữa các cảng và cảng cạn (ICD). Các công ty tham gia chủ yếu là những công ty gửi hoặc nhận hàng từ các nhà máy gần các tuyến đường thủy. Các tuyến luồng liên quan chính là các tuyến có cảng biển hoặc trung tâm phân phối chính ở một đầu tuyến. Nghiên cứu thị trường tốt sẽ giúp xác định những doanh nghiệp lớn sở hữu những đặc điểm này. Ý tưởng của hoạt động này là tạo danh sách các công ty trong ngành quan tâm, lựa chọn danh sách ngắn bao gồm các khách hàng tiềm năng nhất, đưa họ vào các chương trình tiếp cận và hỗ trợ sử dụng dịch vụ VTĐTNĐ bằng cách nhóm khách hàng, doanh nghiệp khai thác và nhà quản lý kết cấu hạ tầng lại với nhau để cung cấp lựa chọn dịch vụ VTĐTNĐ dài hạn đáp ứng nhu cầu thị trường.

6.5.2 Trách nhiệm giải trình với cộng đồng

Cục ĐTNĐVN cũng nên chủ động hơn nữa trong việc giải trình với cộng đồng và xúc tiến ngành. Dự thảo điều chỉnh Quy hoạch giao thông vận tải (2018) ghi nhận vai trò của một chiến lược truyền thông để tiếp cận doanh nghiệp và cộng đồng. Các cơ quan tổ chức quốc tế có thể tiếp cận doanh nghiệp và cộng đồng bằng cách phát hành Báo cáo thường niên trong đó nêu rõ chỉ tiêu, kết quả hoạt động trong năm, kế hoạch và chương trình trong tương lai cũng như báo cáo tài chính hàng năm. Báo cáo tài chính cũng có thể bao gồm báo cáo về tình hình phát triển của thị trường (xem 6.5.1). Báo cáo về lĩnh vực đường thủy nội địa hàng năm cần có sự chấp thuận của Bộ GTVT và bao gồm ba phần: tổng quan về xu hướng hệ thống đường thủy nội địa và tính hình phát triển trong năm; hoạt động và hiệu quả công việc của Cục ĐTNĐVN trong việc quản lý kết cấu hạ tầng và quản lý điều tiết ngành; và báo cáo tài chính trong năm của Cục ĐTNĐVN.

³⁹ Truy cập các báo cáo giám sát thị trường VTĐTNĐ của Châu Âu gần đây tại www.inland-navigation-market.org.

7. CÁC BIỆN PHÁP CẤP VỐN

7.1 Giới thiệu

Cục ĐTNĐVN không có đủ kinh phí để thực hiện đầy đủ chức năng quản lý cơ sở hạ tầng và các quy định ngành. Dựa trên các đánh giá trước đây về thực trạng tài chính ngành, Phần 7 đề cập đến các biện pháp do nhóm tư vấn của Ngân hàng Thế giới đề xuất để khắc phục tình trạng thiếu hụt này. Với đóng góp của lĩnh vực giao thông vận tải đường thủy trong nước vào tổng lượng vận tải của Việt Nam, VTĐTNĐ sẽ giúp lĩnh vực này đáp ứng nhu cầu vận tải của cả nước hiệu quả hơn đồng thời giảm bớt sự phụ thuộc vào đường bộ - hiện tại là phương thức vận tải chủ lực trong nước. Như kết luận trong phần 5, Nhóm nghiên cứu nhận thấy lượng vốn phân bổ hiện nay (gồm ngân sách nhà nước, vốn ODA và phí thu từ đối tượng tham gia VTĐTNĐ) không đáp ứng nhu cầu đầu tư xây dựng, vận hành và bảo dưỡng của lĩnh vực này.

Giải pháp tốt nhất là tăng kinh phí cho Cục ĐTNĐVN trên cơ sở phân bổ ngân sách nhiều hơn bên cạnh nỗ lực mở rộng nguồn vốn riêng của Cục ĐTNĐVN. Do Cục ĐTNĐVN là tổ chức trực thuộc Bộ GTVT nên các biện pháp tài chính đề xuất đều cần được Bộ ủng hộ và thông qua. Các biện pháp đề xuất dưới đây có tác động về ngân sách: phân bổ ngân sách nhà nước giữa các bộ ngành và phân bổ cho hoạt động đầu tư xây dựng, duy tu bảo dưỡng kết cấu hạ tầng của Cục ĐTNĐVN. Đây là các biện pháp bổ sung, bên cạnh các biện pháp nêu trong Phần 6 liên quan đến cơ cấu tổ chức và quản lý của Cục ĐTNĐVN, cải thiện công tác quản lý hạ tầng, quản lý điều tiết ngành và quản lý tổng hợp. Bảng 7.1 tóm tắt các biện pháp tài chính đề xuất để phát triển kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ toàn quốc, chia theo các phân mảng Vận hành và bảo dưỡng kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy, Đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường thủy và Đầu tư xây dựng hệ thống cảng. Về cơ bản, các biện pháp trên cho thấy đầu tư nhà nước là nguồn vốn chính để

Các biện pháp đề xuất trong phần 7

- Mở rộng phạm vi điều chỉnh của Quyết định số 47/2015 sau khi Quyết định này hết hiệu lực thi hành vào năm 2020 để tiếp tục khuyến khích tăng ngân sách đầu tư phát triển giao thông đường thủy hướng tới thực hiện liên tục và thống nhất chiến lược đảm bảo tăng vốn đầu tư trong dài hạn.
- Đảm bảo Cục ĐTNĐVN bố trí đủ ngân sách cho trách nhiệm về hoạt động quản lý hạ tầng, xây dựng và thực hiện các quy định pháp luật trong lĩnh vực đường thủy nội địa.
- Đảm bảo vốn dành cho duy tu bảo dưỡng và phát triển VTĐTNĐ phù hợp với đóng góp của lĩnh vực này vào khối lượng luân chuyển hàng hoá trong nước.
- Cân đối lại nguồn vốn đầu tư và duy tu bảo dưỡng giữa mạng lưới giao thông đường bộ và mạng lưới giao thông đường thủy để đảm bảo mang lại hiệu quả chi phí xã hội cao hơn cho lĩnh vực đường thủy nội địa.
- Thiết lập Quỹ bảo trì đường thủy lấy nguồn thu từ ngân sách nhà nước và phí sử dụng đường thủy
- Cân nhắc cung cấp vốn cho Quỹ bảo trì đường thủy từ nguồn phí của phương tiện thủy loại I và thu phí cấp giấy phép hoạt động cho các cảng, bến thủy nội địa.
- Cân nhắc phân bổ cho Quỹ bảo trì đường thủy một phần tiền thuế đánh trên phương tiện vận tải/nhiên liệu.
- Bộ GTVT cân nhắc tăng cường vốn cho các dự án đầu tư phát triển giao thông đường thủy nội địa để giảm dần tình trạng gần như hoàn toàn phụ thuộc vào nguồn vốn ODA.
- Xác định xem có dự án phát triển hạ tầng giao thông nào (ngoài cảng, bến) có tiềm năng thực hiện theo mô hình Hợp tác Công - Tư và xác định các điều kiện cần có để thực hiện dự án thành công.
- Cục ĐTNĐVN cân nhắc xây dựng và củng cố chuyên môn của mình nhằm đảm bảo thực hiện một cách phù hợp các hoạt động lập kế hoạch, đánh giá, ưu tiên, chuẩn bị và cung cấp vốn thuộc ngân sách nhà nước và các dự án liên quan đến khu vực tư nhân.

phát triển và bảo dưỡng các tuyến vận tải thủy; trong khi đó đầu tư tư nhân có ý nghĩa đối với kết cấu hạ tầng cảng (với hỗ trợ của chính quyền tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương).

Bảng 7.1: Các biện pháp chung để cấp vốn phát triển kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ

Nguồn vốn đầu tư tiềm năng để phát triển kết cấu hạ tầng giao thông	Mô tả/ nhận xét	
Chi phí vận hành và bảo dưỡng kết cấu hạ tầng giao thông của Cục ĐTNĐ		
Quỹ bảo trì đường thủy	Ngân sách nhà nước	Tăng ngân sách bằng cách tái phân bổ từ ngân sách dành cho đường bộ
	Phí sử dụng đường thủy	Áp dụng với các phương tiện thủy loại 1
	Phí cấp giấy phép hoạt động cho cảng, bến thủy	Thu hàng năm, áp dụng với các cảng, bến thủy.
	Phí giao thông đường bộ	Một phần số tiền thuế đánh trên phương tiện giao thông/nhiên liệu
Chi phí đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng của Cục ĐTNĐ		
Kêu gọi vốn đầu tư	Không khả thi trong điều kiện hiện nay	
Vốn vay phát triển	ODA	Đây vẫn là nguồn tài chính hấp dẫn
Ngân sách nhà nước của Việt Nam	Tăng tỷ lệ phân bổ vốn đầu tư cho giao thông đường thủy trong mối tương quan với giao thông đường bộ	
Đối tác Công - Tư	Các nhà đầu tư tư nhân có thể tham gia tài trợ	Hầu hết các dự án đều cần có hỗ trợ vốn nhà nước, đảm bảo của nhà nước và/hoặc thanh toán cho nhà đầu tư trong mô hình Đối tác Công - Tư
Đầu tư phát triển hệ thống cảng thủy nội địa		
Nhà đầu tư/đơn vị sở hữu tư nhân	Đơn vị khai thác cảng chịu trách nhiệm chính đối với hoạt động đầu tư phát triển cảng của mình, cụ thể là chịu trách nhiệm về dịch vụ cảng, thiết bị xếp dỡ hàng hoá, lưu giữ và kho bãi, v.v.	
Thoả thuận hợp tác phát triển	Chính quyền tỉnh/thành phố và công ty tư nhân kinh doanh dịch vụ cảng, bến thủy cam kết tự nguyện đầu tư trong thoả thuận hợp tác phát triển với trách nhiệm của mỗi bên tuân theo mô hình “chủ cảng”.	

7.2 Quỹ bảo trì đường thủy

Bộ GTVT/ Cục ĐTNĐVN có thể nghiên cứu thiết lập Quỹ bảo trì đường thủy (WMF) dựa trên kinh nghiệm của Quỹ bảo trì đường bộ. Thiết lập quỹ chuyên biệt thì sẽ không đảm bảo tăng được nguồn vốn đầu tư. Tuy nhiên, hoạt động này giúp ngành tập trung vào các nhu cầu và nguồn vốn đầu tư dài hạn hơn và đảm bảo có đủ vốn đầu tư ổn định hơn so với các quy trình ngân sách hàng năm. Nguồn vốn chính của Quỹ này có thể là ngân sách nhà nước, phí thu từ phương tiện giao thông đường thủy và có thể phần hỗ trợ từ thuế đánh trên phương tiện giao thông đường bộ như kinh nghiệm thực hiện của một số nước. Quỹ này sẽ giúp cải thiện đáng kể năng lực của Cục ĐTNĐVN trong việc đảm bảo vận hành giao thông đường thủy thông suốt.

7.2.1 Ngân sách nhà nước

Bộ GTVT cần xem xét điều chỉnh hoạt động phân bổ vốn đầu tư trong ngành sao cho Cục ĐTNĐVN được phân bổ nhiều vốn hơn, tương xứng với đóng góp của lĩnh vực này vào tổng lượng hàng hoá vận tải trong nước. Giao thông đường thủy đảm nhận khoảng 19% khối lượng luân chuyển hàng hoá của cả nước (tính theo tấn-km) trong khi đóng góp của lĩnh vực giao thông đường bộ là 24% (Bảng 2.1). Mặc dù vận tải đường thủy chỉ ở mức một phần năm so với vận tải đường bộ nếu tính theo đơn vị tấn - km, mức phân bổ ngân sách trung bình cho lĩnh vực giao thông đường bộ tính theo mỗi tấn-km lại cao hơn so với giao thông đường thủy, thông thường từ 15 đến 20 lần. Tình trạng mất cân đối này diễn ra mặc dù các chi phí mà bên thứ ba chịu khi vận chuyển bằng đường bộ (chi phí tài chính, kinh tế và môi trường) cao hơn rất nhiều. Tình trạng tương tự này cũng tồn tại ở các nước khác, thường là do giao thông đường thủy không “được chú ý”, nhu cầu phát triển kết cấu hạ tầng chưa được quan tâm nhiều trong khi cơ quan quản lý đường bộ thường có quy mô hơn với nguồn lực tốt hơn giúp lĩnh vực này được phân bổ nhiều ngân sách và nguồn nhiều vốn đầu tư nhà nước hơn. Tuy nhiên, trường hợp của Việt Nam bị bóp méo đặc biệt.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy VTĐTNĐ có nhiều lợi thế về chi phí kinh tế. Một nghiên cứu của EU đưa ra bộ chỉ số thống nhất về tất cả các chi phí bên ngoài khi tham gia VTĐTNĐ và đường bộ ở 17 quốc gia thành viên EU. Các chi phí này bao gồm chi phí liên quan đến biến đổi khí hậu, ô nhiễm không khí, tiếng ồn, tai nạn; ùn tắc đường bộ và các chi phí khác. Nghiên cứu này cho thấy mức chi phí bên ngoài/tấn - km trung bình khi vận chuyển hàng hoá bằng đường bộ cao gấp 5 lần so với vận chuyển hàng hoá bằng đường thủy nội địa.⁴⁰ Những phát hiện đã được công bố trong cuốn sổ tay và đã được cập nhật và công bố trên Internet trong thời gian gần đây.⁴¹ Ở Hoa Kỳ, Viện giao thông vận tải Texas cũng thực hiện phép tính tương tự, cho thấy tính theo đơn vị tấn-km, giao thông đường bộ sử dụng lượng nhiên liệu cao gấp 3,7 lần, tổn diện tích đất đai hơn gấp 300 lần, có tỷ lệ tử vong do tai nạn cao hơn 156 lần, phát thải cao hơn 150% và gây ô nhiễm cao hơn 75% so với giao thông bằng đường thủy nội địa⁴². Mặc dù không thể sử dụng trực tiếp các kết quả nghiên cứu này ở Việt Nam do những khác biệt về công nghệ và hiện trạng, chúng ta có thể tin rằng kết quả so sánh giữa giao thông đường bộ và đường thủy nội địa sẽ cho kết quả tương tự.⁴³

Do vậy, công tác phân bổ ngân sách cho VTĐTNĐ và đường bộ hiện nay đang ưu tiên cho phương thức vận chuyển có mức tác động tiêu cực lớn nhất tới cộng đồng. Sự phân bổ ngân sách như vậy là không phù hợp. Quyết định số 47/2015 của Thủ tướng tăng ngân sách phân bổ cho lĩnh vực VTĐTNĐ tới năm 2020. Nhờ vậy, ngân sách của Cục ĐTNĐVN trong những năm gần đây đã gia tăng đáng kể; tuy nhiên Việt Nam cần thực hiện một chiến lược thống nhất, liên tục hướng tới tăng vốn đầu tư trong dài hạn sau năm 2020. Do thực tế ít có khả năng Bộ Tài chính phân bổ nhiều ngân sách hơn cho ngành

⁴⁰ Infrac, 2000, Chi phí vận chuyển bên ngoài (tai nạn, chi phí môi trường và tắc nghẽn) ở Tây Âu, Paris, Infrac Zurich, IWW, Đại học Karlsruhe.

⁴¹ Ricardo-AEA. Cập nhật Sổ tay về Chi phí Vận chuyển Bên ngoài: Báo cáo tổng kết.” Dành cho Ủy ban châu Âu. DG MOVE 2014. Truy cập tại: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/sustainable/studies/doc/2014-handbook-external-costs-transport.pdf>

⁴² Viện giao thông vận tải Texas: 2007. “Giao thông đường thủy: Trường hợp Hoa Kỳ: So sánh tác động của các phương thức vận tải trong nước đối với cộng đồng nói chung”

⁴³ Các phương tiện VTĐTNĐ của Việt Nam có hiệu suất sử dụng năng lượng thấp hơn và gây ô nhiễm nhiều hơn so với đội tàu ở Châu Âu. Thực tế này cũng đúng với hiện trạng các xe tải của Việt nam.

giao thông vận tải, để tăng vốn đầu tư cho lĩnh vực VTĐTND, ngành này cần tái phân bổ lại từ chi phí dành cho lĩnh vực giao thông đường bộ (gồm cả ngân sách đầu tư và chi thường xuyên).

7.2.2 Phí sử dụng đường thủy

Các Cảng vụ của Cục ĐTNĐVN hiện đã thu phí và lệ phí cho việc sử dụng các bến cảng và cầu cảng nội địa. Như trình bày trong bảng 5.4, các cảng vụ đường thủy nội địa giữ lại 90% số tiền phí thu được (hầu hết là phí trọng tải thu từ các sà lan) để trang trải chi phí hoạt động. Số tiền thu được từ lệ phí ra vào cảng thủy nội địa ít (chiếm khoảng 12 - 13% tổng tiền phí) được nộp đầy đủ vào ngân sách nhà nước. Số tiền phí giữ lại có vẻ chỉ đủ để trang trải các chi phí của cảng vụ. Hiện tại chưa thu các loại phí giao thông hoặc loại phí nào khác từ các đối tượng vận tải sử dụng mạng lưới giao thông đường thủy, nếu được triển khai sẽ giúp Cục ĐTNĐVN thực hiện tốt trách nhiệm quản lý kết cấu hạ tầng.

