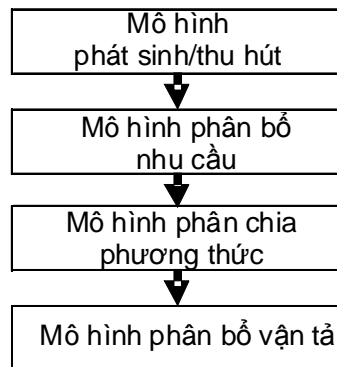


### 5.3 Nhu cầu vận tải hành khách

#### 1) Phương pháp luận

5.12 Như đã đề cập ở trên, các mô hình dự báo nhu cầu vận tải tuân thủ phương pháp bốn bước thông thường là (i) Phát sinh/thu hút chuyển đi, (ii) phân bổ chuyển đi, (iii) mô hình phân chia phương thức và (iv) phân bổ vận tải. Mô hình phát sinh/thu hút chuyển đi thường được sử dụng kết hợp với mô hình sản sinh ra chuyển đi để kiểm soát tổng số chuyển đi trong khu vực nghiên cứu. Tuy nhiên, Nghiên cứu này sử dụng trực tiếp kết quả của mô hình phát sinh/thu hút chuyển đi.

Hình 5.3.1 Quy trình dự báo nhu cầu



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2.

#### 2) Mô hình phát sinh/thu hút chuyển đi

5.13 Tương tự như trong Nghiên cứu VITRANSS 1, dân số đô thị và GRDP được sử dụng như là các biến số giải thích trong các hàm hồi quy sau:

$$G_i = 1,675 * UPOP_i * (GRDP_i/U_{pop})^{0,9643}$$

$$A_j = 1,674 * UPOP_j * (GRDP_j/U_{pop})^{0,9644}$$

Trong đó,  $G_i$  : Phát sinh chuyển đi của vùng  $i$

$A_j$  : Thu hút chuyển đi của vùng  $j$

$UPOP_i$  : Dân số đô thị vùng  $i$  (ĐVT: 000)

$GRDP_i$  : GRDP của vùng  $i$  (tỷ đồng)

Tương quan với luồng vận tải HK

Dân số	0,7273
Dân số đô thị	0,8405
GRDP (Tổng)	0,8447
GRDP (KV II)	0,7406
GRDP (KV III)	0,8638
GRDP/dân số	0,4534
GRDP/dân số đô thị	0,1363

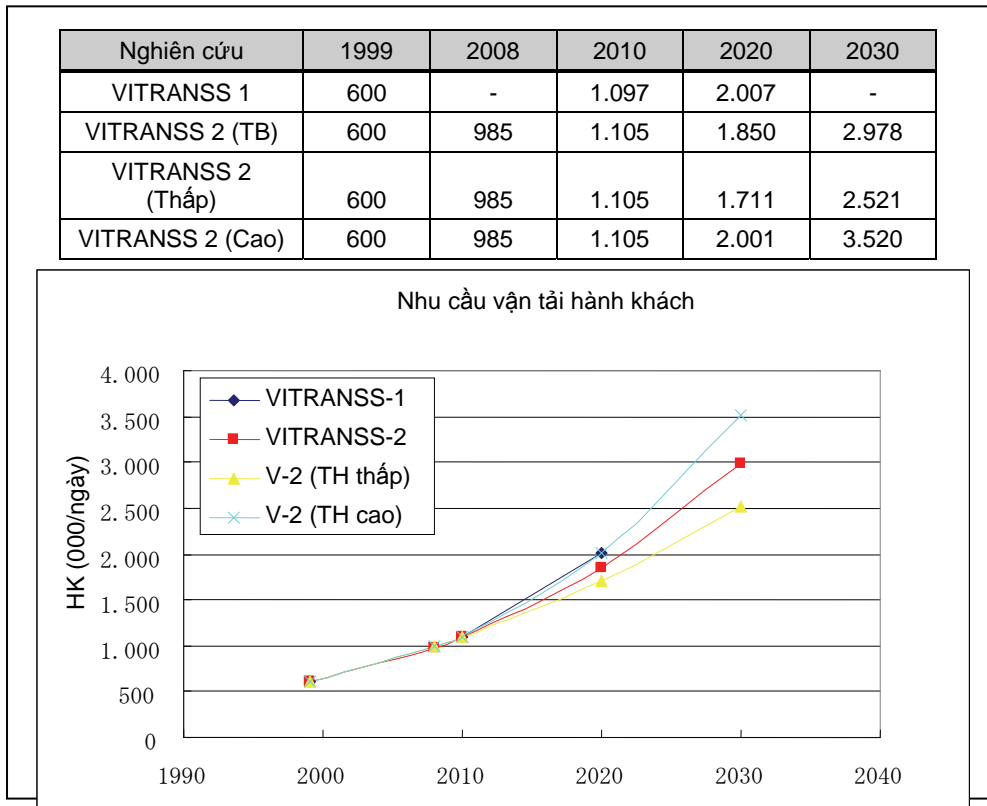
Bảng 5.3.1 Mô hình phát sinh/thu hút chuyển đi

Biến số	Mô hình phát sinh		Mô hình thu hút	
	Hệ số	Giá trị t	Hệ số	Giá trị t
Hằng số	1,675	0,90	1,675	0,90
(GRDP/dân số đô thị)	0,9643	5,02	0,9644	5,01
Hệ số tương quan đa nhân số	0,8476		0,8475	
Số lượng mẫu	64		64	

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2.

5.14 Tỷ suất giá trị thực so với giá trị lý thuyết được sử dụng như một hệ số điều chỉnh và được áp dụng tương tự như trong Nghiên cứu VITRANSS1.

**Hình 5.3.2 So sánh nhu cầu vận tải hành khách giữa VITRANSS 1 và VITRANSS 2**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 1 (1999) và VITRANSS 2.

### 3) Mô hình phân bố chuyển đi

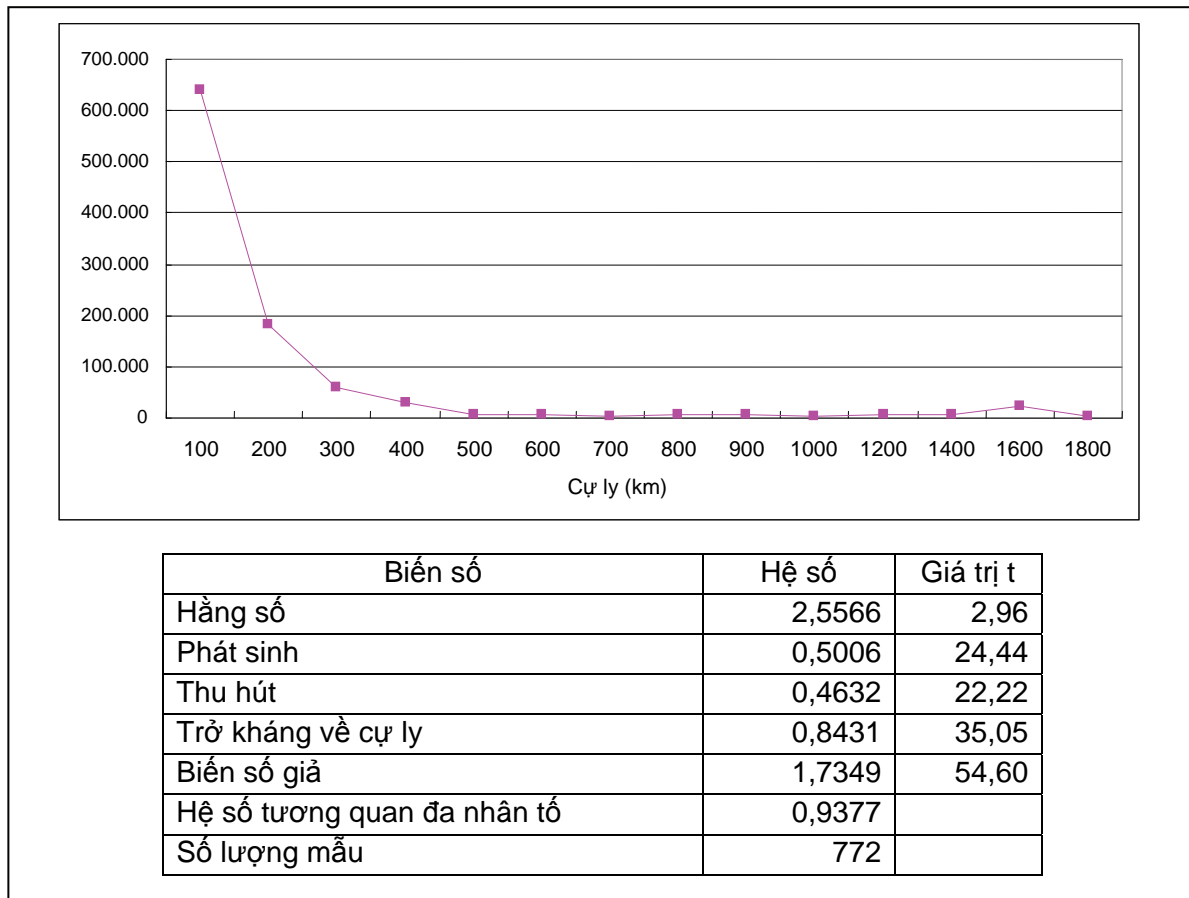
5.15 Một số mô hình hấp dẫn được kiểm tra trong Nghiên cứu. Theo hướng, mô hình được giả định cân bằng giữa hai chiều. Công thức sau đây với biến số giả được áp dụng:

$$T_{ij} = \frac{C \times G_i^a \times A_j^b \times (dum)^d}{d_{ij}^c}$$

- Trong đó,
- C : Hằng số
  - T<sub>ij</sub> : Số chuyển đi từ Khu vực I tới j và từ Khu vực j tới I
  - G<sub>i</sub> : Trung bình phát sinh và thu hút chuyển đi trong Khu vực I
  - A<sub>j</sub> : Trung bình phát sinh và thu hút chuyển đi trong Khu vực j
  - d<sub>ij</sub> : Khoảng cách giữa Khu vực I và j
  - dum : Biến số giả
  - a, b, c và d : tham số

Ghi chú: Giá trị của thời gian (VoT) được xác định là 437 đồng/phút năm 2008 và 1.237 đồng/phút năm 2030 tính trung bình cho hành khách đi xe con và đi xe buýt.

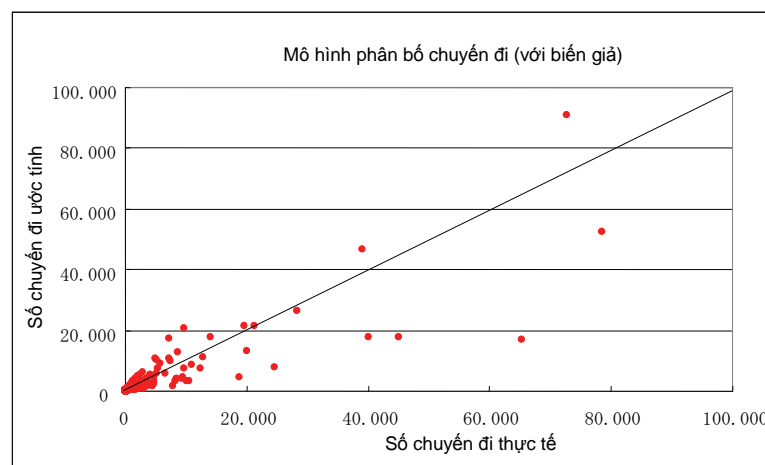
**Hình 5.3.3 Mô hình phân bố chuyến đi ước tính**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2

5.16 Sau khi áp dụng mô hình phân bố chuyến đi như trên, Nghiên cứu đã thực hiện tính toán hồi quy Fratar để điều chỉnh các giá trị OD trong ước tính phát sinh/ thu hút chuyến đi ở phần trước.

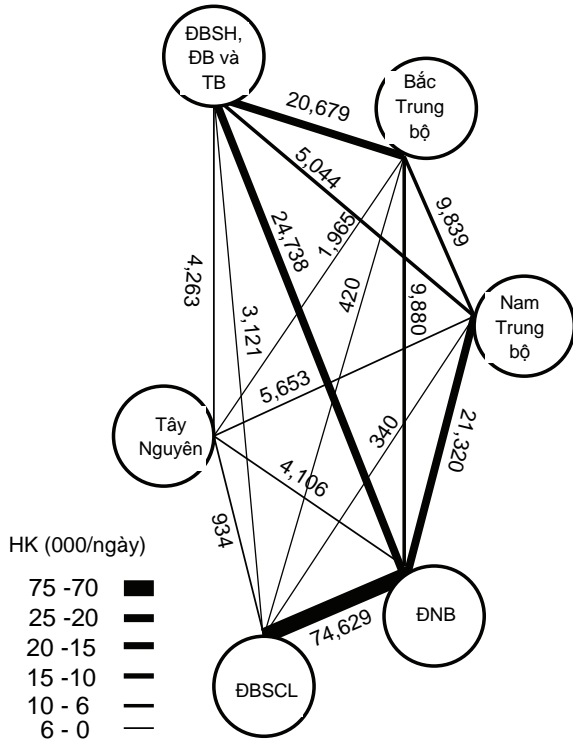
**Hình 5.3.4 Mô hình phân bố (với biến số giả) so với số chuyến đi thực tế**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2.

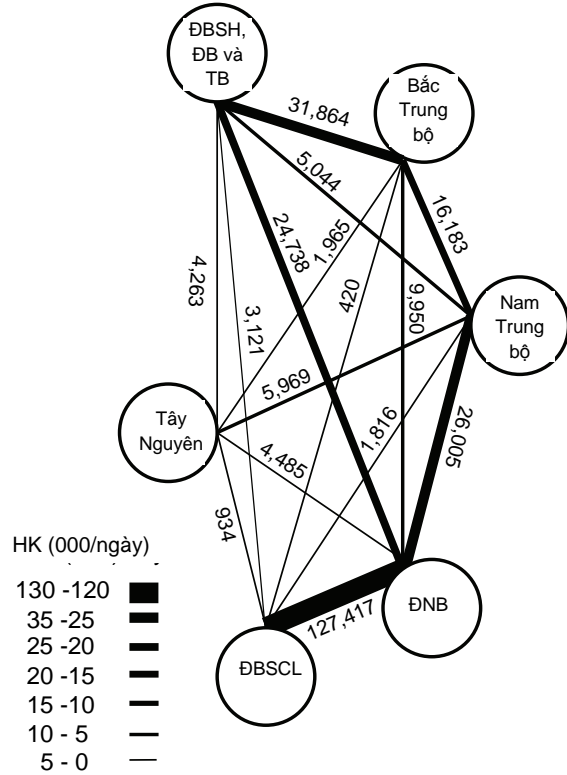
5.17 Kết quả ước tính được tổng hợp trong các Hình 5.3.5, 5.3.6 và 5.3.7

**Hình 5.3.6** Phân bổ vận tải hành khách bằng xe con, xe buýt, đường sắt và đường HK năm 2008



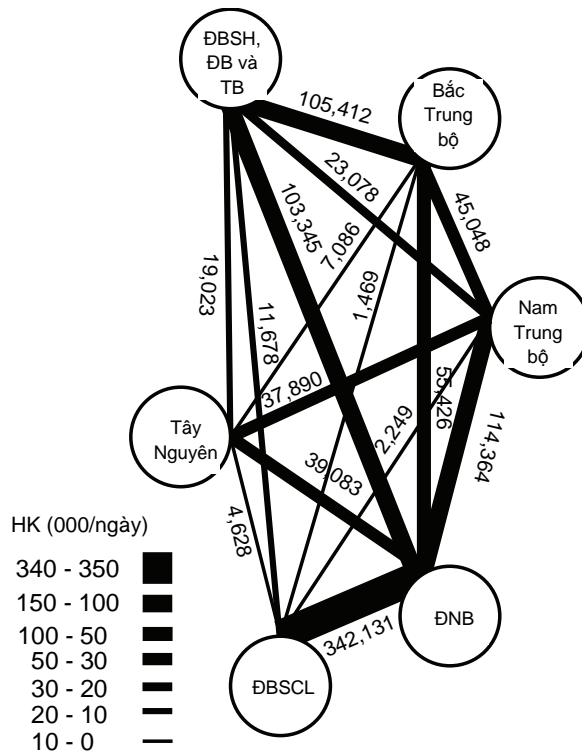
Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

**Hình 5.3.5** Phân bổ vận tải hành khách bằng xe con, xe buýt, đường sắt và đường HK năm 2020



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

**Hình 5.3.7** Phân bổ vận tải hành khách bằng xe con, xe buýt, đường sắt và đường hàng không năm 2030



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2

#### 4) Mô hình phân chia theo phương thức

##### (1) Mô hình

5.18 Về mô hình phân chia theo phương thức, Nghiên cứu này sử dụng mô hình logit tổng hợp thay vì mô hình Logit Nested. Các thông số thu được từ mô hình logit tổng hợp trong Bảng 5.3.2 được xem là hợp lý trong mô hình điều chỉnh theo giá trị của thời gian tính được từ các thông số a và b mặc dù mối tương quan có xu hướng yếu đi khi cụ thể giảm. Hệ số GDP/dân số được đưa thêm vào một số công thức để phản ánh sự ưu tiên cho các phương thức vận tải nhanh hơn như vận tải hàng không khi nền kinh tế tăng trưởng. Đây là công cụ hình học của GDP/đầu người của các khu vực đi và đến. Các mạng lưới ước tính hàm xác suất theo phương thức như sau:

- (i) Chỉ có đường bộ;
- (ii) Đường bộ + Đường sắt;
- (iii) Đường bộ + Đường bộ cao tốc;
- (iv) Đường bộ + Đường sắt cao tốc và
- (v) Đường bộ + Đường hàng không

5.19 Hàm xác suất theo phương thức được thể hiện trong công thức sau:

$$P_i = \exp(v_i) / \{ \exp(v_1) + \exp(v_2) + \exp(v_3) + \exp(v_4 \text{ or } v_5) \}$$

Trong đó, P4 hoặc P5 =  $(1 - P_1 - P_2 - P_3) * [\exp(v_4 \text{ or } v_5) / \{ \exp(v_4) + \exp(v_5) \}]$

5.20 Chức năng sử dụng theo phương thức được thể hiện trong công thức sau:

Xe con:  $V_1 = a \times \text{Time}_{v1} = a \times \text{Time}_1 + b \times \text{Cost}_1$

Xe buýt:  $V_2 = a \times \text{Time}_{v2} = a \times \text{Time}_2 + b \times \text{Cost}_2 + \text{const}_2$

Đ. sắt:  $V_3 = a \times \text{Time}_{v3} = a \times \text{Time}_3 + b \times \text{Cost}_3 + \text{const}_3 + d_3 \times (\text{GDP}/\text{POP})$

Đ. HK:  $V_4 = a \times \text{Time}_{v4} = a \times \text{Time}_4 + b \times \text{Cost}_4 + \text{const}_4 + d_4 \times (\text{GDP}/\text{POP})$

Ghi chú: V5 tương tự như V4

**Bảng 5.3.2 Các thông số của mô hình phân chia phương thức**

Biến số	Hệ số	Giá trị t
a (thời gian: phút)	-0,002395	-2,16
b0 (chi phí: 000 đồng)	-0,003180	-1,49
b=b0/td		
d3 (GDP/dân số cho đường sắt)	-0,0207	-0,18
d4 (GDP/dân số cho đường hàng không)	0,2051	1,85
Hằng số 2 (cho xe buýt)	0,9899	5,51
Hằng số 3 (cho đường sắt)	-0,3509	-0,59
Hằng số 4 (cho đường hàng không)	-2,3822	-2,56

Ghi chú: td=1,0 (2008), 1,120 (2010), 1,852 (2020), và 2,832 (2030)

##### (2) Các giả định về điều kiện khai thác

5.21 Trong dự báo tỷ phần đảm nhận phương thức, điều kiện khai thác được giả định theo phương thức và điều kiện tiếp cận bất lợi được xác định cho vận tải hàng không, đường sắt cao tốc và đường sắt thường (xem Bảng 5.3.3).