Ngoài ra cũng có một số lý do để quy định Quỹ bảo trì đường thủy thu phí cấp giấy phép hoạt động hàng năm cho các cảng, bến thủy nội địa. Như đã nêu trong Phần 2.4 vào đầu năm 2017, Việt Nam có khoảng 7.250 cảng, bến thủy; trong số đó khoảng 4.750 cảng, bến thủy thuộc mạng lưới giao thông đường thủy quốc gia (thuộc thẩm quyền quản lý của nhà nước). Trong số các cảng và bến thủy quốc gia, có 3.492 đã được cấp phép bởi Cục ĐTNĐVN và 1.217 không có giấy phép. Việt Nam có tổng số 306 cảng thủy nội địa, bao gồm 254 cảng, bến thủy thuộc mạng lưới giao thông đường thủy quốc gia và 52 cảng, bến thủy thuộc mạng lưới giao thông địa phương. Triển khai thu phí sử dụng cảng và bến thủy nội địa đang mang lại lợi ích thương mại cho đơn vị vận hành những cảng, bến thủy này. Để Cục ĐTNĐVN được hưởng trực tiếp những lợi ích này, Bộ Tài chính cần sửa đổi các quy định về tỷ lệ phí thu được phải nộp vào ngân sách và giữ lại, cho phép Cục ĐTNĐVN giữ lại một số phí thu được. Con số này có lẽ nên chiếm 90% số phí đánh trên trọng tải.

7.2.3 “Trợ cấp” xã hội từ giao thông đường bộ

Việt Nam cũng có thể xem xét chuyển một phần tiền thuế giao thông đường bộ sang Quỹ bảo trì đường thủy. Nguồn vốn có thể bao gồm một tỷ lệ nhất định thuế phương tiện giao thông đường bộ hay thuế nhiên liệu. Biện pháp “hỗ trợ” này cho lĩnh vực VTĐTND có thể giúp khắc phục (thuật ngữ hiệu quả kinh tế⁴⁴) tình trạng vận tải đường bộ tuy phát sinh nhiều chi phí hơn cho bên thứ ba (như chi phí ô nhiễm, phát thải carbon và tai nạn) so với VTĐTND nhưng chưa bù đắp các chi phí này. Một số nước như Trung Quốc, Đức và Pháp sử dụng thuế và phí thu từ đối tượng tham gia giao thông đường bộ để tài trợ phần nào cho mạng lưới phương thức giao thông khác.

7.3 Đầu tư vốn xây dựng kết cấu hạ tầng cho Cục ĐTNĐVN

7.3.1 Kêu gọi vốn đầu tư

Việc Cục ĐTNĐVN kêu gọi vốn đầu tư bổ sung là không khả thi. Một số tổ chức quản lý kết cấu hạ tầng giao thông công cộng có thể huy động tài chính ngoài ngân sách từ các nhà đầu tư nước ngoài; tuy nhiên việc này chỉ thực hiện được nếu các tổ chức đó có nguồn vốn trả nợ đảm bảo và đưa ra được hình thức đảm bảo có khả năng thực thi đối với việc trả nợ. Trên thế giới, một số cảng vụ do nhà nước sở hữu, công ty thu phí sử dụng đường bộ và đơn vị kinh doanh sân bay huy động các khoản vay thương mại cho các nghĩa vụ nợ bằng cách sử dụng dòng doanh thu thuần của mình. Cục ĐTNĐVN không thể làm như vậy vì không có khả năng vay vốn như một tổ chức độc lập với dòng thu nhập âm

⁴⁴ Đây là mở rộng các nguyên tắc theo lý thuyết kinh tế “lựa chọn tốt thứ hai” Giải pháp “tốt nhất” là tính đầy đủ chi phí xã hội của từng phương thức, bao gồm cả các yếu tố bên ngoài.

và hầu như không có tài sản để thế chấp (thậm chí Cục ĐTNĐVN không sở hữu quyền phát triển các công trình, dịch vụ hai bên bờ tuyến giao thông đường thủy). Đây là thực tế của các hệ thống quản trị giao thông đường thủy nội địa đông đúc và lâu đời nhất thế giới. Trong ba trường hợp chúng tôi đã thực hiện nghiên cứu tình huống, tiền thuế thu được từ đối tượng tham gia giao thông chỉ đủ để trang trải một phần chi phí vận hành và bảo dưỡng các tuyến đường thủy, hiếm khi trang trải được chi phí đầu tư xây dựng, cải tạo các hạ tầng này.

7.3.2 Các khoản vay dự án phát triển

ODA vẫn là nguồn vốn hấp dẫn để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, mặc dù loại hình này đòi hỏi nhà nước phải cấp vốn để trả nợ. Với sự phê duyệt của chính phủ, về nguyên tắc, Bộ Tài chính/Cục ĐTNĐVN có thể tiếp cận các khoản vay khá hấp dẫn từ các ngân hàng phát triển quốc tế như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á, Ngân hàng đầu tư phát triển hạ tầng Châu Á. Những khoản vay này dành cho các dự án cụ thể đáp ứng các tiêu chí vay, tài chính và các yêu cầu khác của từng ngân hàng. Về lý thuyết, nếu nguồn phí thu được từ đối tượng sử dụng của dự án cụ thể có thể lớn hơn chi phí vận hành và bảo dưỡng công trình thì phần dư đó có thể hỗ trợ cho hoạt động trả nợ. Tuy nhiên, thách thức trước mắt là phải tăng được phí thu từ đối tượng sử dụng đủ để trang trải chi phí vận hành và bảo dưỡng công trình. Hy vọng có thể trang trải đáng kể chi phí đầu tư xây dựng trong tương lai gần là không thực tế. Hiện tại, nguồn lực giúp trả nợ chính là từ ngân sách nhà nước, nghĩa là lấy từ túi người đóng thuế. Như đã đề cập trong phần 5.3, ODA khó có thể là nguồn vốn bền vững để tài trợ cho các dự án đầu tư cơ bản trong dài hạn khi Việt Nam tiếp tục duy trì đà tăng trưởng kinh tế.

7.3.3 Ngân sách nhà nước

Bộ Tài chính có thể tái phân bổ một phần ngân sách dành để xây dựng kết cấu hạ tầng đường bộ cho các dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ để trang trải chi phí vận hành công trình. Như Phần 5 đã đề cập, chính phủ phân bổ rất ít vốn đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ (dưới 1% ngân sách) - nguồn vốn này hiện chủ yếu được sử dụng để lập các Quy hoạch tổng thể phát triển VTĐTNĐ cũng như chuẩn bị dự án đầu tư. Bảng 5.1 cho thấy chi tiêu của Cục ĐTNĐVN trong những năm gần đây ở mức rất thấp, chỉ khoảng 1 tỷ đồng tới 6,38 tỷ đồng mỗi năm trong giai đoạn 2013 - 2017. Việc điều chuyển chỉ một khoản khiêm tốn ngân sách dành cho phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ (khoảng 3 - 5%) cũng giúp tăng đáng kể kinh phí cho lĩnh vực giao thông đường thủy trong khi chỉ ảnh hưởng rất ít đến tiến độ phát triển mạng lưới đường bộ.

7.3.4 Đầu tư tư nhân

Với mong muốn khuyến khích khối tư nhân đầu tư vào kết cấu hạ tầng giao thông của chính phủ và Cục ĐTNĐVN đã lập danh sách một số dự án phát triển VTĐTNĐ có tiềm năng thực hiện theo mô hình Đối tác Công - Tư trên trang web của mình cũng như trong các tài liệu quảng bá, xúc tiến đầu tư. Chính phủ Việt Nam cũng đã xác định một số hình thức đầu tư kết hợp nhà nước và tư nhân tiềm năng như Đối tác Công - Tư, BOT, BT, v.v. (Xem danh sách các dự án trong Phụ lục B). Về nguyên tắc, khu vực tư nhân có thể đóng góp kỹ năng, kinh nghiệm và nguồn lực quý giá của họ vào dự án. Đầu tư tư nhân có thể là giải pháp thực tế đối với các dự án phát triển cảng, bến thủy có lưu lượng giao thông tốt. Các dự án phát triển giao thông đường thủy liên quan đến xây dựng tuyến giao thông và công trình điều hành thì khó khăn hơn. Chính phủ Việt Nam nên áp dụng nguyên tắc là Cục ĐTNĐVN hoặc Bộ Tài chính cho các doanh nghiệp tư nhân cạnh tranh thuê hoặc nhượng lại để họ đầu tư, nâng cấp và duy tu bảo dưỡng từng phần hạ tầng điều hành giao thông trong một số năm nhất định đổi lại bằng quyền thu phí sử dụng.

Tuy nhiên, kinh nghiệm trên thế giới cho thấy nếu không có hỗ trợ tài chính từ chính phủ thì khu vực tư nhân ít khi sẵn sàng nhận về mình cả rủi ro kỹ thuật của dự án giao thông đường thủy và rủi ro về doanh thu⁴⁵ từ các hoạt động thương mại. Hỗ trợ từ chính phủ có thể được thực hiện dưới hình thức trợ cấp vốn đầu tư ban đầu, nhà nước bảo đảm doanh thu hoặc bảo đảm mức phí thu được theo thời kỳ, hoặc kết hợp các hình thức nói trên. Thậm chí nếu khu vực tư nhân sẵn sàng đầu tư cho dự án (kinh nghiệm thế giới trong lĩnh vực VTĐTNĐ cho thấy ít trường hợp như vậy⁴⁶), chính phủ vẫn cần đảm bảo hoặc cấp vốn để trả nợ và sau đó có thể thu hồi một phần kinh phí bằng cách tự thu phí từ đối tượng tham gia giao thông. Điều đó có nghĩa là chính phủ nên nhận rủi ro thị trường khi cố gắng thu phí từ người sử dụng và chính phủ sử dụng nguồn thu này để bù đắp một phần các khoản thanh toán cho dịch vụ và hạ tầng mà doanh nghiệp tư nhân cung cấp.

Do vậy, Chính phủ cần xác định và thiết kế các dự án Đối tác Công - Tư với các bảo đảm hay cam kết để có thể thu hút thành công vốn đầu tư tư nhân. Không thể thực hiện thành công các dự án Đối tác Công - Tư nếu chỉ áp dụng quy trình “số học”. Điều đó có nghĩa là các dự án Đối tác Công - Tư và dự án tương tự có sự tham gia của khu vực tư nhân không phải là kết quả cuối cùng của phép tính lấy tất cả các dự án đầu tư xây dựng mà Chính phủ đã xác định trừ đi những dự án có khả năng tự đảm bảo kinh phí; còn lại là các dự án Đối tác Công - Tư (hay các cơ chế kết hợp nguồn lực của nhà nước và tư nhân khác). Tất cả các dự án đầu tư xây dựng, bất kể có nguồn vốn từ đâu, đều cần được lập kế hoạch, ưu tiên và chuẩn bị phù hợp - đây là tất cả các bước ban đầu có ý nghĩa quan trọng mà chính phủ cần thực hiện (xem Phần 7.4). Theo Nhóm nghiên cứu, rất ít dự án giao thông đường thủy có thể đáp ứng được tất cả các tiêu chí đảm bảo rằng mô hình Đối tác Công - Tư có phương án tài chính tối ưu. Tiềm năng và các tiêu chí áp dụng mô hình Đối tác Công - Tư trong lĩnh vực VTĐTNĐ ở Việt Nam được phân tích chi tiết hơn trong phần 7.6.

7.4 Đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng cảng, bến thủy

7.4.1 Nhà đầu tư/đơn vị sở hữu tư nhân

Phần 2 đã trình bày về tình trạng xuống cấp của cầu cảng, thiết bị và khả năng kết nối của nhiều cảng, bến thủy trong mạng lưới giao thông đường thủy quốc gia. Các cảng, bến thủy này thuộc quyền sở hữu của doanh nghiệp tư nhân - đơn vị chịu trách nhiệm chính đầu tư vào các hạ tầng này. Nhóm nghiên cứu không ủng hộ chuyển hướng nguồn lực tài chính khan hiếm khỏi các hạng mục cần đầu tư của Cục ĐTNĐVN trong kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy quốc gia. Ngược lại, các cảng, bến thủy phù hợp hơn với đầu tư tư nhân. Tuy nhiên chúng tôi tin rằng chính quyền cấp tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương có thể chủ động tham gia hơn bằng cách chấp nhận mô hình chủ cảng, được trình bày bên dưới.

⁴⁵ Rủi ro thực tế bao gồm rủi ro giao thông, rủi ro về quy định pháp luật, rủi ro khí hậu và rủi ro liên quan đến chủ quyền.

⁴⁶ Vào năm 1995, chính phủ Argentina trao hợp đồng nhượng quyền nạo vét và điều phối tín hiệu trên sông Parana và River Plate. Doanh nghiệp tư nhân bảo đảm độ sâu luồng giao thông và thu phí các tàu thuyền lưu thông trên đoạn kênh dưới. Cơ chế này được gia hạn tới năm 2021. Trong khi phí bù đắp cho chi phí nạo vét đoạn kênh dưới, việc mở rộng lên đoạn kênh trên của sông chỉ thực hiện được nhờ nhà nước tiếp tục trợ cấp.

7.4.2 Thỏa thuận hợp tác phát triển, khu vực tư nhân và chính quyền tỉnh.

Chính quyền tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm pháp lý thực hiện các mục tiêu quốc gia về phát triển VTĐTNĐ. Các cơ quan này cũng có lợi ích cục bộ về lưu lượng giao thông - dưới hình thức là các lợi ích kinh tế mà hoạt động của cảng, bến thủy mang lại. Với lý do này, giải thích sự tham gia mạnh mẽ của chính quyền tỉnh và địa phương vào công tác phát triển cảng, bến thủy tại các nước nghiên cứu so sánh. Mô hình tổ chức cảng, bến thủy thành công và phổ biến trên thế giới là mô hình “chủ cảng”, trong đó cơ quan nhà nước (thường trực thuộc chính quyền địa phương) sở hữu và đầu tư vào các hạ tầng cơ bản như cầu cảng, cầu tàu, diện tích đất, kết nối đường bộ, v.v.) trong khi khu vực tư nhân đầu tư và vận hành các dịch vụ giao thông vận tải như điều khiển tàu, xếp dỡ hàng hoá, lưu kho, v.v.). Mô hình này được thảo luận kỹ hơn tại Phần 7.6.3 dưới đây.

Chính phủ Việt Nam có thể xem xét áp dụng mô hình này ở 2 - 3 cảng thủy nội địa chính cần đầu tư nhất. Chính quyền tỉnh sẽ đồng ý cùng tài trợ hoặc tài trợ một phần cho các khoản đầu tư cần thiết để xây dựng kết cấu hạ tầng của cảng và kết nối đường bộ và cung cấp quỹ đất mở rộng khi cần thiết. Tuy nhiên, các khoản đầu tư này phụ thuộc vào cam kết của đơn vị tư nhân vận hành cảng đầu tư tương xứng vào các hạng mục như bốc xếp cơ giới hàng hoá, kho bãi, lưu kho hay không. Cách tiếp cận này giúp chính quyền tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương tham gia mạnh mẽ hơn vào hoạt động của cảng, bến thủy mà họ chịu trách nhiệm quản lý. Bên cạnh đó việc kết hợp hài hoà lợi ích của chính quyền địa phương và đơn vị khai thác tư nhân cũng đảm bảo mô hình này hoạt động hiệu quả và bền vững hơn so với việc chỉ miễn tiền thuê đất hoặc trợ cấp lãi suất cho đơn vị khai thác tư nhân.

7.5 Chuẩn bị và thực hiện dự án

Việc chuẩn bị dự án đầy đủ và phù hợp có ý nghĩa quan trọng đối với công tác đánh giá tính khả thi của dự án nhằm xác định các nguồn vốn và phương thức đầu tư phù hợp. Điều này hoàn toàn đúng đối với các dự án sử dụng vốn ODA, dự án (có tiềm năng) được phân bổ ngân sách và đặc biệt là các dự án huy động vốn đầu tư tư nhân dưới hình thức Hợp tác PPP, BOT, BT hay thỏa thuận công tư khác. Cho dù đầu tư công hay tư nhân, để thực hiện các dự án này thành công thường yêu cầu các bước như trình bày trong Hình 7.1.

Hình 7.1: Các bước chuẩn bị dự án đề xuất



Cục ĐTNĐVN cùng với Bộ Tài chính, Bộ GTVT và các cơ quan có liên quan khác cần hợp tác xây dựng và tăng cường kiến thức, kinh nghiệm để thực hiện các bước và nghiên cứu này. Ngoài việc xây dựng niềm tin giữa các nhà đầu tư tư nhân tiềm năng, các nghiên cứu này sẽ cung cấp cho Cục ĐTNĐVN và Bộ GTVT những lý do quan trọng để tăng phân bổ vốn từ ngân sách nhà nước.