**Bảng 5.3.3 Điều kiện khai thác giả định theo phương thức vận tải**

Kịch bản		Đường bộ				Đường sắt		Đường HK
		Đường bộ hiện có		Đường cao tốc		ĐS thường	ĐS cao tốc	
		X. con	X. buýt	X. con	X. buýt			
2008	Vận tốc (km/h)	40	32	-	-	60	-	800
	Giá vé (đồng/km)	533	296	-	-	329	-	1.532
	Thời gian tiếp cận (phút)	-	-	-	-	30	-	180
2030 Không tác động	Vận tốc (km/h)	40	32	-	-	60	-	800
	Giá vé (đồng/km)	533	296	-	-	329	-	1.532
	Thời gian tiếp cận (phút)	-	-	-	-	30	-	180
2030 Kịch bản 1 ĐS cải tạo + Đường bộ cao tốc	Vận tốc (km/h)	40	32	100	80	100	-	800
	Giá vé (đồng/km)	533	296	576	315	329	-	1.532
	Thời gian tiếp cận (phút)	-	-	-	-	30	-	180
2030 Kịch bản 2 ĐS cải tạo + Đường bộ cao tốc + ĐS cao tốc	Vận tốc (km/h)	40	32	100	80	100	300	800
	Giá vé (đồng/km)	533	296	576	315	329	1.532	1.532
	Thời gian tiếp cận (phút)	-	-	-	-	30	60	180

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

**(3) Tỷ phần đảm nhận phương thức theo các kịch bản khác nhau năm 2030**

5.22 Bảng 5.3.4 tổng hợp tỷ phần đảm nhận phương thức ước tính theo các kịch bản khác nhau năm 2030. Đến năm 2030, nếu mạng lưới GTVT không được cải tạo, vận tải đường hàng không sẽ chiếm tỷ phần lớn trong vận tải hành khách liên tỉnh trong khi tỷ phần của vận tải xe buýt sẽ giảm đáng kể. Nếu các tuyến đường sắt hiện có được cải tạo để nâng vận tốc chạy tàu từ 60 km/h lên 100 km/h và tất cả các tuyến đường bộ cao tốc quy hoạch của Bộ GTVT được xây dựng (Kịch bản 1) thì tỷ phần vận tải bằng xe buýt và đường sắt thường sẽ không giảm nhiều và tỷ phần của đường hàng không hầu như không đổi. Nếu xây dựng ĐSCT (Kịch bản 2), ĐSCT sẽ chiếm 5% tỷ phần theo hành khách và 12% tỷ phần theo hành khách-km. Tỷ phần của ĐSCT chủ yếu là do hành khách chuyển từ sử dụng đường hàng không và xe buýt sang sử dụng ĐSCT. Đường sắt thường sẽ không bị ảnh hưởng bởi ĐSCT do vai trò là phương thức tiếp cận ĐSCT.

**Bảng 5.3.4 Kết quả phân tích nhu cầu vận tải theo phương thức**

		Xe con	Xe buýt	ĐS thường	ĐSCT	Đường HK	Tổng
2008	Lượt HK/ngày (000)	292	645	31	-	17	985
	Tỷ phần (theo lượt HK, %)	29,6	65,5	3,1	-	1,7	100,0
	Tỷ phần (theo HK-km, %) <sup>1</sup>	15,7	68,6	7,5	-	8,2	100,0
	Cự ly hành trình trung bình (km)	92	181	419	-	823	174
2030 Không tác động	Lượt HK/ngày (000)	708	1792	54	-	423	2978
	Tỷ phần (theo lượt HK, %)	23,8	60,2	1,8	-	14,2	100,0
	Tỷ phần (theo HK-km, %) <sup>1</sup>	15,3	40,5	2,1	-	42,1	100,0
	Cự ly hành trình trung bình (km)	148	155	269	-	682	230
2030 Kịch bản 1	Lượt HK/ngày (000)	739	1.932	115	-	191	2.978
	Tỷ phần (theo lượt HK, %)	24,8	64,9	3,9	-	6,4	100,0
	Tỷ phần (theo HK-km, %) <sup>1</sup>	19,4	51,6	4,4	-	24,6	100,0
	Cự ly hành trình trung bình (km)	189	194	278	-	932	243
2030 Kịch bản 2	Lượt HK/ngày (000)	719	1.880	109	146	123	2.978
	Tỷ phần (theo lượt HK, %)	24,2	63,1	3,7	4,9	4,1	100,0
	Tỷ phần (theo HK-km, %) <sup>1</sup>	18,4	48,4	4,3	11,6	17,3	100,0
	Cự ly hành trình trung bình (km)	186	187	284	575	1,024	244

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

Ghi chú: Trong kịch bản “không tác động”, sử dụng mạng lưới năm 2008. “Kịch bản 1” giả định cải tạo đường sắt thông thường (đạt vận tốc 100 km/h) và hoàn thành tất cả các tuyến đường bộ cao tốc, ngoại trừ đường HCM. “Kịch bản 2” giả định có thêm đường sắt cao tốc (vận tốc 300 km/h), giá vé bằng giá vé máy bay so với Kịch bản 1. Số hành khách-km được tính toán theo phương thức đại diện, gồm cả phương thức tiếp cận.

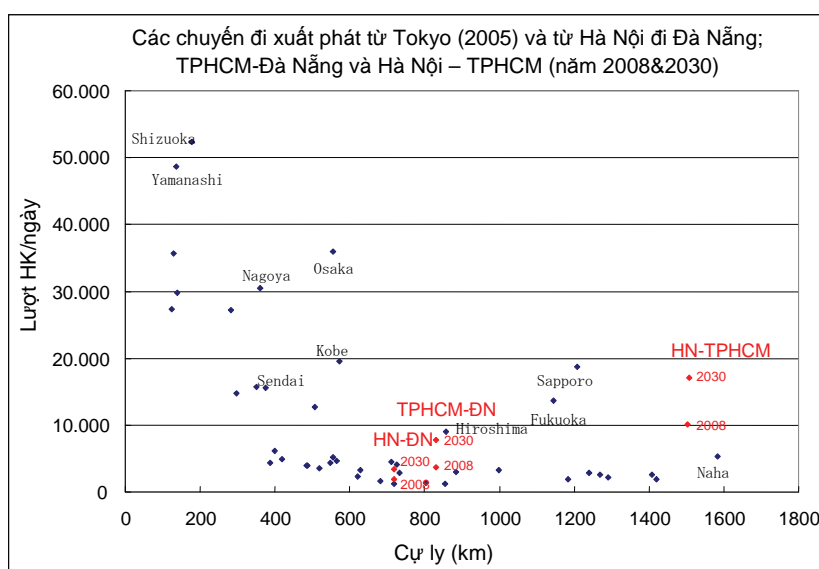
5.23 Bảng 5.3.5 tổng hợp lượng hành khách và tỷ phần đảm nhận phương thức ước tính cho các cặp OD đại diện (dọc hành lang Bắc – Nam). Tỷ phần của ĐSCT cao hơn ở các cự ly trung bình như Hà Nội – Đà Nẵng và TPHCM – Đà Nẵng so với cự ly dài Hà Nội – TPHCM. Tuy nhiên, luồng vận tải hành khách trên tuyến Hà Nội – TPHCM có thể sẽ lớn hơn giống như ở Nhật Bản và được tổng hợp trong Hình 5.3.8.