7.6 Áp dụng mô hình Đối tác Công - Tư trong phát triển giao thông đường thủy

7.6.1 Bối cảnh

PPP là thỏa thuận hợp tác giữa khu vực công và tư nhân, trong đó một phần các dịch vụ và/hoặc tài sản kết cấu hạ tầng thuộc trách nhiệm của khu vực công do khu vực tư nhân cung cấp. PPP đã được áp dụng trong các hoạt động phát triển hoặc cải thiện các lĩnh vực như năng lượng, nước, giao thông và giao thông đô thị, viễn thông, công nghệ thông tin và xây dựng. PPP cũng được áp dụng trong các lĩnh vực xã hội như y tế và giáo dục. Tuy nhiên, điều quan trọng cần lưu ý là đối với hầu hết các quốc gia, PPP chỉ chiếm một phần nhỏ trong hoạt động cung cấp kết cấu hạ tầng và dịch vụ và chính phủ vẫn là nhà cung cấp chính.

PPP thường là một hợp đồng dài hạn giữa một bên tư nhân⁴⁷ và một cơ quan của chính phủ để cung cấp một tài sản công cộng và/hoặc dịch vụ liên quan, trong đó bên tư nhân chịu trách nhiệm quản lý và rủi ro đáng kể. Thù lao bên tư nhân nhận được phụ thuộc vào hiệu suất, có thể thông qua các khoản tiền mà bên tư nhân thu được từ người sử dụng dịch vụ hoặc các khoản thanh toán từng phần

⁴⁷ Trong PPP, bên tư nhân hoặc nhà tài trợ là pháp nhân đầu tư vốn vào dự án. Đó có thể là một nhà đầu tư riêng lẻ, nhưng thông thường là một liên danh hoặc một nhóm nhà đầu tư.

từ chính phủ. PPP có thể áp dụng cho các tài sản mới, hiện hữu và các dịch vụ liên quan, trong đó các đối tác tư nhân tập trung vào ứng dụng đổi mới và công nghệ; quản lý dự án, thiết kế và vận hành; tối ưu hóa vòng đời tài sản; và tài chính.

Vai trò của khu vực công trong PPP là yếu tố cốt lõi cho việc lập kế hoạch, tổ chức, đấu thầu và thành công cuối cùng của thỏa thuận đó. Vai trò này bao gồm: chính sách ban đầu của PPP, việc xác định và lập kế hoạch cho PPP; tiêu chuẩn kỹ thuật và quá trình chuẩn bị cho quy trình đấu thầu cạnh tranh; và quản lý sự tuân thủ của bên tư nhân với hợp đồng, bao gồm thực hiện thanh toán cho bên tư nhân cho tài sản và dịch vụ được cung cấp. Thông thường, khu vực công vẫn giữ quyền sở hữu tài sản và vận hành được chuyển lại cho khu vực công khi kết thúc hợp đồng, cùng với trách nhiệm bảo đảm việc cung cấp các dịch vụ có liên quan (theo hợp đồng hiện tại của bên tư nhân). Điều quan trọng cần lưu ý là thỏa thuận PPP không hình thành "tư nhân hóa", trong đó quyền sở hữu được chuyển vĩnh viễn cho khu vực tư nhân cùng với mọi trách nhiệm về vốn và cung cấp dịch vụ. Hình 7.2 dưới đây thể hiện vai trò tương ứng của khu vực công và khu vực tư trong thỏa thuận PPP.

Hình 7.2: Vai trò của Khu vực công và tư trong thỏa thuận PPP⁴⁸

	Xác định Nhu cầu Cơ sở hạ tầng	Đề xuất giải pháp	Thiết kế dự án	Tài chính dự án	Xây dựng	Vận hành và bảo trì	Sở hữu
Đấu thầu/Xây dựng	Khu vực công				Khu vực tư nhân	Khu vực công	
Thiết kế/xây dựng	Khu vực công	Khu vực tư nhân	Khu vực công	Khu vực tư nhân	Khu vực công		
Thiết kế/Xây dựng/Tài chính	Khu vực công	Khu vực tư nhân				Khu vực công	
Thiết kế/Xây dựng/Tài chính/Vận hành/Bảo trì	Khu vực công	Khu vực tư nhân					Khu vực công

Một đặc điểm chính của hợp đồng PPP cho một dự án kết cấu hạ tầng lớn là hợp đồng này "gộp" nhiều giai đoạn hoặc chức năng của dự án với nhau. Các giai đoạn này thường bao gồm một số hoặc tất cả các hoạt động sau đây:

- Thiết kế (còn gọi là công tác thiết kế kỹ thuật): Có nghĩa là xây dựng dự án từ giai đoạn lên ý tưởng ban đầu và yêu cầu về kết quả đầu ra đến các tiêu chuẩn kỹ thuật thiết kế sẵn sàng để tiến hành thi công.
- Xây dựng hoặc Cải tạo: Khi áp dụng hình thức PPP cho các tài sản hạ tầng mới (đôi khi còn gọi là dự án đầu tư mới), các dự án này thường yêu cầu bên tư nhân xây dựng tài sản và lắp đặt tất cả các thiết bị. Khi áp dụng hình thức PPP cho các tài sản hiện hữu (các dự án tái phát triển), bên tư nhân có thể chịu trách nhiệm cải tạo hoặc mở rộng tài sản hiện hữu.

⁴⁸ Điều chỉnh từ Sabol P. và Puentes R. 2014. "Vốn tư nhân, Tài sản công: Động lực thành công của Cơ sở hạ tầng, Hợp tác Công - Tư" Washington DC: Viện Brookings.

- Tài chính: Khi thỏa thuận PPP bao gồm xây dựng hoặc cải tạo tài sản, bên tư nhân thường cũng phải cấp vốn toàn bộ hoặc một phần chi đầu tư.
- Bảo trì: PPP giao trách nhiệm cho bên tư nhân duy trì tài sản cơ sở hạ tầng theo một tiêu chuẩn cụ thể trong suốt thời hạn hợp đồng. Đây là một đặc điểm điển hình của hợp đồng PPP.
- Khai thác: Trách nhiệm khai thác, điều hành của bên tư nhân theo thỏa thuận PPP có thể rất khác nhau, tùy thuộc vào bản chất của tài sản cơ bản và dịch vụ liên quan. Ví dụ, bên tư nhân có thể đảm nhiệm:
 - Khai thác về mặt kỹ thuật một tài sản và cung cấp dịch vụ trọn gói cho một nhà cung cấp dịch vụ của chính phủ - ví dụ, vận hành một nhà máy xử lý nước lớn.
 - Khai thác về mặt kỹ thuật một tài sản và cung cấp dịch vụ trực tiếp cho người dùng - ví dụ: thỏa thuận PPP cho hệ thống phân phối nước.
 - Cung cấp các dịch vụ hỗ trợ, trong đó cơ quan chính phủ vẫn chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ công cộng cho người dùng - ví dụ: thỏa thuận PPP xây dựng trường học bao gồm dịch vụ bảo vệ, nhưng khu vực công cung cấp đội ngũ giáo viên.

Các dự án PPP có một số khác biệt với dự án khu vực công truyền thống như sau:

- **Đối với một thỏa thuận PPP, tất cả các giai đoạn của một dự án thường được trao cho một bên duy nhất.** Điều này cho phép đưa ra các giải pháp tốt hơn, thông minh hơn. Trong đấu thầu truyền thống, mỗi giai đoạn có thể được trao hợp đồng cho một bên khác nhau.
- **Bên tư nhân trong thỏa thuận PPP chịu một phần hoặc toàn bộ chi phí của dự án.** Nguồn thu để bên tư nhân trả các chi phí này có thể đến từ hai nguồn:
 - Từ chính phủ theo nhiều đợt trong suốt vòng đời của dự án dựa trên các kết quả đã thỏa thuận (chẳng hạn như các khoản thanh toán sẵn có được thảo luận ở trên) hoặc
 - Từ người sử dụng trả cho bên tư nhân để sử dụng dịch vụ thông qua hình thức thu phí (ví dụ: phí cầu đường, thuế).
- **Quy trình đấu thầu cho các dự án PPP thường kéo dài hơn đấu thầu truyền thống.** Đó là lý do tại sao PPP chỉ có giá trị đối với các dự án đòi hỏi mức đầu tư cao và/hoặc thu được lợi ích đáng kể.
- **Nếu bên tư nhân không đảm bảo kết quả như đã thỏa thuận, chính phủ có thể áp dụng các hình phạt.** Các hình phạt có thể là giữ lại một phần khoản thanh toán, phạt tài chính trực tiếp và chấm dứt hợp đồng.

Trên thực tế, PPP thể hiện tính liên tục trong cấu trúc của các dự án khả thi. Một phía của tính liên tục này thể hiện ở chỗ khu vực tư nhân ký kết hợp đồng thiết kế và xây dựng cơ sở hạ tầng mới trong các dự án cốt lõi sử dụng vốn ngân sách của chính phủ đến mức độ tham gia tăng lên của khu vực tư nhân thông qua các thỏa thuận PPP. Ở phía bên kia là các dự án với mức độ tham gia cao của khu vực tư nhân. Điều này được trình bày trong Hình 7.3:

Hình 7.3: Tính liên tục trong vai trò của Khu vực công và tư trong thỏa thuận PPP⁴⁹



Đặc điểm quan trọng nhất của PPP có thể là liên quan đến phân bổ rủi ro. Việc xây dựng và khai thác các dự án cơ sở hạ tầng lớn ẩn chứa nhiều rủi ro. Việc xác định và phân bổ các rủi ro này là trọng tâm của các hợp đồng PPP. Những rủi ro này sẽ tuân theo tính chất của tài sản kết cấu hạ tầng, loại hợp đồng PPP (ví dụ: thiết kế-xây dựng-cấp vốn-khai thác-chuyển giao; chỉ vận hành và bảo trì, không liên quan đến việc cấp vốn tư nhân cho bất kỳ khoản đầu tư nào). Nguyên tắc cơ bản để phân bổ rủi ro là rủi ro phải được phân bổ cho bên có khả năng quản lý rủi ro tốt nhất. Trong bối cảnh thỏa thuận PPP, việc này có nghĩa là quyết định xem bên nào của hợp đồng PPP sẽ chịu trách nhiệm về chi phí (hoặc hưởng lợi ích) nếu có thay đổi về kết quả dự án.

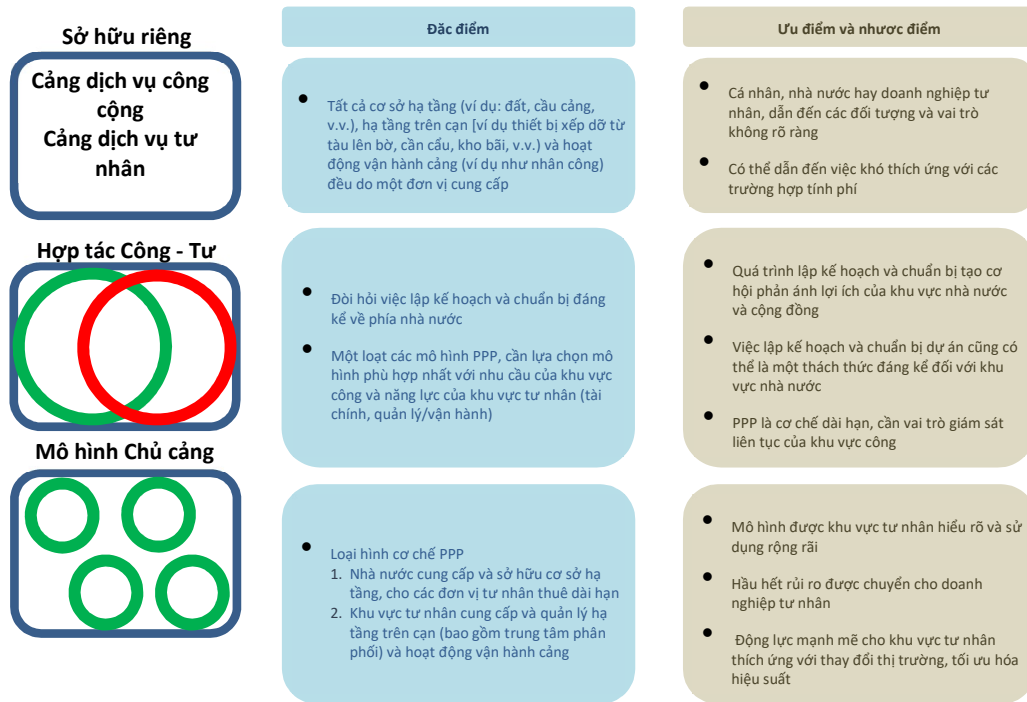
7.6.2 Cảng nội địa và PPP

Có nhiều lựa chọn về hình thức sở hữu và quản lý cảng nội địa. Cảng nội địa có thể thuộc sở hữu hoàn toàn của khu vực công hoặc khu vực tư nhân, hoặc kết hợp cả hai hình thức sở hữu. Có ba hình thức sở hữu chính:

- **Sở hữu riêng.** Dự án cảng nội địa được xây dựng và vận hành bởi một cơ quan công hoặc đơn vị tư nhân.
- **Đối tác Công - Tư.** Khu vực công và tư chia sẻ trách nhiệm xây dựng cảng thủy nội địa bằng cách thiết lập một pháp nhân có mục đích đặc biệt. Thông thường, khu vực công chịu trách nhiệm xây dựng các kết cấu phần dưới, trong khi khu vực tư nhân xây dựng các kết cấu phần trên.
- **Mô hình Chủ cảng.** Khu vực công sở hữu đất đai và phát triển các kết cấu phần dưới cơ bản. Khu vực tư nhân được hưởng các ưu đãi dài hạn cho các hoạt động thương mại sử dụng kết cấu phần dưới, trong đó các công ty tư nhân đầu tư và khai thác một phần hoặc toàn bộ hoạt động tàu thuyền, các thiết bị bốc dỡ, kho bãi và thiết bị vận chuyển. Trong VTĐTND, chủ cảng là một hình thức PPP được áp dụng rộng rãi.

⁴⁹Điều chỉnh từ Hướng dẫn tham khảo Hợp tác Công - Tư, Phiên bản 3 2017. Quỹ Tư vấn Hạ tầng Đối tác Công-Tư. Washington DC: Ngân hàng thế giới.

Hình 7.4: Các mô hình cảng, bến thủy nội địa⁵⁰



7.6.3 Ngành Đường thủy nội địa Việt Nam và PPP

Ngành Đường thủy nội địa Việt Nam đã có những thay đổi đối quan trọng đáng kể về cấu trúc trong một thời gian ngắn. Quyền sở hữu và quản lý cảng thủy nội địa, quyền sở hữu và vận hành sà lan, nạo vét/bảo trì đường thủy đã được chuyển giao gần như hoàn toàn cho khu vực tư nhân thông qua cổ phần hóa và thoái vốn. Chính phủ vẫn duy trì vai trò quan trọng trong việc quản lý và vận hành các tuyến đường thủy thông qua Cục ĐTNĐVN. Khả năng cung cấp nguồn vốn từ thỏa thuận PPP có sự khác biệt đáng kể đối với kết cấu hạ tầng các tuyến đường thủy nội địa (tuyến đường, kênh và thiết bị hỗ trợ giao thông) và kết cấu hạ tầng cảng.

PPP cho kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy

Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN đã đề xuất một số dự án PPP nhưng chưa có dự án nào được triển khai thành công. Giai đoạn 1 dự án Kênh Chợ Gạo đã được xem là một trong những cơ hội dự án hứa hẹn có thể vận dụng cấu trúc PPP, được xây dựng theo hướng thu phí từ người dùng để tạo nguồn thu. Cách tiếp cận này gặp phải sự phản đối đáng kể của người sử dụng và chính phủ không chấp thuận các tiếp cận PPP này. Dự kiến mọi hoạt động mở rộng kênh trong tương lai sẽ được thực hiện dưới hình thức dự án sử dụng vốn ngân sách của Chính phủ Việt Nam.

⁵⁰ Dựa trên nghiên cứu của Rodrigue, J-P. 2017. *Địa lý của Hệ thống giao thông*, điều chỉnh từ Slack, B. et Comtois C., *Identification des modes de gouvernance d'un pôle logistique en lien avec la réalité québécoise*, *Amenagement d'un pôle logistique au Québec: cadre d'analyse de l'étude de faisabilité*, Etude 1.2. (2010)

Bởi vì trên thế giới có rất ít trường hợp áp dụng thành công PPP cho xây dựng kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa, đồng thời Cục ĐTNĐVN có ít kinh nghiệm liên quan, cần phải thận trọng trong việc áp dụng PPP. Một dự án nhỏ áp dụng hình thức PPP trong lĩnh vực đường thủy được triển khai ở châu Mỹ Latinh theo mô hình PPP, trong đó một nghiên cứu điển hình về Paraná-Paraguay Waterway Concession ở Argentina được trình bày chi tiết ở Phụ lục C. Dự án này cung cấp một số kinh nghiệm hữu ích cho việc áp dụng hình thức PPP cho VTĐTNĐ.