**Bảng 5.3.5 Kết quả phân tích nhu cầu vận tải trên hàng lang Bắc - Nam**

			Xe con	Xe buýt	ĐS thường	ĐSCT	Đường HK	Tổng
2008	Lượt HK/ ngày	Hà Nội – Đà Nẵng (718km)	27	143	425	-	1.351	1.946
		Hà Nội-TPHCM (1.508km)	36	1.606	1.537	-	6.960	10.139
		TPHCM-Đà Nẵng (831km)	17	765	552	-	2.381	3.715
	Tỷ phần (%)	Hà Nội – Đà Nẵng (718km)	1	7	22	-	69	100
		Hà Nội-TPHCM (1.508km)	0	16	15	-	69	100
		TPHCM-Đà Nẵng (831km)	0	21	15	-	64	100
2030 Kịch bản không tác động	Lượt HK/ ngày	Hà Nội – Đà Nẵng (718km)	24	48	6	-	3.278	3.356
		Hà Nội-TPHCM (1.508km)	12	24	2	-	17.036	17.074
		TPHCM-Đà Nẵng (831km)	54	134	18	-	7.602	7.808
	Tỷ phần (%)	Hà Nội – Đà Nẵng (718km)	1	1	0	-	98	100
		Hà Nội-TPHCM (1.508km)	0	0	0	-	100	100
		TPHCM-Đà Nẵng (831km)	1	2	0	-	97	100
2030 Kịch bản 1 (ĐS cải tạo + Đường cao tốc)	Lượt HK/ ngày	Hà Nội – Đà Nẵng (718km)	88	220	36	-	3.012	3.356
		Hà Nội-TPHCM (1.508km)	138	354	52	-	16.530	17.074
		TPHCM-Đà Nẵng (831km)	162	432	56	-	7.154	7.804
	Tỷ phần (%)	Hà Nội – Đà Nẵng (718km)	3	7	1	-	90	100
		Hà Nội-TPHCM (1.508km)	1	2	0	-	97	100
		TPHCM-Đà Nẵng (831km)	2	6	1	-	92	100
2030 Kịch bản 2 (ĐS cải tạo + Đường cao tốc + ĐS cao tốc)	Lượt HK/ ngày	Hà Nội – Đà Nẵng (718km)	88	220	36	1.478	1.536	3.356
		Hà Nội-TPHCM (1.508km)	138	354	52	5.174	11.354	17.072
		TPHCM-Đà Nẵng (831km)	162	432	56	3.004	4.150	7.804
	Tỷ phần (%)	Hà Nội – Đà Nẵng (718km)	3	7	1	44	46	100
		Hà Nội-TPHCM (1.508km)	1	2	0	30	67	100
		TPHCM-Đà Nẵng (831km)	2	6	1	38	53	100

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

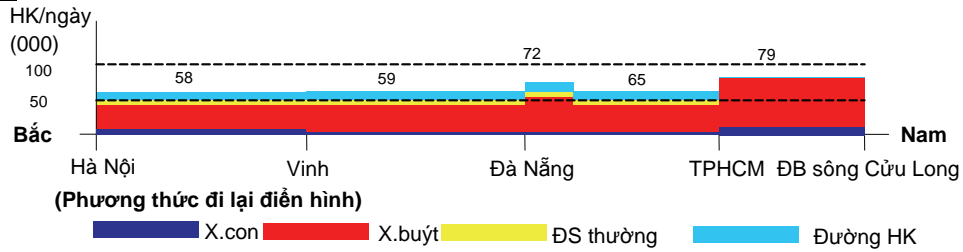
**Hình 5.3.8 So sánh luồng vận tải giữa các thành phố ở Nhật Bản và Việt Nam**



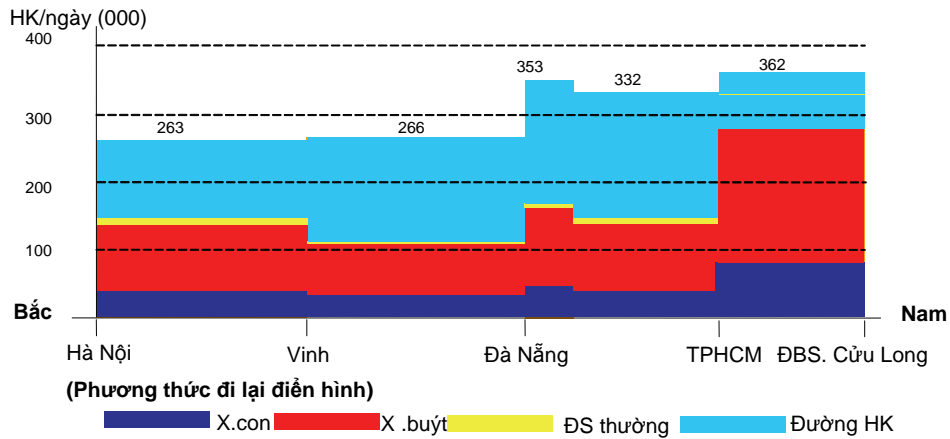
Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