- Việc xây dựng các điều khoản phân bổ rủi ro và cơ chế bồi thường rõ ràng và chi tiết ngay từ đầu là nhiệm vụ quan trọng nhất để bảo vệ lợi ích cạnh tranh trong quá trình đấu thầu. Đặc biệt đúng trong trường hợp đề xuất tài chính là công cụ để lựa chọn đối tác tư nhân trong quá trình đấu thầu.
- Nếu chính phủ cam kết cung cấp tài sản hoặc thiết bị, không nên đảm bảo điều kiện hoặc trạng thái của các tài sản, trừ khi có thể chắc chắn các điều kiện đó (ví dụ: tài sản được bảo hành bởi nhà sản xuất). Các đối tác tư nhân nên đánh giá tình trạng của tài sản công cho các đề xuất kỹ thuật và tài chính của mình. Các đối tác tư nhân sẽ nhận được tài sản công hoặc thiết bị “nguyên trạng”, giảm thiểu nguy cơ khiếu nại về chất lượng của bất kỳ tài sản nào.
- Chính phủ nên hạn chế khả năng thêm điều khoản vào các hợp đồng PPP hiện có. Mặc dù việc ký kết hợp đồng với đơn vị đang quản lý sẽ mất ít thời gian hơn trong giai đoạn tiền hợp đồng, nhưng lợi ích của việc cạnh tranh trong các dự án cơ sở hạ tầng, đặc biệt là mô hình PPP đã được chứng minh là lớn và rộng rãi hơn.

Nhìn chung, sự thận trọng hợp lý sẽ chiếm ưu thế trong việc sử dụng các hình thức PPP trong ngành VTĐTNĐ, đặc biệt là mô hình xây dựng - sở hữu - vận hành (BOO).⁵¹ Mô hình này chưa được kiểm chứng có kết quả tốt cho ngành VTĐTNĐ và thực tế không tồn tại trong các ngành vận tải khác so với các mô hình như xây dựng-vận hành-chuyển giao (BOT), xây dựng-cho thuê-chuyển giao (BLT) và các mô hình kinh doanh và quản lý (O&M).

Chính phủ Việt Nam nên lưu ý nhiều chính phủ đã do dự khi chuyển tài sản công sang khu vực tư nhân theo mô hình BOO vì đây thực sự là một hình thức tư nhân hóa. Một đánh giá về thực tiễn toàn cầu trong lĩnh vực VTĐTNĐ cho thấy không có quốc gia từng áp dụng PPP thông thường (ví dụ: Anh, Úc, Ấn Độ và Philippines) và không có đối tác phát triển nào công bố một hợp đồng BOO mẫu. Mô hình BOO vẫn chưa được thử nghiệm trên một dự án VTĐTNĐ thực tế. Các hình thức PPP khác có thể phù hợp hơn với VTĐTNĐ tại Việt Nam.

Cách tiếp cận triển khai PPP theo từng bước phát triển có vẻ hợp lý hơn với điều kiện thực tế: phạm vi nhỏ hơn thay vì lớn hơn; thời hạn ngắn hơn thay vì dài hơn; và các thỏa thuận phát triển từng bước thay vì bắt đầu với thỏa thuận phức tạp, cấu trúc cao. Thông qua một số dự án thí điểm, Cục ĐTNĐVN có thể xem xét việc mở rộng một số hợp đồng dịch vụ nhỏ hiện có để áp dụng mô hình PPP quy mô nhỏ: Với các đặc điểm:

⁵¹ Hướng dẫn của Bộ GTVT về hợp đồng BOO cho các cảng thủy nội địa, tháng 6/2016. Được đăng tải ở <http://ppp.mt.gov.vn/pppunit>, accessed 6 February 2019

- Hợp đồng nhiều năm thay vì thời hạn một năm như hiện nay (được xây dựng theo cách tiếp cận của ngành đường bộ dựa trên các hợp đồng bảo trì đường bộ dựa trên chất lượng thực hiện). Các điều khoản trong hai, ba năm đầu có thể được gia hạn đến khoảng năm năm.
- Thanh toán dựa trên chất lượng thực hiện, sử dụng các chỉ số thực hiện chính để làm cơ sở thanh toán.
- Tăng cường năng lực giám sát hợp đồng/chất lượng thực hiện của Cục ĐTNĐVN để có thể giám sát giai đoạn đầu triển khai thỏa thuận PPP quy mô nhỏ và giải ngân các khoản thanh toán theo chất lượng. Kết quả giám sát có thể góp phần xây dựng các thỏa thuận PPP dựa trên dịch vụ trong thời gian dài hơn và với yêu cầu kết quả thực hiện cao hơn.

Thông qua cách tiếp cận là phát triển từng bước, Cục ĐTNĐVN có thể trau dồi đủ năng lực để quản lý các dự án PPP phức tạp hơn sau này. Vận dụng quy trình chuẩn bị dự án được xác định trong Phần 7.5, Cục ĐTNĐVN có thể xác định, đánh giá, chuẩn bị và áp dụng cách tiếp cận dựa trên thanh toán sẵn có cho một số lượng nhỏ các dự án cơ sở hạ tầng đề xuất. Chính phủ Việt Nam sẽ sẵn sàng cam kết trước sẽ cấp vốn ngân sách để thanh toán các dự án này.

PPP cho kết cấu hạ tầng cảng

Các cảng thủy nội địa Việt Nam thuộc mô hình dịch vụ tư nhân (Hình 7.4). Sau khi cổ phần hóa, đơn vị khai thác tư nhân chịu trách nhiệm quản lý toàn bộ hạ tầng, kết cấu phần trên của cảng (cần trục và các thiết bị xếp dỡ khác) và dịch vụ cảng. Xem xét việc Cục ĐTNĐVN cần ưu tiên sử dụng nguồn vốn công hạn chế cho kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy quốc gia và việc khu vực tư nhân sở hữu các cảng, nhóm tư vấn của Ngân hàng thế giới cho rằng khu vực tư nhân nên tiếp tục duy trì trách nhiệm chính về các khoản đầu tư xây dựng cảng nói chung, đặc biệt là tài sản kết cấu phần trên của cảng.

Tuy nhiên, chính quyền địa phương vẫn có vai trò quan trọng trong việc đưa ra ưu đãi cho khu vực tư nhân để đầu tư tốt hơn vào cơ sở hạ tầng của các cảng. Chính quyền cấp tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương có thể đóng vai trò tích cực hơn trong việc phát triển cảng thông qua mô hình "chủ cảng" liên quan đến các Thỏa thuận hợp tác phát triển (JDA) giữa các nhà khai thác cảng tư nhân và chính quyền tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương. Theo quy định, các chính quyền này có trách nhiệm thực hiện mục tiêu quốc gia trong phát triển VTĐTNĐ và quan tâm mạnh mẽ của địa phương tới lợi ích lớn về lưu lượng giao thông - dưới hình thức là các lợi ích kinh tế mà hoạt động của cảng, bến thủy mang lại. Việc áp dụng mô hình chủ cảng sẽ đòi hỏi phải xem xét toàn diện các trở ngại và cơ hội. Vấn đề này dẫn đến có thể phải sửa đổi một số đặc điểm trong mô hình cảng tư nhân hiện tại, chẳng hạn như:

- Quyền sở hữu và chuyển nhượng đất, bao gồm các yêu cầu về pháp lý
- Các bên tham gia, hình thức và thời hạn các thỏa thuận hiện tại giữa chính phủ và chủ cảng
- Phí sử dụng cảng và phân bổ doanh thu

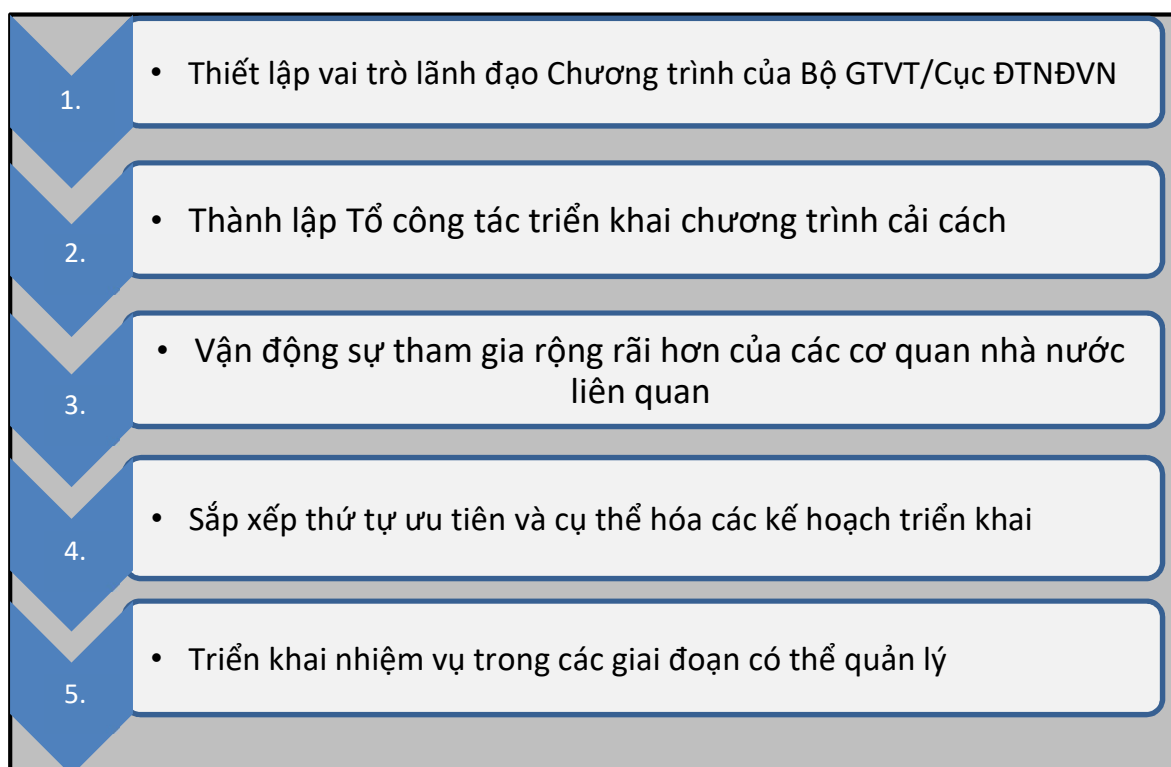
Chính phủ Việt Nam có thể xem xét áp dụng mô hình này ở 2 - 3 cảng thủy nội địa chính cần đầu tư nhất và ở nơi chính quyền tỉnh hoặc thành phố có thể hỗ trợ. Chính quyền tỉnh sẽ đồng ý cùng tài trợ hoặc tài trợ một phần cho các khoản đầu tư để xây dựng hạ tầng cảng (Luồng vào cảng, cầu tàu, độ sâu bến, v.v.) và kết nối đường bộ, đồng thời có thể cung cấp quỹ đất mở rộng khi cần thiết. Khoản đầu tư công này sẽ chỉ được cung cấp khi có cam kết chắc chắn của đơn vị kinh doanh cảng tư nhân sẽ đầu tư tương ứng cho hoạt động bốc dỡ hàng hóa cơ giới, kho bãi, lưu kho, v.v.

8. TRÁCH NHIỆM THI HÀNH

8.1 Quản lý chương trình cải cách

Việc triển khai nhiều biện pháp cải cách một cách đồng bộ trong các cơ quan nhà nước vốn còn nhiều ưu tiên công việc phải hoàn thành hàng ngày đòi hỏi phải có cam kết chính trị, cơ cấu tổ chức chặt chẽ và sự kiên trì. Nhóm công tác NHTG cho rằng sẽ hợp lý hơn nếu coi các giải pháp riêng lẻ ở đây như một Chương trình Cải cách hơn là một danh sách các sáng kiến. Chương trình này sau đó có thể được xây dựng và triển khai một cách thống nhất nhưng đồng thời cũng đảm bảo linh hoạt để các yếu tố đơn lẻ có thể được chỉnh sửa, loại bỏ hoặc bổ sung bằng các biện pháp mới. Hình 8.1 xác định 5 yếu tố chính của một kế hoạch triển khai. Mỗi yếu tố được mô tả trong từng tiểu mục dưới đây.

Hình 8.1: Các yếu tố chính trong việc triển khai một Chương trình Cải cách



8.2 Vai trò lãnh đạo của Bộ GTVT

Một Chương trình cải cách cần phải được Bộ GTVT chấp thuận, thông qua và ủng hộ. Mặc dù một số giải pháp nằm trong thẩm quyền quyết định của Cục ĐTNĐVN, việc thông qua những giải pháp mang tính nền tảng hơn cần nhận được sự chấp thuận ở cấp Bộ. Theo đó yêu cầu các cán bộ, nhân viên Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN thực hiện các công việc chi tiết cần thiết về việc có thực hiện hay không, cách thức và thời gian triển khai các sáng kiến cụ thể. Điều này đặc biệt đúng đối với các giải pháp ảnh hưởng đến phạm vi hoạt động, cơ cấu tổ chức và quản lý của Cục ĐTNĐVN hay tác động đến ngân sách dành cho giao thông vận tải cũng như phân bổ ngân sách giữa các phương thức vận tải. Bản thân chỉ đạo của Bộ có thể là một tuyên bố rõ ràng và đơn giản về những thay đổi được khảo sát hoặc triển khai và bộ máy để theo dõi hoạt động như trình bày ở dưới đây. Thứ trưởng Bộ GTVT và Cục trưởng Cục ĐTNĐVN sẽ chỉ đạo công tác thực hiện Chương trình.

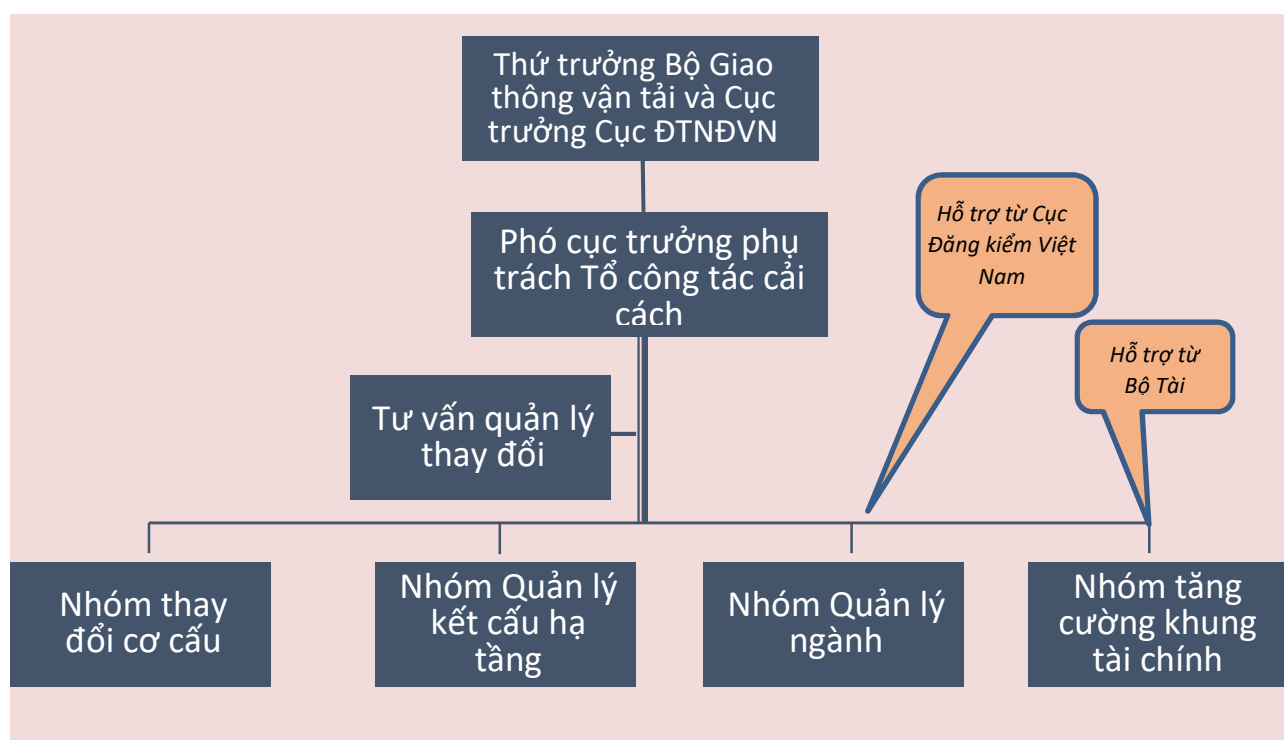
8.3 Tổ công tác cải cách

Thành lập một Tổ công tác cải cách liên kết giữa Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN có thẩm quyền và quyết tâm có thể là cách tốt nhất để quản lý các cải cách. Tổ công tác sẽ triển khai đánh giá khuyến nghị một cách thường xuyên, sắp xếp thứ tự ưu tiên cho các hành động và bắt đầu cụ thể hóa và lên kế hoạch triển khai các thay đổi dự kiến. Cần phân công một Phó Cục trưởng chỉ đạo hoạt động hàng ngày của tổ công tác và báo cáo cho Cục trưởng và Thứ trưởng chuyên trách trong các buổi làm việc.

Tổ công tác cải cách sẽ chịu trách nhiệm rà soát các giải pháp được đề xuất, tăng cường khi cần thiết, phối hợp bổ sung với các giải pháp khác được nhóm xác định, chuẩn bị và quản lý việc thực hiện. Tổ trưởng Tổ công tác sẽ làm việc chặt chẽ với cán bộ làm công tác nhân sự của Cục ĐTNĐVN để xây dựng các cơ chế tham vấn rộng hơn nhằm giúp các cán bộ của Cục ĐTNĐVN nắm thông tin về Chương trình. Hình 8.2 đề xuất cơ cấu tổ chức của bốn nhóm Tổ công tác cải cách. Mỗi nhóm sẽ tập trung vào một trong bốn khía cạnh chính của cải cách: cải cách cơ cấu của Cục ĐTNĐVN; cải thiện hoạt động quản lý kết cấu hạ tầng; cải thiện công tác xây dựng và thực hiện quy định của ngành; và tăng cường khung hỗ trợ tài chính. Các giải pháp do nhóm công tác NHTG đưa ra có thể thuộc trách nhiệm của từng nhóm, được thể hiện trong Bảng 8.1.

Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN nên định hình Chương trình Cải cách trên cơ sở nhận thức toàn diện về những thách thức và khó khăn dự kiến. Các nhà lãnh đạo có thể xác định các biện pháp cải cách bổ sung không có trong báo cáo này cũng như có thể từ chối một số đề xuất của báo cáo. Đồng thời, Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN có thể chưa có đầy đủ năng lực cần thiết để quản lý một chương trình cải cách. Nhóm công tác NHTG đề xuất thuê một cố vấn độc lập hoặc một chuyên gia tư vấn có kinh nghiệm về quản lý thay đổi thể chế ở Việt Nam để hỗ trợ tổ công tác. Hỗ trợ từ phía Bộ Tài chính (Bộ TC) là cần thiết đối với nhóm tăng cường khuôn khổ tài chính. Lý tưởng nhất, Bộ TC sẽ cử một cán bộ có kinh nghiệm quản lý ngân sách trong lĩnh vực giao thông vận tải tham gia Tổ công tác. Tương tự, một cán bộ của Cục Đăng kiểm Việt Nam cũng có thể tham gia nhóm quản lý điều tiết ngành.

Hình 8.2: Đề xuất cấu trúc Tổ công tác liên kết Bộ GTVT & Cục ĐTNĐVN



Bảng 8.1: Đề xuất tách các giải pháp để xem xét theo từng nhóm thành viên Chương trình

Cấu trúc tổng thể của tổ công tác cải cách		
Các nhóm của Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN	Mục tiêu cải cách	Các giải pháp xem xét
Nhóm thay đổi cơ cấu	<i>Nhằm cải thiện cơ cấu tổ chức của Cục ĐTNĐVN, nâng cao trách nhiệm giải trình và tính minh bạch</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sắp xếp lại cơ cấu tổ chức của Cục ĐTNĐVN • Thành lập Ban Cố vấn ngành. • Nâng cao năng lực giám sát và xúc tiến của ngành VTĐTNĐ • Lập, công bố báo cáo và báo cáo tài chính hàng năm. • Khảo sát tính khả thi về việc Cục ĐTNĐVN chịu trách nhiệm về kiểm tra và cưỡng chế thi hành pháp luật về đường thủy. • Các giải pháp thay đổi cơ cấu khác do Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN xác định
Nhóm Quản lý kết cấu hạ tầng	<i>Nhằm tăng cường công tác quản lý mạng lưới Đường thủy nội địa quốc gia của Cục ĐTNĐVN</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tăng cường ký kết hợp đồng công tác bảo trì với bên ngoài (thời hạn, hiệu quả và đấu thầu điện tử) • Phát triển Hệ thống Quản lý Tài sản • Áp dụng các chỉ số thực hiện quản lý kết cấu hạ tầng chủ chốt • Xây dựng kế hoạch hành động ứng phó với biến đổi khí hậu • Khảo sát tính khả thi/lợi ích của Hệ thống thông tin đường sông • Các giải pháp quản lý kết cấu hạ tầng khác do Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN xác định
Nhóm Quản lý điều tiết ngành	<i>Nhằm tăng cường công tác quản lý các hoạt động khai thác cảng và phương tiện trên các tuyến Đường thủy nội địa quốc gia của Cục ĐTNĐVN</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Phát hành Hướng dẫn cho các doanh nghiệp khai thác • Xem xét việc xây dựng Quy định hướng dẫn điện tử • Giới thiệu các chỉ số thực hiện quản lý điều tiết ngành chủ chốt • Khởi xướng việc rà soát một cách cơ bản các chức năng của Cảng vụ nhằm nâng cao hiệu quả quản lý • Các giải pháp chỉ số thực hiện khác do Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN xác định
Nhóm tăng cường khuôn khổ tài chính	<i>Nhằm thiết lập các nguồn tài chính cho hoạt động khai thác và đầu tư nhiều hơn, đa dạng hơn và bền vững hơn</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nghiên cứu tính khả thi của Quỹ Bảo trì Đường thủy nội địa • Đánh giá các phương án áp dụng phí sử dụng đường thủy nội địa cho các doanh nghiệp khai thác đội tàu nhóm 1 • Đưa ra đề xuất mục tiêu cho việc tái phân bổ dần một phần ngân sách dành cho việc xây dựng và bảo trì đường bộ sang cho đường thủy • Khuyến khích các dự án phát triển cảng thí điểm thông qua các Thỏa thuận hợp tác phát triển (JDA) • Tập trung chi tiết để thúc đẩy triển khai từ 1-2 dự án PPP tiềm năng nhất • Các biện pháp tăng cường tài chính khác do Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN xác định

8.4 Tham vấn rộng rãi các bên liên quan

Nhiều cơ quan khác nhau của chính quyền giữ vị trí quan trọng trong hoạt động của ngành VTĐTND hoặc có thể bị tác động bởi các giải pháp cải cách. Do đó, Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN cần tham khảo và tiếp thu quan điểm của các cơ quan này, bao gồm: Bộ Tài chính (đối với tất cả các biện pháp ảnh hưởng đến ngân sách ngành hoặc các khoản vay); Chính quyền thành phố trực thuộc tỉnh và trung ương (đối với các biện pháp quản lý hoặc các giải pháp phát triển cảng); Cục Đăng kiểm Việt Nam (các vấn đề về quản lý đội tàu); Bộ Công an (hiện đang đảm nhiệm vai trò Cảnh sát giao thông đường thủy); và Bộ Tài nguyên và Môi trường (liên quan đến quy định về môi trường); cùng các cơ quan khác.

Tiếp nhận quan điểm từ đại diện các đơn vị khai thác cảng và phương tiện liên quan đến các giải pháp cụ thể có thể giúp đạt được mục tiêu cải cách. Nếu thành lập được Ban cố vấn đường thủy nội địa nhanh chóng, Ban này sẽ có vai trò quan trọng giúp gây ảnh hưởng đến các ưu tiên và kế hoạch thực hiện.

8.5 Đặt ưu tiên và xác định cụ thể các chương trình triển khai

Cục ĐTNĐVN không có nguồn lực để thực hiện tất cả mọi việc cùng lúc, do đó Tổ công tác cần phải đề xuất lên lãnh đạo Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN thứ tự ưu tiên các hoạt động. Bảng 8.2 thể hiện quan điểm của nhóm công tác NHTG về việc phân loại thứ tự ưu tiên từ (1) tới (3), trong đó (1) bao gồm các biện pháp nên được xem xét triển khai sớm nhất; (3) bao gồm các biện pháp có thể trì hoãn để xem xét sau; và (2) bao gồm nhóm nằm ở giữa hai mức này. Tuy nhiên, Tổ công tác cải cách và lãnh đạo Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN cần có quan điểm và nhận định riêng về những hoạt động mang tính khả thi và thực tế có xét đến những hạn chế về chính trị và nguồn lực. Theo quan điểm của nhóm công tác NHTG, tất cả các giải pháp sẽ giúp công tác quản lý hành chính đường thủy Việt Nam mang lại hiệu quả và hiệu suất cao hơn.

Bảng 8.2: Thứ tự ưu tiên đề xuất với mỗi giải pháp

Tổng quan nhiệm vụ của tổ công tác chuyên trách		
Các nhóm của Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN	Các giải pháp xem xét	Thứ tự ưu tiên đề xuất
Nhóm thay đổi cơ cấu	• Sắp xếp lại cơ cấu tổ chức của Cục ĐTNĐVN	(1)
	• Thành lập Ban Cố vấn ngành.	(1)
	• Nâng cao năng lực xúc tiến và hỗ trợ cho ngành VTĐTND.	(2)
	• Xây dựng năng lực lập Báo cáo năm và Báo cáo tài chính.	(1)
	• Nghiên cứu tính khả thi về việc Cục ĐTNĐVN đảm nhận trách nhiệm kiểm tra và cưỡng chế thi hành pháp luật về đường thủy.	(3)
	• Các giải pháp thay đổi cơ cấu khác do Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN xác định.	*
Nhóm Quản lý kết cấu hạ tầng	• Tăng cường ký kết hợp đồng công tác bảo trì với bên ngoài	(1)
	• Phát triển Hệ thống Quản lý Tài sản	(1)
	• Áp dụng các chỉ số thực hiện quản lý kết cấu hạ tầng chủ chốt	(1)
	• Xây dựng kế hoạch hành động ứng phó với biến đổi khí hậu	(2)
	• Áp dụng một lộ trình phát triển khả thi cho Dịch vụ thông tin đường sông	(2)
	• Các giải pháp quản lý kết cấu hạ tầng khác do Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN xác định	*
Nhóm Quản lý điều tiết ngành	• Phát hành Hướng dẫn cho các doanh nghiệp khai thác	(1)
	• Xem xét việc xây dựng Quy định hướng dẫn điện tử	(2)
	• Bắt đầu rà soát cơ bản các chức năng của cảng vụ.	(1)

	<ul style="list-style-type: none"> Cải thiện việc thực thi các quy định tại các khu vực không thuộc quyền quản lý của cảng vụ. Giới thiệu các chỉ số thực hiện quản lý điều tiết ngành chủ chốt Các giải pháp chỉ số thực hiện khác do Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN xác định. 	(1) (2) *
Nhóm tăng cường khuôn khổ tài chính	<ul style="list-style-type: none"> Nghiên cứu tính khả thi của Quỹ Bảo trì Đường thủy nội địa Đánh giá các phương án áp dụng phí sử dụng đường thủy nội địa. Đưa ra đề xuất mục tiêu cho việc tái phân bổ ngân sách dành cho đường bộ sang cho vận tải đường thủy. Khuyến khích các dự án phát triển cảng thí điểm thông qua các Thỏa thuận hợp tác phát triển (JDA) cho các bến thủy/tỉnh. Tập trung chi tiết vào tiến độ triển khai từ 1-2 dự án PPP tiềm năng nhất. Các biện pháp tăng cường tài chính khác do Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN xác định. 	(1) (1) (1) (2) (2) *

Đối với mỗi giải pháp được xác định là khả thi và hợp lý, các nhóm của Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN sẽ lập bảng mô tả nhiệm vụ chi tiết và kế hoạch triển khai. Bản kế hoạch cần mang tính thực tiễn, mô tả các quyết định và hành động chủ chốt, cần thiết để đẩy nhanh triển khai và sẽ bao gồm kế hoạch cho cả quá trình triển khai và giai đoạn vận hành. Bên cạnh đó, cần xác định các mốc thời gian cụ thể cho việc triển khai và nếu có thể, kèm theo dự toán ngân sách cho cả việc triển khai và hoạt động vận hành thường ngày. Hầu hết các biện pháp được liệt kê nằm trong phạm vi trách nhiệm hiện tại của Bộ GTVT (hoặc được ủy quyền cho Cục ĐTNĐVN) và sẽ không đòi hỏi phải có những thay đổi lớn về mặt pháp lý⁵². Các biện pháp quan trọng hơn đòi hỏi Bộ phải ban hành các quyết định và thông tư mới. Tổ công tác cải cách sẽ sử dụng các cán bộ pháp lý của Cục ĐTNĐVN để soạn thảo các công cụ phù hợp.

Nếu Bộ GTVT/Cục ĐTNĐVN áp dụng cách tiếp cận này, nên xem Kế hoạch Cải cách như một cơ hội để cải thiện việc quản lý VTĐTNĐ ở Việt Nam. Bộ GTVT và Cục đường thủy nội địa Việt Nam nên mạnh dạn, họ sẽ có cơ hội xây dựng một tổ chức tập trung và hiệu quả hơn về chi phí và tăng tốc độ phát triển nguồn lực quan trọng cho sự thịnh vượng trong tương lai của Việt Nam. Các nhà quản lý Cục ĐTNĐVN có thể xác định nhiều cải tiến hơn nữa trong cách thức hoạt động của cơ quan. Một số biện pháp đã được liệt kê trong báo cáo có liên quan đến việc Cục ĐTNĐVN đảm nhiệm các chức năng hoặc quy trình mới và do đó có thể cần nâng cao năng lực đội ngũ thông qua đào tạo chuyên môn hoặc tuyển dụng.

8.6 Kế hoạch Hành động về Giới của Bộ GTVT

Chương trình cải cách sẽ tạo cơ hội cho Cục ĐTNĐVN lồng ghép một số biện pháp hỗ trợ cho Kế hoạch hành động về Giới của Bộ GTVT. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã thu hẹp khoảng cách về giới trong một loạt các biện pháp kinh tế và xã hội. Những cải tiến đạt được đã được nêu trong Khung Đối tác Quốc gia của Ngân hàng Thế giới⁵³. Tỷ lệ tham gia vào lực lượng lao động của nữ giới kém nam giới 10% - chênh lệch nhỏ hơn so với hầu hết các quốc gia tương đồng khác. Tỷ lệ phụ nữ làm các công việc được trả lương có xu hướng tăng lên, chủ yếu là do gia tăng việc làm cho phụ nữ trong các nhà máy định hướng xuất khẩu, thuộc sở hữu nước ngoài. Tuy nhiên, vẫn còn có chênh lệch

⁵² Chuyển Cục ĐTNĐVN đảm nhận trách nhiệm của Cảnh sát giao thông đường thủy, có thể cần phải tiến hành những hoạt động lập pháp chính yếu.

⁵³Ngân hàng Thế giới 2017. Khung đối tác quốc gia cho Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn năm tài chính 2018-2022. Washington DC: Ngân hàng thế giới.

về giới, bao gồm khả năng tiếp cận các vị trí lãnh đạo cấp cao trong khu vực công và tư nhân của phụ nữ; và chênh lệch thu nhập theo giới tính, trong đó mức thu nhập của phụ nữ thấp hơn 20% so với nam giới trong năm 2012. Phụ nữ cũng chiếm một phần lớn lao động gia đình không được trả lương, đặc biệt là trong nông nghiệp.

Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới⁵⁴ của Việt Nam là một phần trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội quốc gia. Đây là nền tảng của chiến lược phát triển nguồn nhân lực của Đảng và Nhà nước. Bình đẳng giới được xem là một trong những yếu tố cơ bản để cải thiện chất lượng cuộc sống của mỗi người, mỗi gia đình và toàn xã hội. Mục 14 của Chiến lược quy định rằng các bộ, cơ quan cấp bộ và các cơ quan của Chính phủ phải tham gia thực hiện Chiến lược; xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch hành động hàng năm và năm năm nhằm triển khai Chiến lược; thúc đẩy phối hợp liên ngành, đặc biệt là đưa các vấn đề bình đẳng giới vào công tác lập kế hoạch và hoạch định chính sách; kiểm tra và đánh giá việc thực hiện Chiến lược trong các bộ hoặc cơ quan tương ứng.