**Hình 5.3.9 Quan hệ liên phương thức giữa các vùng**

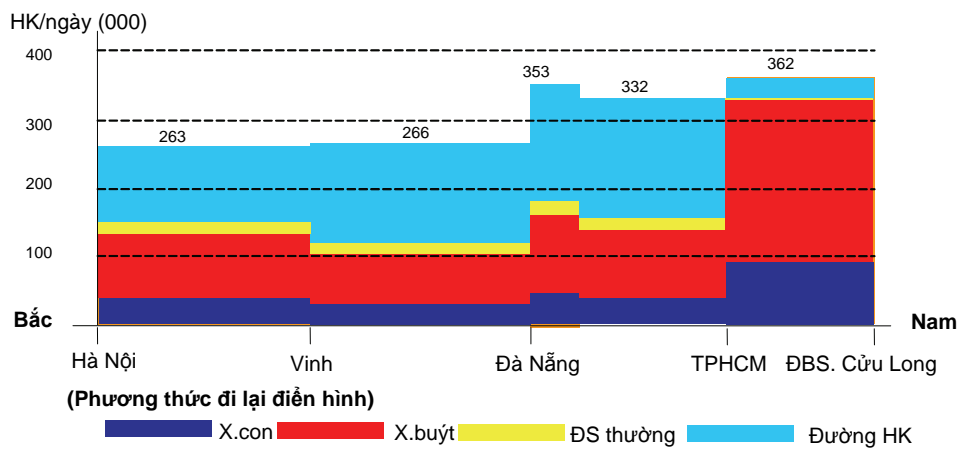
**2008** Hiện trạng



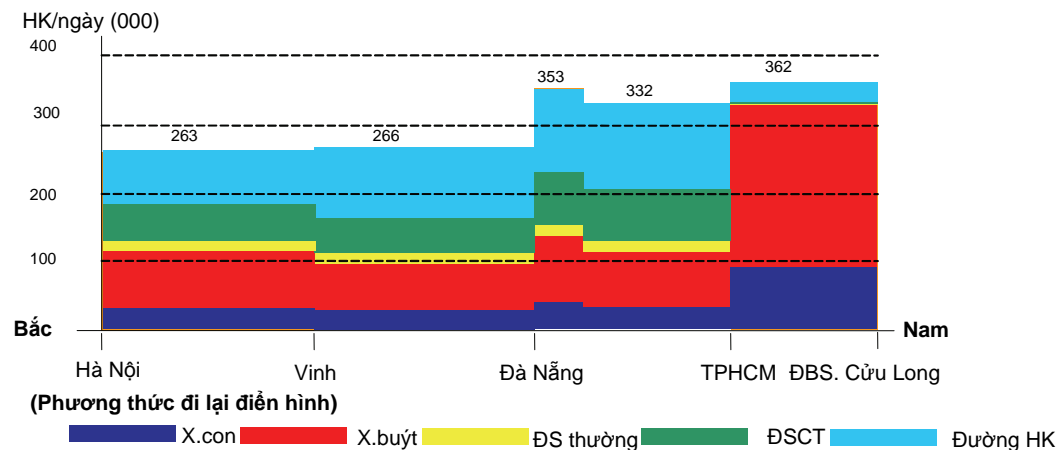
**2030** Kịch bản không tác động



**2030** Kịch bản 1 (Đường sắt cải tạo + Đường bộ cao tốc)

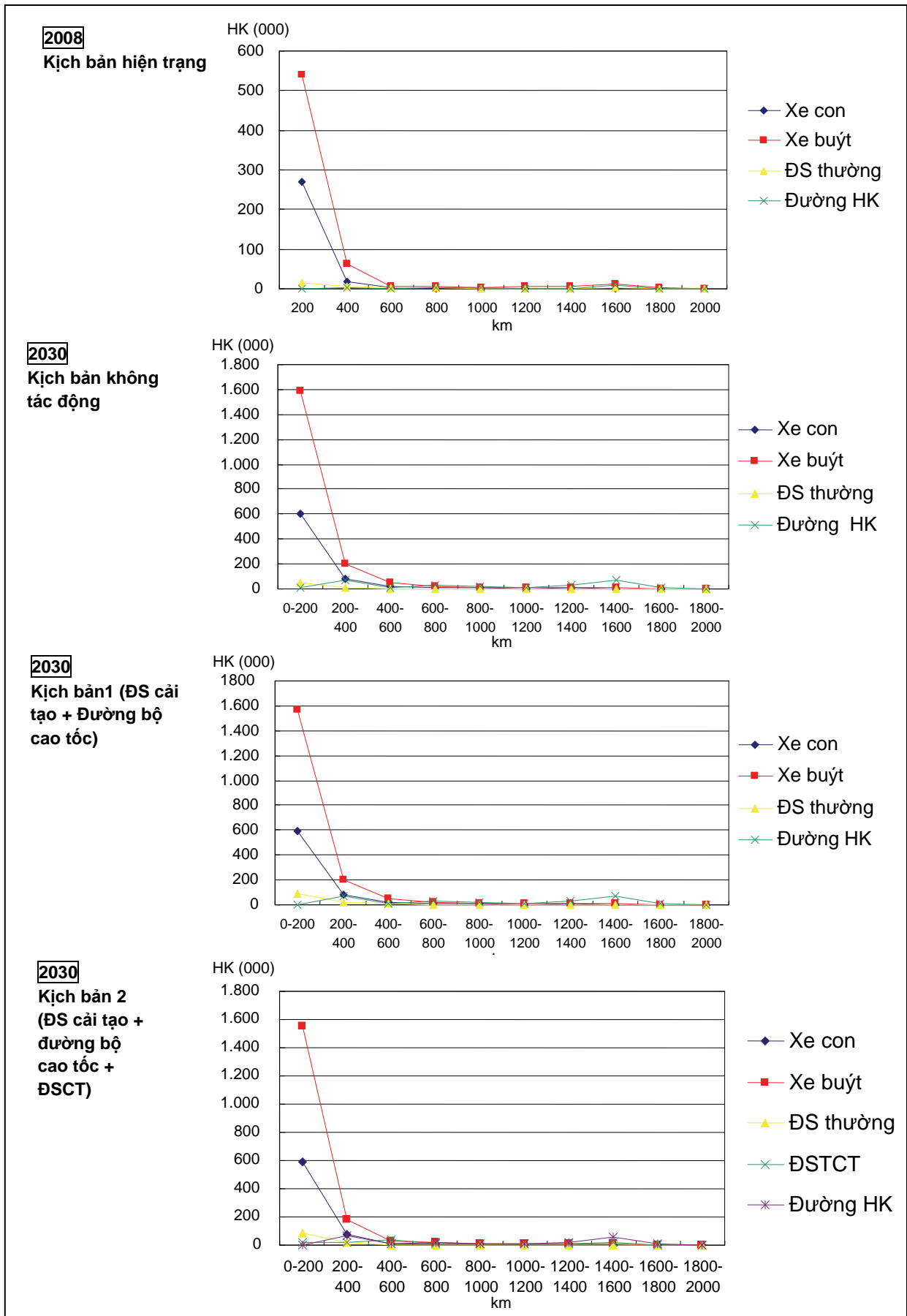


**2030** Kịch bản 2 (ĐS cải tạo + Đường bộ cao tốc + ĐS cao tốc (vận tốc 300 km/h, giá vé = giá vé máy bay))

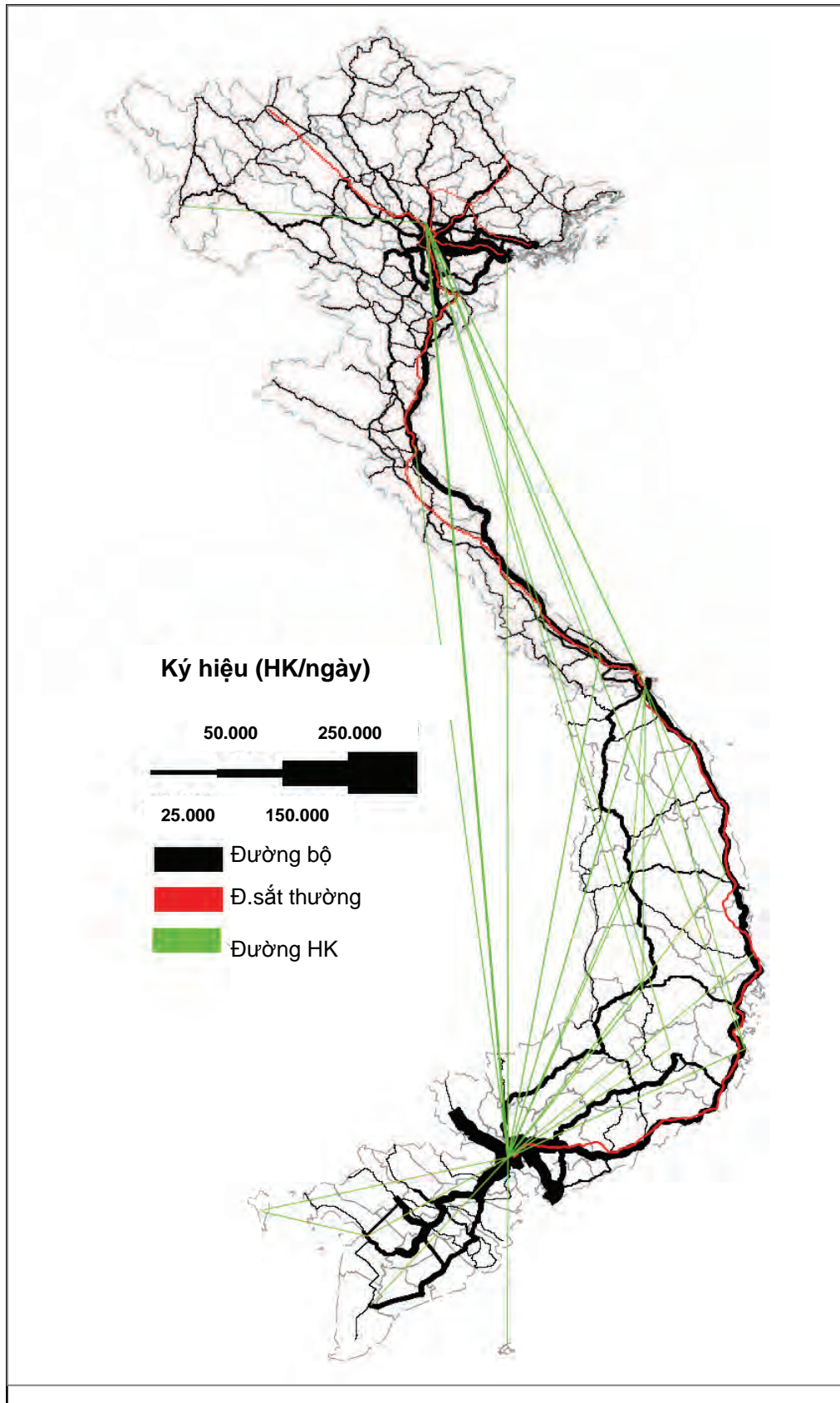




Hình 5.3.10 Phân bổ cự ly chuyến đi