Bộ GTVT đảm nhận trách nhiệm thực thi chiến lược quốc gia trong lĩnh vực giao thông thông qua việc xây dựng và ban hành Kế hoạch hành động về Giới của Bộ GTVT. Kế hoạch này bao gồm bảy mục tiêu chính, mỗi mục tiêu được hỗ trợ bởi các biện pháp cụ thể và trong hầu hết các trường hợp đều có con số cụ thể. Mục tiêu bao gồm:

1. Khuyến khích phụ nữ tham gia các vị trí lãnh đạo và quản lý
2. Thu hẹp khoảng cách giới trong các vấn đề kinh tế, cơ hội việc làm và việc làm
3. Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực nữ, để dần dần đảm bảo sự bình đẳng nam nữ trong giáo dục và đào tạo
4. Đảm bảo công bằng giới trong việc tiếp cận và hưởng lợi từ các dịch vụ chăm sóc sức khỏe
5. Đảm bảo công bằng giới trong văn hóa và thông tin
6. Đảm bảo công bằng giới trong cuộc sống gia đình và dần dần loại bỏ bạo lực dựa trên giới tính
7. Nâng cao năng lực quản lý nhà nước về công bằng giới

Một số mục tiêu và biện pháp trong Kế hoạch hành động về Giới của Bộ GTVT có liên quan đến lĩnh vực hành chính của Bộ GTVT, bao gồm các cơ quan trực thuộc như Cục ĐTNĐVN. Những mục tiêu và biện pháp khác liên quan đến việc thúc đẩy bình đẳng giới trong hoạt động của ngành giao thông vận tải nói chung.

Phạm vi của Báo cáo này không xem xét chi tiết về hoạt động vận tải tàu thuyền hoặc cơ cấu lực lượng lao động và công nghiệp trong ngành VTĐTNĐ. Do đó, báo cáo này không kết hợp các khảo sát thực địa có thể xác định chênh lệch giới tính trong các trải nghiệm đối với nữ giới với tư cách là nhà cung cấp và người sử dụng dịch vụ VTĐTNĐ. Các khảo sát doanh nghiệp hàng năm, do Tổng cục Thống kê thực hiện, có đặt câu hỏi về VTĐTNĐ, nhưng không khảo sát về giới tính của chủ doanh nghiệp/người quản lý đơn vị.

Thông thường, một phần đáng kể trong ngành dịch vụ vận tải, đặc biệt là việc khai thác các tàu nhỏ là mô hình sinh kế gia đình. Trên các tàu gia đình này, phụ nữ sống trên các tuyến đường thủy trong

⁵⁴Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 2351/QĐ-TTg. “Chiến lược quốc gia về Bình đẳng giới trong giai đoạn 2011-2020.” Tháng 12, 2012.

thời gian dài và cùng thực hiện các công việc đòi hỏi thể lực cao và đôi khi nguy hiểm. Do không có dữ liệu cụ thể về giới, không thể chứng minh được trường hợp phụ nữ gặp nhiều khó khăn và ràng buộc hơn nam giới trong việc đóng góp cho ngành. Tuy nhiên, nếu Cục ĐTNĐVN muốn đáp ứng các mục tiêu của Kế hoạch hành động về Giới của Bộ GTVT thì sẽ phải xây dựng và tăng cường năng lực để tiến hành các hoạt động khảo sát liên quan trong lĩnh vực VTĐTNĐ và có biện pháp giải quyết những khác biệt về tác động hoặc cơ hội dựa trên giới tính xác định được. Dữ liệu này cần phải xác định được các doanh nghiệp tư nhân do nữ sở hữu có tham gia các kinh doanh hàng hóa chính qua đường thủy (theo ngành, khu vực, loại phương tiện, loại hàng hóa, khối lượng, giá trị, v.v.); việc làm (cho cả ngành vận tải và logistics); vị trí làm việc (người vận hành, quản lý và công nhân); nhu cầu đào tạo và kinh nghiệm. Các trường cao đẳng nghề đường thủy, thuộc quyền quản lý của Cục ĐTNĐVN, nên là cơ quan phụ trách việc đáp ứng nhu cầu đào tạo của nữ giới trong ngành.

Ngoài ra, còn có những lĩnh vực thuộc phạm vi trách nhiệm trực tiếp của Cục ĐTNĐVN có thể thực hiện các tiến bộ về giới. Là cơ quan quản lý kết cấu hạ tầng và quản lý điều tiết ngành, Cục ĐTNĐVN có thể triển khai việc thực hiện chương trình cải cách được đề xuất trong báo cáo này để đạt được tiến bộ vững chắc trong Kế hoạch hành động về Giới của Bộ GTVT. Ban Cố vấn ngành đề xuất cũng là một cơ hội để tăng cường cấp quản lý. Nếu ban cố vấn được thành lập, cần đảm bảo tỷ lệ tham gia hợp lý của nữ giới, bao gồm đại diện của phụ nữ hoặc nhà khai thác tàu gia đình và các tổ chức khách hàng của ngành VTĐTNĐ.

Ngoài ra, nhân sự của Cục ĐTNĐVN còn tồn tại sự mất cân bằng giới tính đáng kể, có thể xử lý từng bước. Năm 2018, khoảng 19 % nhân sự Cục ĐTNĐVN là nữ. Tỷ lệ cao nhất là tại trụ sở Cục ĐTNĐVN (36%) và trong các trường cao đẳng nghề (32%). Trong ngành quản lý cơ sở hạ tầng chính, các số liệu cho thấy tỷ lệ 23 % ở Chi cục Cục ĐTNĐVN - miền Bắc và 18% ở Chi cục Cục ĐTNĐVN - miền Nam. Tỷ lệ thấp nhất là ở các cảng vụ (12%). Một khảo sát trước đó⁵⁵ cho thấy có ý kiến thông thường cho rằng phụ nữ không phù hợp trong những công việc liên quan đến tranh chấp, do đàn ông thường thô lỗ và bạo lực. Nếu các chức năng của cảng vụ được tự động hóa nhiều hơn thông qua việc sử dụng các hệ thống CNTT thì sẽ ít có lý do hơn để biện minh cho việc tuyển dụng ít phụ nữ do công việc không còn phải tiếp xúc trực tiếp với các tranh chấp.

Các thực tiễn hợp đồng mới trong quản lý cơ sở hạ tầng có thể mở ra cơ hội lồng ghép các yêu cầu về giới vào các hợp đồng. Ngoài ra, cũng cần mở rộng phạm vi tuyển dụng phụ nữ hơn trong các hoạt động thiết kế, đấu thầu và quản lý hợp đồng của Cục ĐTNĐVN. Nếu các hợp đồng bảo trì này có thể được thực hiện nhiều hơn thông qua hình thức hợp đồng nhiều năm dựa trên chất lượng thực hiện, Cục ĐTNĐVN cũng có thể lồng ghép các mục tiêu cụ thể về giới. Việc thực hiện lồng ghép các mục tiêu này vào hợp đồng để gia tăng mức độ tham gia của phụ nữ trong vai trò kỹ thuật và thiết kế trong các tổ chức ký kết hợp đồng cũng như thuê các doanh nghiệp bảo trì do phụ nữ làm chủ

8.7 Triển khai nhiệm vụ trong các giai đoạn có thể quản lý

Thực hiện đồng thời tất cả công việc có thể không cần thiết và không hợp lý. Các nhân sự được đề xuất bởi Bộ GTVT và Cục ĐTNĐVN sẽ cần phải kiêm nhiệm công việc trên cơ sở kiêm nhiệm công việc hiện tại. Tổ công tác cần quyết định điểm xuất phát và hành động thông qua chương trình làm việc quy củ và được quản lý. Điều quan trọng hơn là đảm bảo hiệu quả và tính bền vững của chương trình

⁵⁵ Vu Ngọc Uyen. 2003. “Lồng ghép giới vào các Chương trình Giao thông do NHTG tài trợ.” Washington DC: Ngân hàng thế giới.

cải cách. Đồng thời, cần lưu ý không được để mất động lực khi việc chậm trễ dẫn tới một số bất ổn. Tổ công tác cũng cần giám sát tiến độ thực hiện chương trình và sẵn sàng sửa đổi đề xuất cũng như kế hoạch cho phù hợp khi điều kiện và thông tin đầu vào thay đổi.

Với tầm nhìn dài hạn, ưu tiên đầu tư và quyết tâm chính trị, chương trình cải cách sẽ giúp chính phủ giải quyết nhiều trở ngại đang hạn chế tiềm năng phát triển của VTĐTND tại Việt Nam. Quá trình phát triển của Việt Nam sẽ được hỗ trợ thuận lợi và đáng tin cậy hơn khi hàng hóa có thể lưu thông an toàn và hiệu quả hơn trên mạng lưới đường thủy nội địa rộng khắp. Vai trò của ngành trong sự phát triển của đất nước càng có ý nghĩa quan trọng hơn bao giờ hết.

Bảng dưới đây tóm tắt nội dung Quyết định số 4910/15 của Bộ trưởng Bộ GTVT phê duyệt “Đề án tái cơ cấu lĩnh vực đường thủy nội địa đến năm 2020.”

Mục	Tóm tắt nội dung
Mục tiêu	<ul style="list-style-type: none"> • Đạt được bước đột phá trong việc phát triển kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ cũng như nâng cao năng lực và thị phần của ngành. • Tập trung các nhiệm vụ chính vào nhu cầu kinh tế và công nghiệp, cường độ vận tải và mục tiêu phát triển vùng. • Phát triển VTĐTNĐ kết nối đồng bộ với các phương thức vận tải khác. • Khai thác tối đa lợi thế của mạng lưới sông, kênh, rạch với tiềm năng vận tải ven biển. • Nâng cao năng lực, hiệu quả sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp VTĐTNĐ, nhằm tăng thị phần VTĐTNĐ, giảm bớt gánh nặng cho vận tải đường bộ • Kết hợp các kế hoạch phát triển hạ tầng trong ngắn hạn và dài hạn để nâng cao hiệu quả và hiệu suất, đảm bảo an toàn giao thông, bảo vệ môi trường, ứng phó với tác động của biến đổi khí hậu và bảo tồn năng lượng. • Tái cơ cấu, nâng cao năng lực quản lý nhà nước của Cục ĐTNĐVN nhằm thực hiện các mục tiêu nói trên.
Mục tiêu cụ thể	<ul style="list-style-type: none"> • Phát huy lợi thế của VTĐTNĐ, chủ yếu đảm nhận vận tải hàng rời khối lượng lớn, vận tải hàng siêu trường, siêu trọng, vận tải chuyển tiếp phục vụ nông thôn; tăng thị phần đảm nhận của VTĐTNĐ, vận tải sông pha biển • Đến năm 2020, thị phần vận tải hàng hóa liên tỉnh bằng đường thủy nội địa đạt khoảng 32,28%; vận tải hành khách liên tỉnh đạt khoảng 0,17% khối lượng vận tải toàn ngành. • Phát triển phương tiện thủy nội địa: đội tàu lai dẹt chiếm khoảng 30%, đội tàu tự hành chiếm khoảng 70% trong tổng số phương tiện thủy nội địa; ưu tiên phát triển đội tàu chở công - ten - nơ. • Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, tập trung cải tạo, nâng cấp các tuyến đường thủy nội địa chính; ưu tiên hoàn thành nâng cấp các tuyến kết nối vùng đồng bằng sông Cửu Long với thành phố Hồ Chí Minh; các tuyến sông Tiền, sông Hậu, sông Hồng, sông Thái Bình. • Tăng cường hiệu quả đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa. • Tăng cường vai trò quản lý nhà nước, tạo khung pháp lý minh bạch, thông thoáng, cải cách thủ tục hành chính theo hướng tạo điều kiện, tạo động lực khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa.

	<ul style="list-style-type: none"> • Tách bạch rõ công tác quản lý nhà nước, quản lý hạ tầng của Cục ĐTNĐVN và công tác sản xuất, duy tu, bảo trì đường thủy nội địa của các doanh nghiệp. • Tái cơ cấu tổ chức Cục ĐTNĐVN để nâng cao chất lượng quản lý nhà nước.
<p>Chính sách</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Phát triển VTĐTNĐ theo hướng hiện đại, bền vững; phát huy lợi thế của VTĐTNĐ • Phát triển phương tiện đường thủy nội địa (đảm bảo phù hợp tiêu chuẩn, quy định kỹ thuật quốc gia; đội hình phương tiện phù hợp với từng tuyến vận tải, phương tiện vận tải công - ten - nơ, sông pha biển). • Phát triển kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ (đưa các tuyến sông, kênh có khai thác VTĐTNĐ (chưa được quản lý) vào quản lý, cải thiện công tác quản lý, nâng cấp năng lực tuyến vận tải, hợp tác với chính quyền địa phương). • Quản lý khai thác hiệu quả kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ (quản lý theo hướng hiện đại hóa, hoàn chỉnh hệ thống dữ liệu quốc gia, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước và cơ chế tuân thủ, các biện pháp đảm bảo an toàn) • Công tác duy tu, bảo trì đường thủy nội địa theo hướng tiên tiến, khoa học và hiệu quả, đảm bảo an toàn giao thông (huy động các nguồn lực cho quản lý bảo trì, tăng kinh phí, bảo trì duy tu kịp thời các đoạn cạn và quản lý hiệu quả hơn). • Công tác an toàn giao thông (quy định và kiểm soát chặt chẽ người lái, phương tiện thủy nội địa, giảm tai nạn giao thông và số người thương vong). • Điều chỉnh bộ máy của Cục ĐTNĐVN (tổ chức lại các phòng tham mưu, Phân công nhiệm vụ và địa bàn trách nhiệm, tổ chức thực hiện công tác duy tu, bảo trì đường, trao quyền tự chủ hơn cho các học viện, nâng cao năng lực Ban Quản lý dự án đường thủy nội địa trực thuộc, v.v.)

Cơ chế chính sách chủ yếu	<p>1. <i>Đổi mới thể chế, chính sách và đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rà soát, nghiên cứu sửa đổi và ban hành văn bản mới để hoàn thiện khung văn bản pháp luật đã ban hành. • Đơn giản hoá và giảm bớt các quy trình thủ tục hành chính. • Sửa đổi luật, ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành có lưu ý đến quy định về tìm kiếm cứu nạn, cứu hộ đường thủy. • Rà soát các văn bản quy định về phí, lệ phí. • Phối hợp với Bộ Tài chính điều chỉnh các quy định không còn phù hợp với thực tiễn, cản trở phát triển VTĐTNĐ. • Nghiên cứu chính sách ưu đãi tạo điều kiện hỗ trợ các doanh nghiệp, hợp tác xã vận tải. <p>2. <i>Nâng cao chất lượng công tác xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển đường thủy nội địa.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Định kỳ rà soát điều chỉnh, bổ sung quy hoạch phát triển. • Triển khai thực hiện hiệu quả các quy hoạch và dự án đã duyệt, kịp thời chấn chỉnh, điều chỉnh để nâng cao tính khả thi. • Tăng cường phối, kết hợp trong việc xây dựng, quản lý và thực hiện quy hoạch giữa các cơ quan của Bộ GTVT, địa phương. • Tà soát và điều chỉnh xong quy hoạch các tuyến, các cảng thủy nội địa. • Rà soát những tuyến đường thủy nội địa quốc gia có thể chuyển thành tuyến đường thủy địa phương. <p>3. <i>Nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng vốn đầu tư.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tập trung đầu tư các công trình trọng yếu và các biện pháp, chống đầu tư dàn trải, nâng cao hiệu quả đầu tư. • Ưu tiên bố trí vốn cho đầu tư các tuyến đường thủy theo kế hoạch đã phê duyệt. • Phấn đấu nâng cao kinh phí bố trí cho công tác quản lý, bảo trì đường thủy nội địa hàng năm từ 25%-30%. • Tập trung đẩy nhanh tiến độ thi công các công trình thuộc các dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ. • Tăng cường thu hút vốn và sử dụng hiệu quả nguồn vốn quản lý bảo trì. <p>4. <i>Khuyến khích, thu hút đầu tư ngoài ngân sách.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Xây dựng, hoàn thiện cơ chế, chính sách, hệ thống pháp luật về quản lý, huy động vốn.
----------------------------------	--

- Tạo môi trường đầu tư bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh và hiệu quả, đồng thời đảm bảo lợi ích của nhà nước và nhà đầu tư khi tham gia đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ.
- Triển khai thực hiện Đề án “Huy động vốn xã hội hóa đầu tư kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ”, tập trung tạo nguồn lực to lớn đầu tư xây dựng đồng bộ kết cấu hạ tầng có tầm quan trọng chiến lược và sử dụng hiệu quả nguồn vốn ngân sách nhà nước cho đầu tư kết cấu hạ tầng và bảo trì công trình đường thủy nội địa.