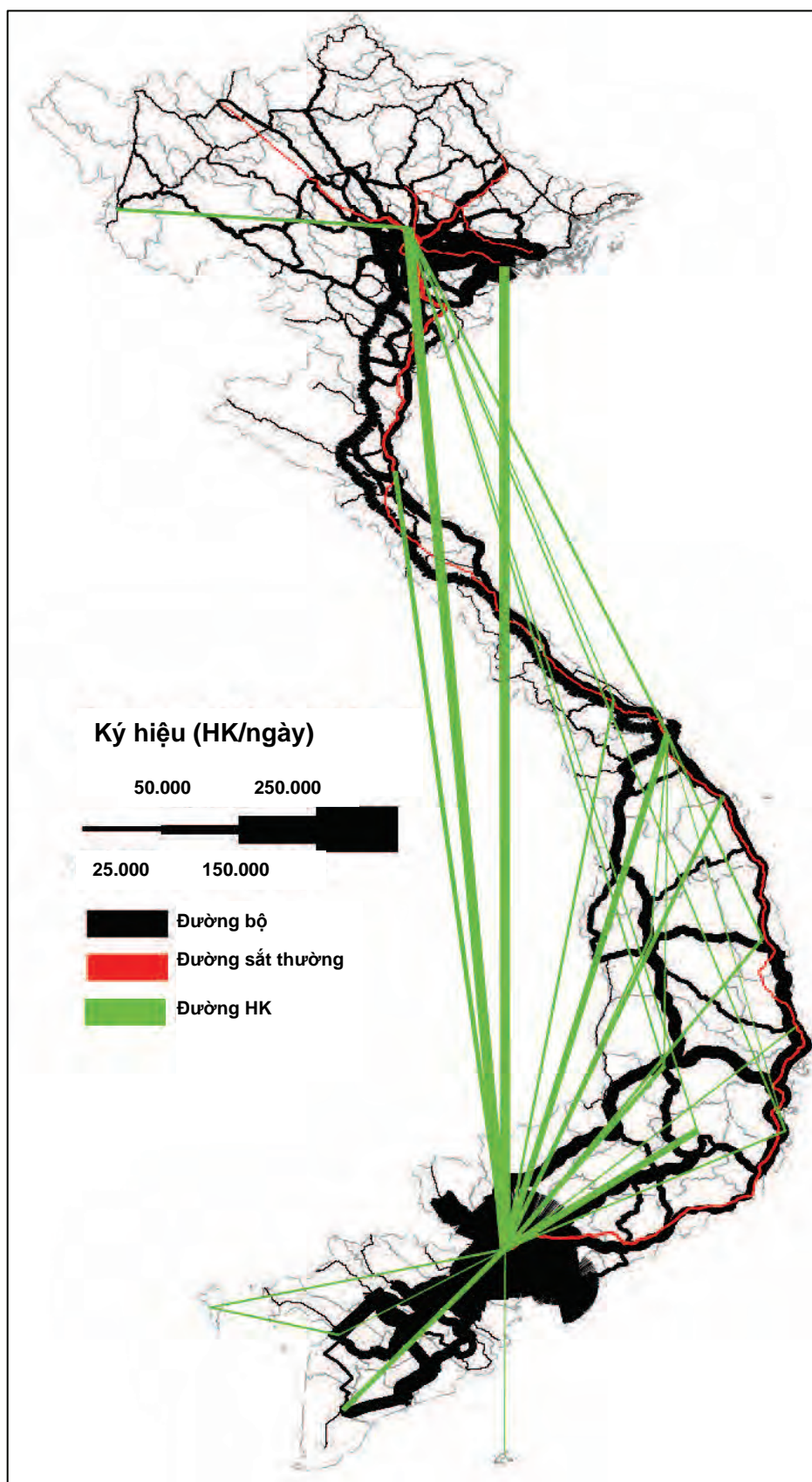


Hình 5.3.11 Phân bố vận tải hành khách năm 2008



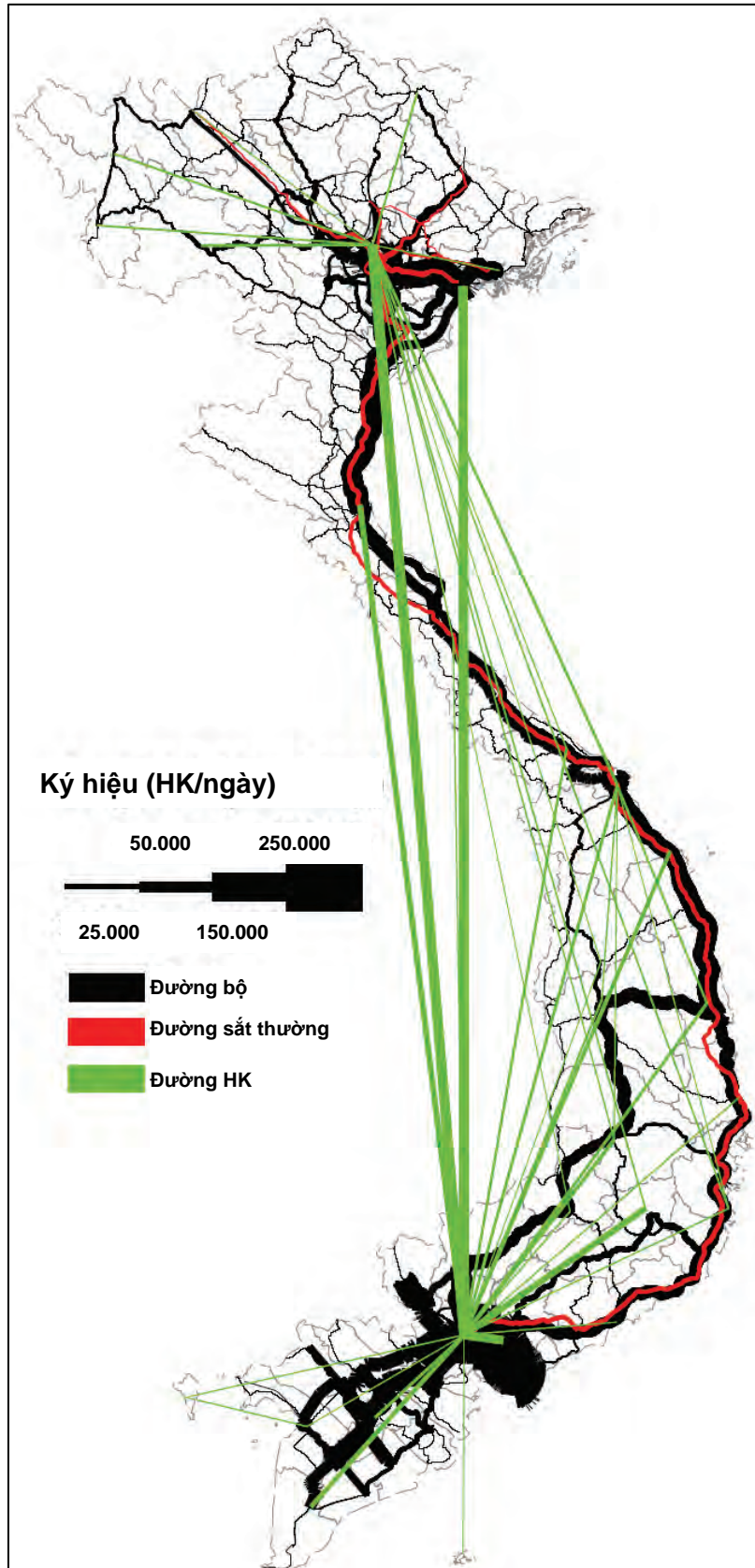
Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2.

Hình 5.3.12 Phân bố vận tải, kịch bản “Không tác động” năm 2030



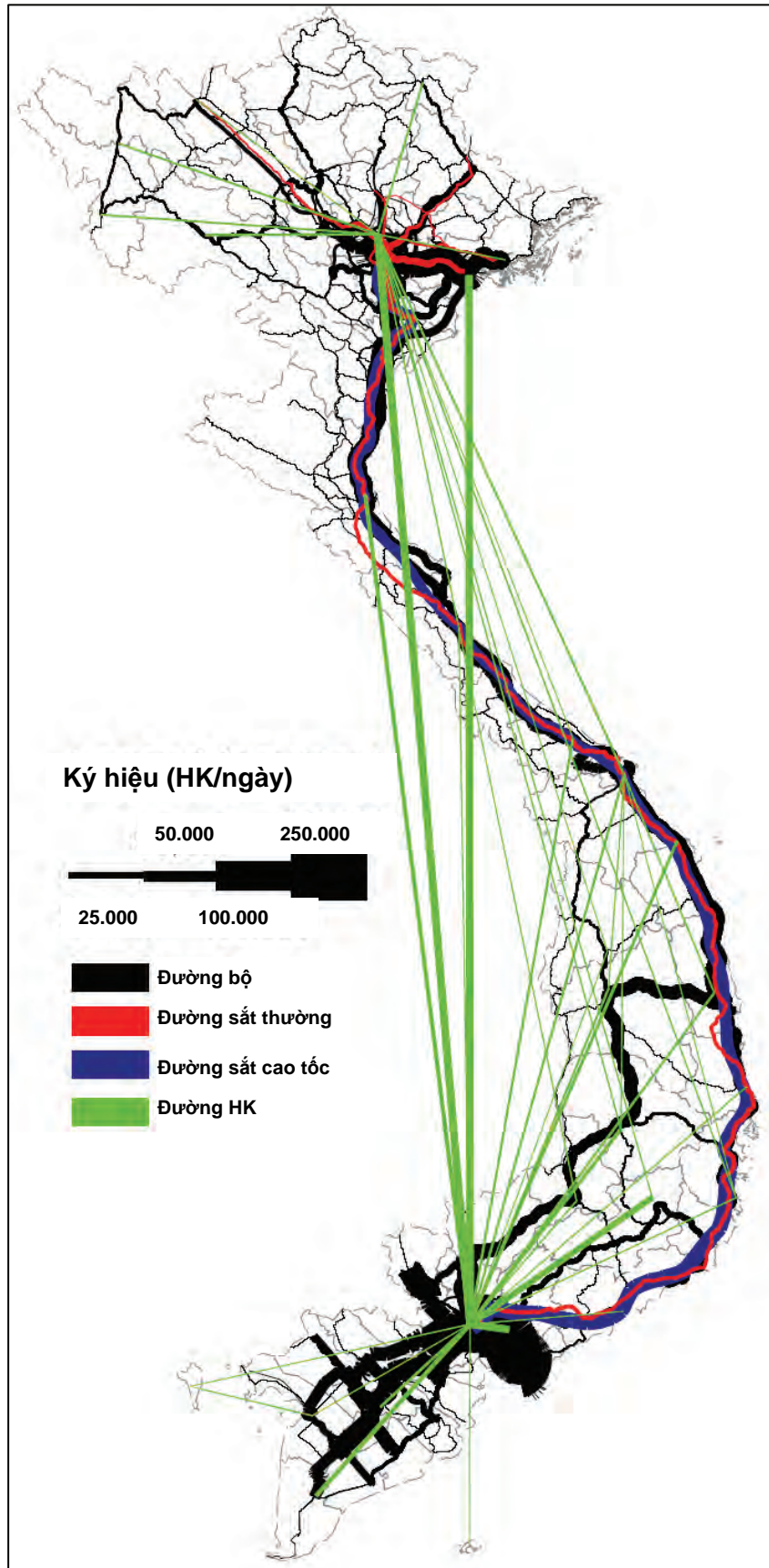
Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2.

Hình 5.3.13 Phân bố vận tải, Kịch bản 2  
(cải tạo đường sắt thường+Đường bộ cao tốc+ĐSCT), 2030



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

**Hình 5.3.14 Phân bổ vận tải, Kịch bản 1  
(cải tạo đường sắt thường+Đường bộ cao tốc) năm 2030**

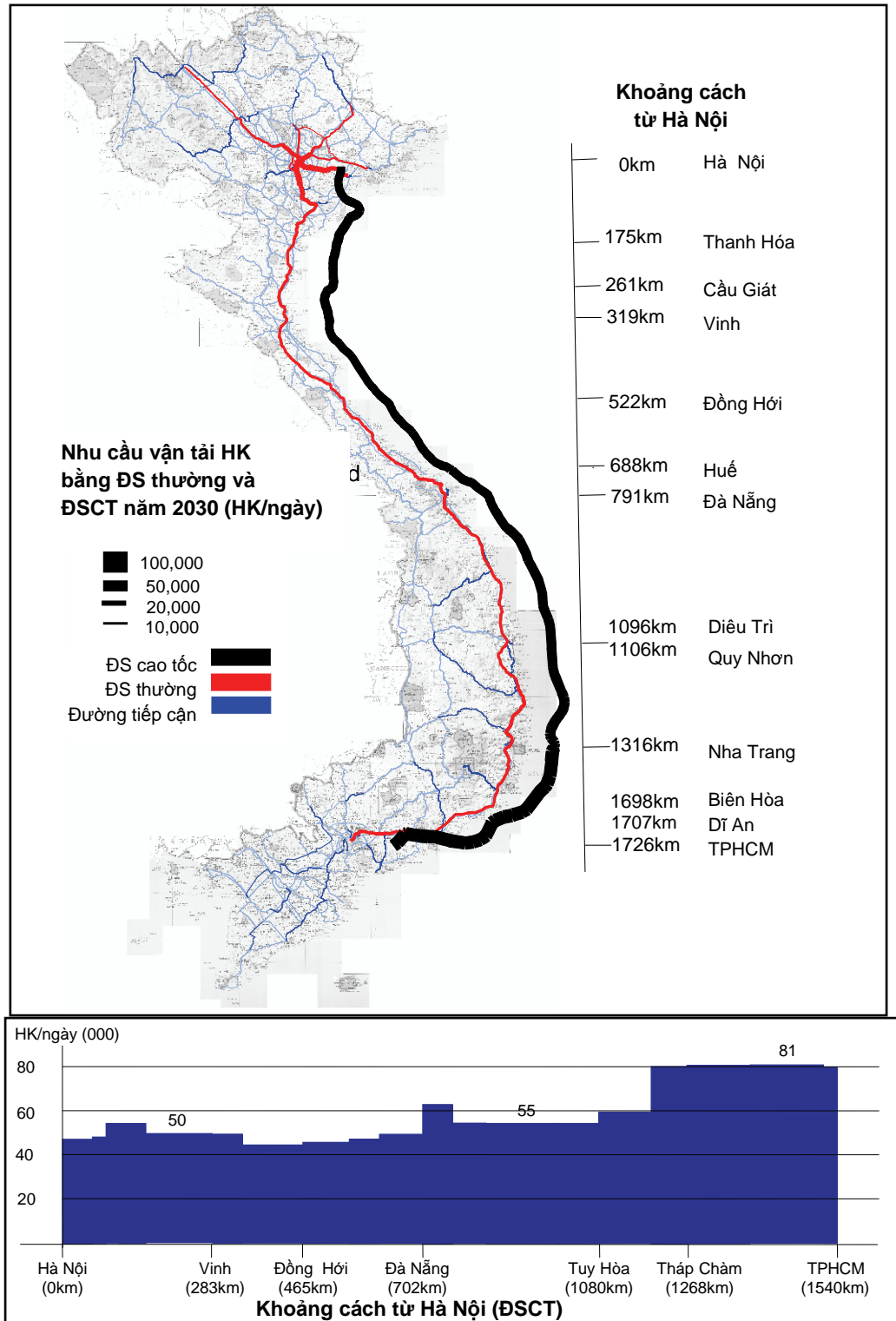


Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

**(4) Nhu cầu vận tải của Đường sắt cao tốc**

5.24 Hình vẽ dưới đây thể hiện lưu lượng vận tải được phân bổ của đường sắt khi vận tốc của đường sắt cao tốc là 300 km/h và giá vé bằng giá vé máy bay)

**Hình 3.3.15 Lưu lượng vận tải được phân bổ của đường sắt năm 2030**  
 (ĐSCT vận tốc 300 km/h, giá vé bằng giá vé máy bay)



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2

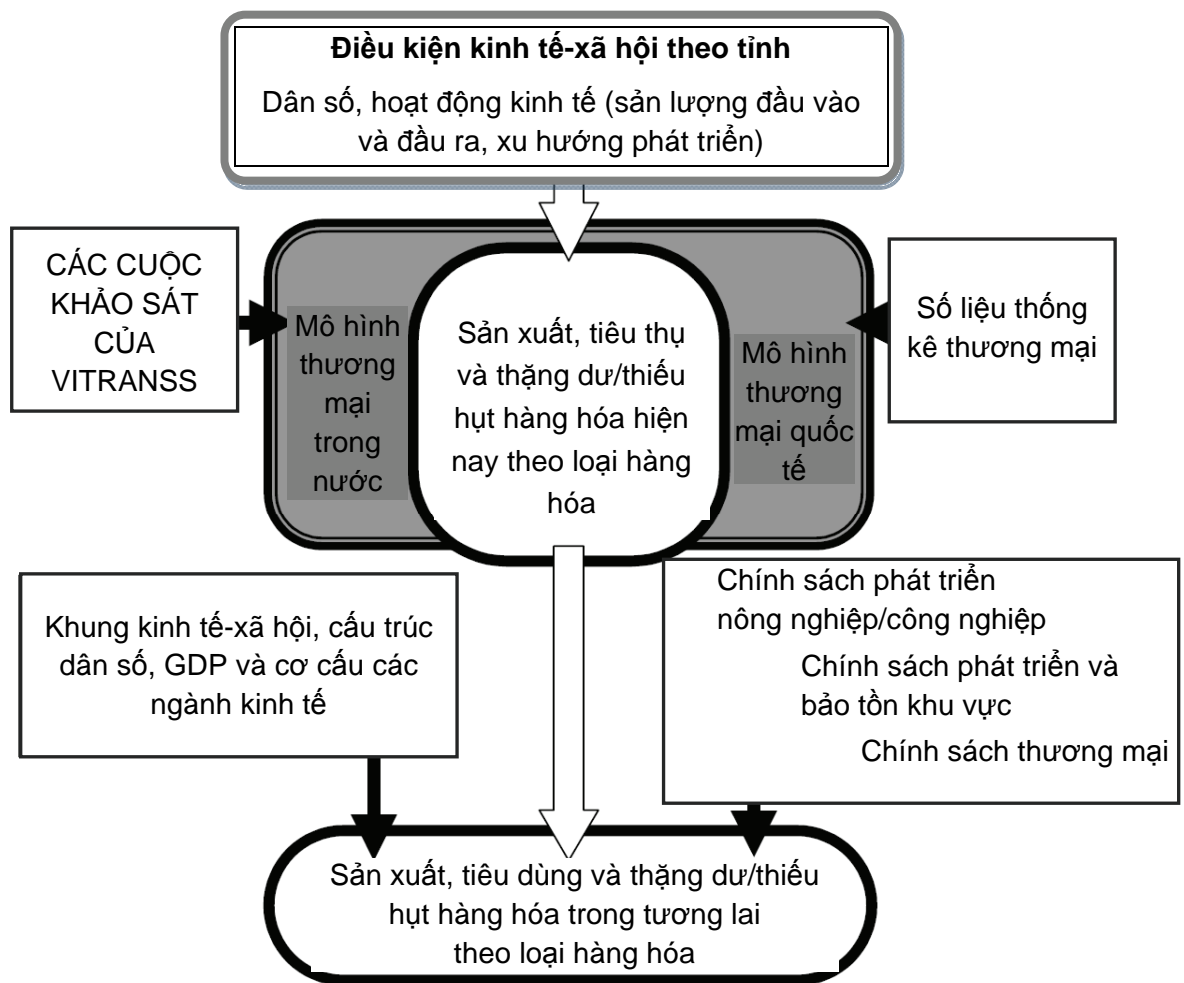
## 5.4 Nhu cầu vận tải hàng hóa

### 1) Phương pháp luận

5.25 Quy hoạch vận tải hàng hóa được dựa trên phân tích các loại hàng hóa chính theo khối lượng và hướng tuyến vận chuyển. Trong VITRANSS1, các loại hàng hóa chính được chia thành 13 nhóm. Nghiên cứu này nhìn chung cũng theo các bước phân tích của VITRANSS1 để dự báo và phân tích nhu cầu vận tải hàng hóa.

5.26 Bước đầu tiên để dự báo nhu cầu vận tải hàng hóa là ước tính lượng hàng hóa sản xuất và tiêu thụ theo tỉnh và theo nhóm hàng hóa. Những tỉnh có thặng dư hoặc thiếu hụt hàng hóa là nguồn vận tải hàng hóa. Dự báo này được thực hiện dựa trên các cuộc khảo sát vận tải của VITRANSS2 và các số liệu thống kê thương mại hiện có. Xu hướng tăng trưởng kinh tế-xã hội và các dự án phát triển đề xuất/quy hoạch cũng được xem xét.

Hình 5.4.1 Dự báo sản xuất/tiêu thụ và thặng dư/thiếu hụt theo loại hàng hóa



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2

5.27 Sau phần dự báo này, phương pháp 4 bước thông thường được áp dụng tương tự như trong dự báo nhu cầu vận tải hành khách. Mô hình phát sinh/thu hút chuyển đi và mô hình phân bổ chuyển đi cũng như mô hình phân chia phương thức và phân bổ giao thông được mô tả trong các trang tiếp theo cùng với các kết quả dự báo.

**Bảng 5.4.1 Phân loại hàng hóa của VITRANSS2**

Nhóm hàng hóa	Thành phần loại hàng hóa theo nhóm
1. Lương thực	Lúa gạo, ngũ cốc, lúa mì
2. Mía đường	Mía để tinh chế, để sản xuất kẹo bánh, đường
3. Gỗ	Gỗ để sản xuất đồ gỗ và giấy
4. Cây công nghiệp	Các loại cây công nghiệp như cà phê, chè, cao su, hồ tiêu, khoai lang, đậu, hạt điều, dừa, thuốc lá, v.v.
5. Thủy hải sản	Các loại hải sản đánh bắt tự nhiên và nuôi trồng của các trang trại
6. Thịt gia súc	Lợn, gia súc, gia cầm, v.v.
7. Thép thành phẩm	Các loại thép, gồm cả thép tấm
8. Vật liệu xây dựng	Đá, sỏi, cát, gạch, ngói, v.v.
9. Xi măng	Xi măng
10. Phân bón	Phân đạm và thức ăn gia súc
11. Than	Than dùng trong sản xuất điện, phân bón và của các ngành công nghiệp
12. Xăng dầu	Các sản phẩm dầu khí (không bao gồm dầu thô)
13. Hàng hóa chế tạo	Các loại hàng hóa, trang thiết bị, máy móc, hóa chất chế tạo, hàng tiêu dùng, v.v. đóng trong container hoặc hàng rời

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2



## 2) Tổng hợp về dự báo sản xuất/tiêu thụ và xuất/nhập khẩu

5.28 Bảng 5.4.2 tổng hợp kết quả dự báo sản xuất/tiêu thụ và xuất/nhập khẩu một số mặt hàng chính. Cách phân loại hàng hóa trong bảng này không dựa trên 13 nhóm hàng hóa như trong Bảng 5.4.1 nhưng sau đó sẽ được gắn với 13 nhóm hàng hóa để làm số liệu đầu vào cho dự báo nhu cầu vận tải hàng hóa (xem Báo cáo Kỹ thuật số 3 về Phân tích nhu cầu vận tải và Báo cáo kỹ thuật số 4 về Phân tích các loại hàng hóa chính).