5. Quản lý có hiệu quả hệ thống kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa.

- Xây dựng và quản lý giá sản phẩm, dịch vụ công ích trong lĩnh vực quản lý bảo trì đường bộ, đường thủy nội địa thực hiện theo phương thức đặt hàng, giao kế hoạch sử dụng nguồn vốn ngân sách Nhà nước.
- Tăng cường thực hiện “Đề án Đánh giá thực trạng công tác VTĐTNĐ và các giải pháp thúc đẩy phát triển VTĐTNĐ”.
- Thường xuyên rà soát, cập nhật, hoàn chỉnh hệ thống định mức, đơn giá, quy trình quản lý bảo trì đường thủy nội địa.
- Tổ chức thực hiện bảo trì kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ nhằm bảo đảm chất lượng công trình, tăng cường năng lực vận tải, khắc phục kịp thời các điểm cạn.
- Tăng cường công tác bảo vệ, bảo trì hành lang an toàn giao thông đường thủy (lắp đặt đầy đủ hệ thống báo hiệu, bảo đảm độ sâu chạy tàu, chiều cao tĩnh không, bề rộng khoang thông thuyền).
- Phối hợp chặt chẽ với các cơ quan liên quan, chính quyền địa phương tăng cường công tác bảo đảm an toàn giao thông, bảo vệ kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ.
- Tích cực nghiên cứu, áp dụng công nghệ tiên tiến trong quản lý kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ.
- Tăng cường khả năng kết nối với các phương thức vận tải khác, chú trọng phát triển dịch vụ logistics.
- Rà soát toàn bộ hệ thống cơ sở và trang thiết bị đào tạo trong ngành cũng như đào tạo thuyền viên.
- Xây dựng kế hoạch và tổ chức đấu thầu hoặc đặt hàng việc bảo trì, duy tu luồng tuyến; tổ chức kiểm tra, giám sát, nghiệm thu thanh toán công tác sửa chữa, bảo trì đường thủy nội địa.

6. Đẩy mạnh ứng dụng khoa học - công nghệ và hợp tác quốc tế.

- Tăng cường ứng dụng khoa học - công nghệ để khai thác và bảo trì kết cấu hạ tầng VTĐTNĐ, góp phần nâng cao chất lượng và hạ giá thành công trình; bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, nước biển dâng.

- Rà soát, xây dựng và hoàn thiện các tiêu chuẩn quốc gia, quy định kỹ thuật quốc gia, định mức kinh tế - kỹ thuật trong các lĩnh vực khảo sát, thiết kế, thi công, nghiệm thu, bảo trì
- Hiện đại hóa, phát triển đội tàu theo hướng đa dạng, có cơ cấu hợp lý đội tàu ven biển có mớn nước nông để có thể vào sâu trong nội địa, tàu chở công - ten - nơ, tàu tự hành, tàu đẩy, kéo
- Phát triển các đoàn kéo đẩy (800-1.000) tấn, tàu tự hành (400-600) tấn, tàu sông pha biển (1.000-3.000) tấn, tàu chở container 24 và 32 TEU áp dụng các công nghệ vận tải tiên tiến
- Khuyến khích phát triển vận tải đa phương thức và dịch vụ logistics; hiện đại hóa thiết bị xếp dỡ; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý, điều hành và khai thác trong lĩnh vực đường thủy nội địa
- Tăng cường hợp tác quốc tế để thu hút nguồn vốn ODA; Đầu tư hợp lý vào công tác học tập, nghiên cứu ứng dụng khoa học - công nghệ
- Xây dựng các đề án về công nghệ thông tin, quản lý thi công, quản lý phương tiện hoạt động tại cảng, bến thủy nội địa, nâng cao năng lực vận tải và phát triển dịch vụ logistics.
- Phát triển vật liệu mới theo hướng nâng cao chất lượng, bền vững, ít tiêu hao năng lượng và chi phí hợp lý.

7. Tiếp tục phát triển nguồn lực con người.

- Đối với lực lượng thuyền viên, người lái phương tiện: Nghiên cứu đổi mới giáo trình đào tạo; đào tạo lại, cập nhật những kiến thức mới đưa vào giảng dạy, tăng thời gian thực hành, tập huấn kỹ năng xử lý tình huống.
- Đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động: Rà soát, xác định rõ vị trí việc làm, đảm bảo yêu cầu số lượng, chất lượng; có kế hoạch thường xuyên bồi dưỡng về nhận thức tư tưởng, nghiệp vụ chuyên môn, tác phong làm việc và kỹ năng ứng xử.
- Nâng cao công tác tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ thực hiện đúng quy trình có đủ tiêu chuẩn năng lực, hành vi và đạo đức.
- Đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cảng vụ viên
- Chú ý chăm lo đời sống vật chất, văn hóa tinh thần của cán bộ, công chức, người lao động; động viên, khuyến khích và nêu cao kỷ cương

8. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm

- Xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm tra hàng năm hoặc định kỳ, tập trung vào hoạt động vận tải hành khách và hoạt động khai thác cát, sỏi, nạo vét tận thu, công tác chống va trôi.

- Phối hợp với Cục Cảnh sát giao thông đường thủy, Cục Đăng kiểm Việt Nam đẩy mạnh hoạt động phối hợp liên ngành trong công tác bảo đảm an toàn VTĐTNĐ;
- Thực hiện mô hình điểm về lập lại an toàn giao thông tại sông Hàn, sông Phi Liệt để rút kinh nghiệm làm cơ sở tiếp tục triển khai.
- Xử phạt nghiêm, triệt để các vi phạm, đặc biệt là những hành vi như đưa phương tiện vào hoạt động không bảo đảm chất lượng, chở quá tải và thuyền viên, người lái phương tiện không có hoặc có bằng, chứng chỉ chuyên môn không phù hợp với loại phương tiện đang điều khiển theo quy định.
- Tăng cường thực hiện các giải pháp cấp bách nhằm bảo đảm an toàn VTĐTNĐ, đặc biệt là hành vi vi phạm gây tai nạn giao thông.

<p>Trách nhiệm thi hành</p>	<p>1. Các Cục, Vụ thuộc Bộ GTVT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tham mưu cho Bộ về xây dựng các quy định/chính sách mới; sửa đổi các quy định/chính sách hiện hành. • Phối hợp, đôn đốc, hướng dẫn Cục ĐTNĐVN và các cơ quan có liên quan triển khai bảo đảm các yêu cầu về tái cơ cấu. • Trưởng Tiểu ban chỉ đạo Tái cơ cấu của Bộ chịu trách nhiệm giám sát công tác thực hiện. <p>2. Cục ĐTNĐVN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Đảm bảo Cục ĐTNĐVN khẩn trương hoàn thành nhiệm vụ tái cơ cấu toàn diện. • Thực hiện công tác cổ phần hóa các tổ chức bảo trì đường thủy nội địa. • Tổ chức lại các đội thanh tra đường thủy nội địa • Chủ trì triển khai thực hiện Đề án tái cơ cấu
--	--

PHỤ LỤC 2

ĐỀ XUẤT CÁC DỰ ÁN VTĐTNĐ KÊU GỌI ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI ĐẾN NĂM 2020

STT.	Dự án	Vị trí	Thông số kỹ thuật	Tổng vốn đầu tư (triệu USD)	Hình thức đầu tư	Các tổ chức tham gia	Ghi chú
1	Dự án Nâng cấp sông Hàm Luông từ ngã ba sông Tiền đến cửa sông Hàm Luông	Bến Tre	Chiều dài tuyến: 90 km; cấp IV, III	25	PPP (thí điểm BOT)	Cục Quản lý Đường thủy Nội địa Việt Nam, Ban đầu tư Dự án Đối tác Công - Tư - Bộ GTVT	Đề xuất
2	Dự án Nâng cấp đường thủy Việt Trì - Yên Bái	Phú Thọ, Yên Bái	Chiều dài tuyến: 125 km; tiêu chuẩn: cấp III	47	PPP (thí điểm BOT)	Cục Quản lý Đường thủy Nội địa Việt Nam, Ban đầu tư Dự án Đối tác Công - Tư - Bộ GTVT	Đề xuất
3	Dự án Nâng cấp 4 tuyến đường thủy nội địa ở cửa sông Dáy, Trà Lý, Giăng và Cổ Chiên.	Toàn quốc		23	PPP	Cục Quản lý Đường thủy Nội địa Việt Nam, Ban đầu tư Dự án Đối tác Công - Tư - Bộ GTVT	Đề xuất
4	Dự án Đầu tư kết cấu hạ tầng phát triển các hành lang đường thủy và logistics khu vực phía Nam	Các tỉnh miền Nam		300	ODA, PPP	Cục Quản lý Đường thủy Nội địa Việt Nam, Ban đầu tư Dự án Đối tác Công - Tư - Bộ GTVT	Đề xuất
5	Dự án Xây dựng cảng container Phú Đông	Hà Nội	Dự án Xây dựng cảng sông mới; công suất 2,45 triệu tấn/năm; có thể tiếp nhận các tàu lên tới 800 tấn	21	PPP (BOO)	Cục Quản lý Đường thủy Nội địa Việt Nam, Ban đầu tư Dự án Đối tác Công - Tư - Bộ GTVT	Đề xuất
6	Dự án Nâng cấp cảng tàu du lịch Bãi Cháy	Quảng Ninh	Dự án Nâng cấp cảng tàu du lịch; công suất 2 triệu hành khách/năm; có thể tiếp nhận các tàu lên tới 250 chỗ	19	PPP (BOO) /ODA	Cục Quản lý Đường thủy Nội địa Việt Nam, Ban đầu tư Dự án Đối tác Công - Tư - Bộ GTVT	Đề xuất
7	Dự án Đầu tư xây dựng cảng Nhơn Đức	Thành phố Hồ Chí Minh	Dự án Xây dựng cảng sông mới; công suất 0,7 triệu tấn/năm; có thể tiếp nhận các tàu lên tới 3.000 tấn	19	PPP (BOO, v.v. / FDI)	Cục Quản lý Đường thủy Nội địa Việt Nam, Ban đầu tư Dự án Đối tác Công - Tư - Bộ GTVT	Đề xuất
8	Dự án Cải thiện an toàn của nhà ga hành khách trên sông	Toàn quốc	Tất cả các bến sông trên toàn quốc	47	ODA	Cục Hàng hải Việt Nam, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Bộ GTVT	Đề xuất

Phụ lục 3 Nghiên cứu Điển hình: Dự án Nhượng quyền Khai thác Đường thủy Parana-Paraguay

TÓM TẮT⁵⁶

Tên dự án	Dự án Nhượng quyền Khai thác Đường thủy Parana-Paraguay	
Vị trí	Ac-hen-ti-na (sông Paraná và sông Río de la Plata)	
Vốn đầu tư ước tính	650 triệu USD (ban đầu)	
Loại hình PPP	Thiết kế, Xây dựng, Vận hành và Chuyển giao	
Cơ quan chủ quản	Bộ Kế hoạch, Đầu tư công và Dịch vụ Liên bang	
Luật PPP	Luật 23.696/1989 (Luật Cải cách Nhà nước nói chung)	
Nhà thầu	Hidrovia S.A (Công ty dự án được thành lập bởi Jan de Nul và EMEPA)	
Ngày đấu thầu	14/01/1994	
Ngày nhượng quyền khai thác	22/02/1995	
Điều khoản chính của hợp đồng	Thời hạn	10 năm (ban đầu) - 26 năm (sau khi sửa đổi)
	Hoạt động chính	Thiết kế, nghiên cứu và khảo sát độ sâu Nạo vét ban đầu và nạo vét định kỳ Nạo vét đá và khai thông kênh Phao tiêu báo hiệu Điều khiển giao thông
	Các giai đoạn	Giai đoạn 0: Điều khiển và huy động đội tàu (3 tháng) Giai đoạn 1: Độ sâu và tín hiệu ban đầu (6 tháng) Giai đoạn 2: độ sâu cuối cùng (trước khi sửa đổi) (24 tháng) Giai đoạn 3: Bảo trì (87 tháng) (trước khi sửa đổi)
	Kinh phí	Phân bổ ngân sách và phí sử dụng tuyến đường thủy
Rủi ro lớn	Phí sử dụng tuyến đường thủy Giá cả	
KPI	Độ sâu	Phạm vi ban đầu: Đoạn đầu tiên - mớn nước 32 ft.

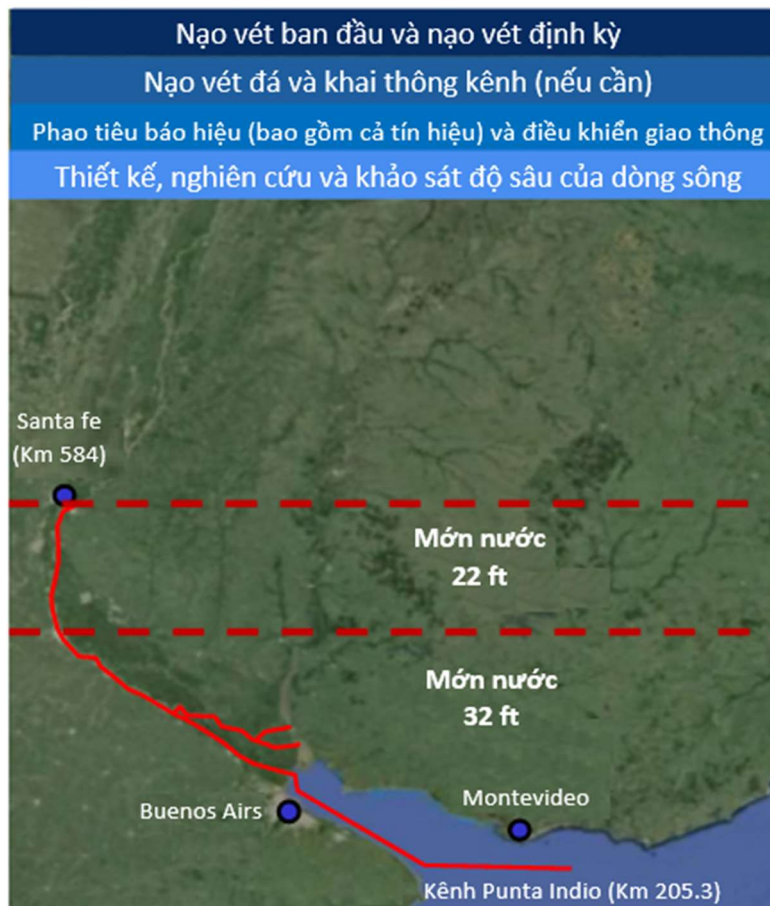
⁵⁶ Jyoti Bisbey. 2016. Nghiên cứu điển hình về sự tham gia của khu vực tư nhân trong xây dựng và bảo trì đường thủy nội địa. Washington DC: Ngân hàng thế giới:

		Đoạn thứ hai - mớn nước 22 ft. Phạm vi sửa đổi: Đoạn đầu tiên - mớn nước 34 ft. Đoạn thứ hai - mớn nước 25 ft. Đoạn thứ ba - mớn nước 10 ft.
--	--	---

Mục tiêu và Phạm vi Dự án

Vào tháng 2 năm 1995, Bộ Kinh tế, Công trình Công cộng và Dịch vụ của Argentina trước đây đã ký một hợp đồng nhượng quyền với Hidrovía SA, một SPV được thành lập bởi công ty nạo vét Bỉ Jan de Nul NV và công ty xây dựng Argentina EMEPA SA, để tiến hành các hoạt động nạo vét, bảo trì, báo hiệu và khai thác tuyến đường thủy dài 709,3 km từ thành phố Santa Fe đến kênh Punta del Indio, ở phần bên ngoài cửa sông River Plate.

Hình A3.1: Phạm vi ban đầu của Dự án PPP Đường thủy Paraná – Paraguay



Như minh họa trong Hình A3.1, phạm vi ban đầu của dự án được chia thành hai đoạn. Đoạn đầu tiên, từ Kênh Punta del Indio, ở River Plate đến cảng San Martín, gần thành phố Rosario, có khoảng cách xấp xỉ 665 Km và là một trong những tuyến đường thủy nội địa đông đúc nhất phục vụ xuất khẩu ngũ cốc tại Argentina từ thế kỷ XX. Đoạn thứ hai, từ cảng San Martín đến Santa Fe, có chiều dài 240 km và, trước khi dự án bắt đầu, chủ yếu được sử dụng bởi các tàu nhỏ hơn, bao gồm xà lan, để vận chuyển các loại hàng rời và hàng hóa khác.

Sau khi xem xét các đặc điểm cụ thể này, hợp đồng đã xây dựng các phạm vi kỹ thuật khác nhau cho từng đoạn, chủ yếu tương ứng với độ sâu tối thiểu cần thiết trên tuyến đường thủy. Đoạn đầu tiên phải đạt độ sâu cho phép các tàu có độ sâu 32 foot và đoạn thứ hai phải đảm bảo khả năng tiếp cận cho các tàu có độ sâu 22 foot. Đơn vị được nhượng quyền chịu trách nhiệm xây dựng tất cả thiết kế và xác định khối lượng nạo vét, khối lượng đá và đào kênh cần thiết.

Hợp đồng cũng quy định lịch trình thực hiện và duy trì tín hiệu và đèn hiệu đồng thời đưa ra nghĩa vụ của đơn vị được nhượng quyền là tiến hành khảo sát độ sâu và kiểm soát giao thông trên toàn bộ tuyến đường thủy.

Cấu trúc Giao dịch

Hợp đồng có thời hạn ban đầu là 10 năm, được chia thành 4 giai đoạn (Hình A3.2).

Ba tháng đầu (Giai đoạn 0) là thời gian chuẩn bị tàu nạo vét do Bộ 6 cung cấp và bắt đầu lắp tín hiệu và đèn hiệu trên tuyến đường thủy. Trong 6 tháng tiếp theo (Giai đoạn 1), đơn vị được nhượng quyền phải nạo vét đạt độ sâu thiết kế cho đoạn thứ hai và đạt độ sâu tạm thời cho đoạn đầu tiên (28 feet), trong khi tiếp tục lắp mới đèn hiệu. Sau khi nạo vét đạt độ sâu tối thiểu, đơn vị được nhượng quyền có 24 tháng (Giai đoạn 2) để nạo vét đạt độ sâu tối thiểu vĩnh viễn cho đoạn đầu tiên và hoàn tất việc lắp đặt đèn hiệu cho toàn bộ dự án.

Cuối cùng, sau khi hoàn tất toàn bộ các hoạt động nạo vét và lắp đặt, đơn vị được nhượng quyền phải bảo trì và vận hành tuyến đường thủy trong 87 tháng (Giai đoạn 3).

Hình A3.2: Cấu trúc ban đầu của Dự án



Báo cáo kiểm toán do Thượng viện Argentina công bố cho thấy trong Giai đoạn 0 và 1 có một số thất bại, do hai nguyên nhân chính: (1) sự chậm trễ của Bộ trong việc cung cấp đội tàu nạo vét đã được đề cập trước đó và (2) khó khăn trong việc lắp đặt đèn hiệu cần thiết ở đoạn thứ 2 của tuyến đường thủy. Tuy nhiên, Giai đoạn 2 đã hoàn thành trước thời hạn vào tháng 9 năm 1997; nạo vét đạt độ sâu thiết kế vĩnh viễn và hoàn thành lắp đặt tín hiệu trong 29 tháng kể từ khi bắt đầu hợp đồng.

Vốn và Thanh toán

Tổng vốn đầu tư ban đầu của dự án là 650 triệu USD. Để hoàn trả khoản đầu tư đó, hợp đồng chỉ dựa vào hai nguồn: phí và trợ cấp trực tiếp từ phân bổ ngân sách.

Phí sử dụng kết cấu hạ tầng do đơn vị được nhượng quyền thu thập trực tiếp theo cấu trúc thuế phí thiết lập trong đề xuất của nhà thầu và hợp đồng. Như giải thích trong Hình A3.3, cấu trúc thuế phí này bao gồm hai thành phần chính: (1) phí nạo vét, phụ thuộc vào trọng tải đăng ký của tàu và quãng đường di chuyển trên tuyến đường thủy, được điều chỉnh theo hệ số hiệu chỉnh liên quan đến lượng rẽ nước của tàu và (2) hỗ trợ phí đường thủy, được quy định theo trọng tải đăng ký của tàu và quãng đường di chuyển trên tuyến đường thủy.

Hình A3.3: Công thức tính phí

$$Toll = T_D + T_{AtN}$$

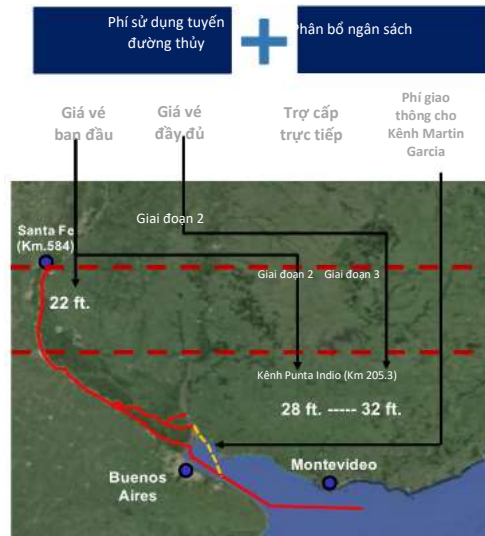
The diagram illustrates the calculation of the toll (Toll) as the sum of two components: T_D (Thu phí nạo vét) and T_{AtN} (Phí phao tiêu báo hiệu). The formula is $Toll = T_D + T_{AtN}$. Below T_D , the calculation is shown as $\%UW * \$/ton * NRT * CF$, with a note indicating it is dependent on the draft of the vessel (Tùy thuộc vào mớn nước của tàu). Below T_{AtN} , the calculation is shown as $\$/ton * NRT * \%UW$, with a note indicating it is dependent on the distance traveled (Tùy thuộc vào quãng đường đi).

Mức USD/tấn, áp dụng cho cả hai thành phần, là một mức phí cố định trên mỗi tấn do đơn vị được nhượng quyền xác định theo đề xuất tài chính và tính bằng USD (nhằm giảm thiểu tác động do tình trạng lạm phát của Argentina trong cơ cấu thanh toán). Trong mọi trường hợp, mức phí này chỉ có thể được thu từ người dùng khi kết thúc Giai đoạn 2 của dự án. Theo các điều kiện này, hợp đồng đã chuyển rủi ro về nhu cầu sử dụng tuyến đường thủy sang cho đơn vị được nhượng quyền, ngoại trừ việc giảm lưu lượng do việc xây dựng và vận hành Kênh Martín García mà Bộ phải bồi thường độc lập.

Về nguồn thứ hai của cơ chế thanh toán, mặc dù không tìm thấy thông tin chính thức về giá trị và điều kiện của các khoản trợ cấp trực tiếp này từ phân bổ ngân sách và các nguồn khác cho biết họ thu được 40 triệu USD hàng năm, cao hơn ba lần dự tính thu phí trong cùng giai đoạn.

Hình A3.4 mô tả cấu trúc chung cơ chế thanh toán của dự án.

Hình A3.4: Cơ chế thanh toán – Nguồn và Loại



Phân bổ rủi ro

Mặc dù thông tin có sẵn cho nghiên cứu này không đề cập đến việc có hay không một điều khoản phân bổ rủi ro thích hợp trong hợp đồng nhượng quyền, điều khoản phân bổ rủi ro của dự án được điều chỉnh theo lý thuyết về rủi ro *riesgo empresario* hay rủi ro của doanh nghiệp. Theo cách tiếp cận này hầu như tất cả các rủi ro phải được chuyển cho đơn vị được nhượng quyền, ngoại trừ những rủi ro do Bộ giả định hoặc gây ra một cách rõ ràng (cụ thể là kênh Martín García, đã đề cập ở trên). Cụ thể, lý thuyết này chỉ ra rằng nhà thầu phải chịu trách nhiệm về mọi thay đổi về giá hoặc tính sẵn có của các nguồn lực cần thiết cho dự án, trừ khi thay đổi đó là kết quả trực tiếp của các hành động của Chính phủ Argentina.

Kết quả là, tất cả các rủi ro kỹ thuật, tài chính và hoạt động của hợp đồng được chuyển hoàn toàn cho đơn vị được nhượng quyền.

Ma trận trong bảng A3.5 sau đây tóm tắt phân bổ rủi ro theo quan điểm này.

Bảng A3.5: Phân bổ rủi ro ban đầu

Rủi ro	Nhà nước	Tư nhân
Thiết kế: Biến động trong tổng chi phí của dự án liên quan đến thiết kế.		X
Xây dựng: Biến động giá nhân công, máy móc, vật tư, v.v.		X
Xây dựng: Thay đổi khối lượng xây dựng		X
Xây dựng: Công trình bổ sung để sửa chữa thiệt hại trong các công trình do thay đổi mực nước gây ra		X
Xây dựng: Công trình bổ sung do những thay đổi liên quan đến dòng sông		X
Khối lượng nợ vét		X
Dịch vụ: Biến động giá nhân công, thiết bị, vật tư, v.v.		X
Dịch vụ: Biến động giá nhân công, thiết bị, vật tư, v.v.		X
Rủi ro về nhu cầu (Không bao gồm Kênh Martin García)		X
Rủi ro về nhu cầu (Kênh Martin García)	X	
Hoàn thành điều kiện giải ngân		X
Thay đổi liên quan đến điều kiện tài trợ		X
Kinh tế vĩ mô		X
Rủi ro đối tác (các nguồn tài trợ khác)		X
Rủi ro thanh khoản		X
Rủi ro pháp lý: Quy định chung		X
Rủi ro pháp lý: Thuế quan	X	
Rủi ro pháp lý: Môi trường		X

Tuy nhiên, năm 1997, đơn vị được nhượng quyền và Bộ đã điều chỉnh cơ cấu tài chính của hợp đồng nhượng quyền bằng cách tăng phí (tức là mức USD/tấn) với mục đích khôi phục trạng thái cân bằng kinh tế của hợp đồng. Theo quan điểm của nhà thầu là đã bị xáo trộn do tăng giá kể từ khi ký hợp đồng vào năm 1995 đến năm 1997. Trong thỏa thuận này, các bên cũng đề cập rằng đơn vị được nhượng quyền có quyền nhận tỷ lệ hoàn vốn nội bộ trình bày trong mô hình tài chính trình kèm đề xuất tài chính (19,38%). Quan điểm này dường như không thống nhất với quan điểm rủi ro của doanh nhân mô tả ở trên.






Lập kế hoạch và Đấu thầu

Không có đủ thông tin để đánh giá quá trình lập kế hoạch cho dự án. Tuy nhiên, một số thông tin liên quan đến quá trình đấu thầu cho phép phân tích ngắn gọn về các đặc điểm đấu thầu.

Bộ tổ chức đấu thầu công khai quốc gia và quốc tế, mời nộp hồ sơ đề xuất để trao dự án vào tháng 5/1993 thông qua hình thức đấu thầu hai túi hồ sơ. Túi hồ sơ thứ nhất (đề xuất kỹ thuật) trình bày các thông tin liên quan đến kinh nghiệm và yêu cầu năng lực kỹ thuật, trong khi túi hồ sơ thứ hai (đề xuất tài chính), bao gồm đề xuất liên quan đến mức USD/tấn áp dụng cho phí sử dụng tuyến đường thủy trong suốt giai đoạn nhượng quyền và mô hình tài chính đề cập trong hồ sơ đề xuất.

Bộ nhận được đề xuất kỹ thuật của các nhóm sau đây sau 12 tháng (Hình A3.6):

Hình A3.6: Tên và Quốc gia của Nhà thầu

Nhà thầu	Quốc gia	Công ty
1	 	Pentamar S.A và Great Lakes Dredge và Dock Company
2	 	Jan de Nul, EMEPA và các công ty trong nước khác
3		Supercimiento và Dragados y Obras Portuarias

Khi mở đề xuất tài chính, Jan de Nul/ EMEPA có mức USD/tấn thấp nhất và được trao hợp đồng.

Thương thảo lại

Hợp đồng được gia hạn và sửa đổi nhiều lần. Lần sửa đổi đáng kể nhất diễn ra vào năm 1997, 2002 và 2005 (Hình A3.7).

Sửa đổi năm 1997

Sửa đổi này bổ sung phạm vi cho dự án, cụ thể là đoạn tuyến dài 33,8 km, kéo dài kênh Punta del Indio đến Đại Tây Dương. Phạm vi bổ sung này đi kèm gia hạn thời gian thực hiện hợp đồng thêm 8 năm.

Sửa đổi năm 2002

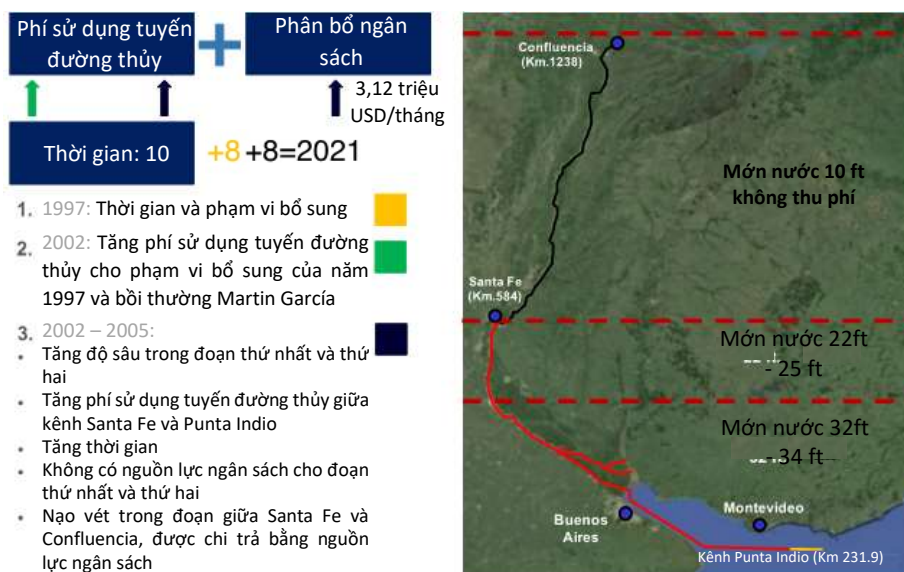
Để khôi phục trạng thái cân bằng kinh tế của hợp đồng liên quan đến các công việc bổ sung được thỏa thuận vào năm 1997 và các khoản bồi thường về vụ việc kênh Martín García, các bên đồng ý tăng mức phí vào năm 2002.

Sửa đổi năm 2005

Bản sửa đổi năm 2005 là lần điều chỉnh phạm vi lớn nhất so với phạm vi ban đầu đến thời điểm đó. Trong nhiều thay đổi khác, bản sửa đổi này đề cập đến độ sâu mới cho đoạn thứ nhất và thứ hai của tuyến đường thủy (lần lượt là hướng rẽ nước 32 và 25 feet) và bổ sung thêm đoạn thứ ba, bắt đầu ở Santa Fe và trải dài 654 km đến Confluencia, ở biên giới giữa Argentina và Paraguay (với độ sâu hướng rẽ nước tối thiểu 10 feet).

Để hoàn trả các khoản đầu tư đó, các bên đã tăng phí sẽ thu cho đoạn đầu tiên của tuyến đường thủy, loại bỏ các khoản trợ giá trực tiếp, gia hạn hợp đồng thêm 8 năm và thiết lập khoản thanh toán sẵn có hàng tháng là 3,14 triệu USD để duy trì độ sâu cho đoạn thứ ba mới bổ sung, từ Santa Fe đến Confluencia.

Hình A3.7: Điều chỉnh Phạm vi



1. 1997: Thời gian và phạm vi bổ sung
2. 2002: Tăng phí sử dụng tuyến đường thủy cho phạm vi bổ sung của năm 1997 và bồi thường Martin García
3. 2002 – 2005:
 - Tăng độ sâu trong đoạn thứ nhất và thứ hai
 - Tăng phí sử dụng tuyến đường thủy giữa kênh Santa Fe và Punta Indio
 - Tăng thời gian
 - Không có nguồn lực ngân sách cho đoạn thứ nhất và thứ hai
 - Nạo vét trong đoạn giữa Santa Fe và Confluencia, được chi trả bằng nguồn lực ngân sách

Ngoài ra, bản sửa đổi này đưa ra một cơ chế nhằm hạn chế khả năng áp dụng trạng thái cân bằng kinh tế, xác định khi nào có thể yêu cầu điều chỉnh (giảm hoặc tăng) phí sử dụng tuyến đường thủy, dựa trên sự thay đổi của các chi phí của đơn vị được nhượng quyền. Theo bản sửa đổi, yêu cầu này chỉ được chấp nhận khi chi phí của đơn vị được nhượng quyền thay đổi lớn hơn 5% trong khoảng thời gian 6 tháng, hoặc lớn hơn 10% trong bất kỳ giai đoạn cụ thể nào, có tính đến giá tham chiếu trong mô hình tài chính và chỉ số giá chính thức (xem Hình A3.8). Do đó, khi thay đổi vẫn nằm trong giới hạn quy định, tổn thất hoặc lợi ích từ rủi ro đó thuộc trách nhiệm của đơn vị được nhượng quyền.

Hình A3.8: Tác động của thay đổi chi phí của Đơn vị được nhượng quyền



Bài học kinh nghiệm

1. Việc xây dựng các điều khoản phân bổ rủi ro và cơ chế bồi thường rõ ràng và chi tiết ngay từ đầu là nhiệm vụ quan trọng nhất để bảo vệ lợi ích cạnh tranh trong quá trình đấu thầu. Đặc biệt đúng trong trường hợp đề xuất tài chính là công cụ để lựa chọn đối tác tư nhân trong quá trình đấu thầu.
2. Nếu chính phủ cam kết cung cấp tài sản hoặc thiết bị, không nên đảm bảo điều kiện hoặc trạng thái của các tài sản đó, trừ khi có thể chắc chắn các điều kiện đó (ví dụ: tài sản được bảo hành bởi nhà sản xuất). Các đối tác tư nhân nên đánh giá tình trạng của tài sản công cho các đề xuất kỹ thuật và tài chính của mình. Các đối tác sẽ nhận được tài sản công cộng hoặc thiết bị “nguyên trạng”, giảm cơ hội khiếu nại về chất lượng tài sản.

3. Chính phủ nên hạn chế khả năng thêm điều khoản vào các hợp đồng PPP hiện có. Mặc dù việc ký kết hợp đồng với đơn vị đang quản lý sẽ mất ít thời gian hơn trong giai đoạn tiền hợp đồng, nhưng lợi ích của việc cạnh tranh trong các dự án kết cấu hạ tầng, đặc biệt là mô hình PPP đã được chứng minh là lớn hơn và rộng rãi hơn.