**Bảng 5.4.2 Sản lượng sản xuất/tiêu thụ của một số mặt hàng chính theo loại hàng hóa**

(000 tấn)

Mặt hàng	Tổng sản lượng (triệu tấn)				Nhập khẩu (triệu tấn)				Xuất khẩu (triệu tấn)				Tiêu thụ (triệu tấn)			
	1997	2010	2020	2030	1997	2010	2020	2030	1997	2010	2020	2030	1997	2010	2020	2030
<b>Tổng</b>	167,3	561,5	916,9	1.357,6	17,4	54,3	130,6	322,2	22,1	66,2	96,8	175,6	178,0	580,5	997,9	1.564,9
<b>Hàng rời</b>	10,1	25,4	37,5	49,6	5,6	7,6	0,3	6,9	10,1	18,9	17,0	29,1	15,7	39,5	58,3	77,0
1 SP hóa dầu	10,1	25,4	37,5	49,6	5,6	7,6	0,3	6,9	10,1	18,9	17,0	29,1	15,7	39,5	58,3	77,0
<b>Hàng khô</b>	157,2	536,0	879,4	1.308,0	11,8	46,7	130,3	315,3	12,0	47,3	79,8	146,6	162,3	541,0	939,7	1.487,9
Các mặt hàng CN	82,7	400,9	657,7	999,8	10,1	39,0	111,3	287,0	7,0	38,6	60,3	117,3	85,7	401,5	709,3	1.171,3
1 Vật liệu XD	53,5	244,2	407,1	570,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	53,5	244,2	407,1	570,1
2 Than đá	11,4	47,0	50,0	50,0	0,0	0,0	30,3	127,5	3,5	12,0	0,0	0,0	7,9	35,2	80,9	178,5
3 Xi măng	8,0	53,1	70,0	102,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0	53,1	70,0	103,6
4 Phân bón	3,2	8,7	12,8	15,8	2,7	3,3	2,6	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	12,0	15,4	19,0
5 Thép	1,0	11,0	20,0	30,0	0,8	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	12,0	20,0	30,0
6 Hàng chế tạo (XK)	5,5	36,9	97,7	231,1	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6	26,6	60,3	117,3	1,9	10,2	37,4	113,8
7 Hàng chế tạo (NK)	0,0	0,0	0,0	0,0	6,7	34,7	78,4	156,3	0,0	0,0	0,0	0,0	6,7	34,7	78,4	156,3
SP khai khoáng	1,0	6,4	23,4	45,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,9	9,5	17,0	1,4	7,2	32,9	62,5
1 Quặng sắt	0,4	3,5	16,0	28,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,9	9,5	17,0	0,8	4,3	25,5	45,7
2 Bô-xít	0,0	1,7	5,6	14,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	5,6	14,4
3 Apatít	0,6	1,3	1,8	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	1,3	1,8	2,4
Nông sản	73,6	128,8	198,3	262,7	1,7	7,7	19,0	28,3	4,6	7,8	10,0	12,3	75,2	132,2	197,4	254,1
1 Ngũ cốc	29,2	46,7	64,1	84,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	29,2	46,7	64,1	84,2
2 Lúa mì	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	1,4	2,3	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	1,4	2,3	3,4
3 Gạo	20,6	31,8	39,7	49,1	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6	4,0	4,0	4,0	20,6	31,8	39,7	49,1
4 Mía đường	12,7	22,7	38,4	48,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,7	22,7	38,4	48,7
5 Thủy hải sản	3,2	8,7	14,3	20,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,6	0,8	3,2	8,7	14,3	20,9
6 Gỗ	1,3	6,3	23,4	34,8	1,3	6,3	16,7	24,9	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	8,4	20,3	32,0
7 Thịt gia súc	1,5	2,7	3,9	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	2,7	3,9	5,2
8 Sắn	0,5	1,7	2,9	3,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,0	1,7	2,4	0,5	1,7	2,9	4,2
9 Cà phê	0,5	1,3	1,7	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	1,1	1,5	2,0	0,5	1,3	1,7	2,4
10 Chè	0,2	0,8	1,3	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,2	0,8	1,3	1,9
11 Cao su	0,2	0,8	1,3	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,8	1,3	1,8	0,2	0,8	1,3	1,8
12 Hồ tiêu	0,0	0,2	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,0	0,2	0,2	0,3
13 Điều	0,0	0,2	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,4	0,0	0,2	0,4	0,5
14 Khoai lang	1,7	1,5	1,6	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,5	1,6	1,9
15 Đậu nành	0,2	0,5	0,6	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	0,6	0,7
16 Dừa	0,3	0,2	0,5	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,5	1,2
17 Thịt gia súc	1,5	2,7	3,9	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	2,7	3,9	5,2
<b>Container (triệu tấn)</b>					3,7	28,3	63,3	133,7	3,2	22,2	48,8	103,4	6,9	50,5	112,1	237,1
<b>Container (000 TEU)</b>					0,4	2,7	6,0	12,7	0,3	2,4	5,3	11,2	0,7	5,1	11,3	23,9

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

5.29 Bảng 5.4.3 tổng hợp dự báo xuất/nhập khẩu của Việt Nam (xem chi tiết trong Báo cáo Kỹ thuật số 4).

**Bảng 5.4.3 Dự báo xuất/nhập khẩu của Việt Nam**

Mặt hàng	Nhập khẩu (triệu tấn)				Xuất khẩu (triệu tấn)				Cảng chính	
	1997	2010	2020	2030	1997	2010	2020	2030	Xếp hàng	Đỡ hàng
1. SP dầu mỏ	5,60	7,58	0,26	6,93	10,09	18,94	17,00	29,06	Ngoài khơi tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu (dầu thô)	Quảng Ninh, Đà Nẵng, Bà Rịa Vũng Tàu
2. Than đá	0,00	0,00	30,32	127,50	3,45	12,00	0,00	0,00	Quảng Ninh	Các khu vực có nhà máy nhiệt điện chạy bằng than
3. Phân bón	2,66	3,29	2,58	3,20						Hải Phòng, Đà Nẵng, Bà Rịa Vũng Tàu
4. Thép	0,81	1,00	0,00	0,00					Cao Bằng, Bắc Kạn, Lào Cai, Thái Nguyên	Hải Phòng, Đà Nẵng, Bà Rịa Vũng Tàu
5. Hàng chế tạo (xuất)					3,59	26,63	60,29	117,29	Hà Nội, Hải Phòng, Thanh Hóa, Đồng Nai, Bà Rịa Vũng Tàu, TPHCM	
6. Hàng chế tạo (nhập)	6,66	34,74	78,40	156,31						Hải Phòng, Quảng Ninh, Đà Nẵng, Bình Định, Bà Rịa Vũng Tàu, TPHCM
7. Quặng sắt					0,40	0,85	9,50	17,01	Thái Nguyên, Bắc Kạn, Hà Giang	
8. Lúa mì	0,40	1,37	2,30	3,42	0,00	0,00	0,00	0,00		Quảng Ninh, Bà Rịa Vũng Tàu
9. Gạo					3,58	4,00	4,00	4,00	Long An, Tiền Giang, Đồng Tháp, An Giang, Kiên Giang, Cần Thơ	Hải Phòng, Đà Nẵng, Bà Rịa Vũng Tàu
10. Thủy hải sản					0,15	0,36	0,57	0,78	Bình Thuận, Bà Rịa Vũng Tàu, Long An, An Giang, Kiên Giang, Cà Mau	
11. Gỗ	1,27	6,30	16,71	24,86						Hải Phòng, Đà Nẵng, TPHCM
12. Cây công nghiệp	0,00	0,00	0,00	0,00	0,83	3,47	5,42	7,49		Ninh Bình, Thanh Hóa, Nghệ An, Quảng Nam, Bình Định, Tây Ninh, Đà Nẵng, Bà Rịa -Vũng Tàu và TPHCM
13. Container	3,68	28,31	63,31	133,68	3,22	22,15	48,80	103,42	Hải Phòng, Quảng Ninh, Đà Nẵng, Bình Định, Bà Rịa - Vũng Tàu và TPHCM	

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

### 3) Phát sinh và thu hút (vận tải nội địa)

5.30 Các giả định sau đây được áp dụng để dự báo nhu cầu vận tải hàng hóa:

- (i) Nếu một tỉnh có thặng dư hàng hóa lớn (sản xuất > tiêu thụ), tỉnh đó sẽ là tỉnh phát sinh hàng hóa hoặc nếu một tỉnh có thiếu hụt lớn (tiêu thụ > sản xuất), tỉnh đó sẽ là tỉnh thu hút hàng hóa.
- (ii) Hàng hóa sẽ phát sinh/thu hút nhiều hơn ở tỉnh có kết cấu hạ tầng logistics hoặc hệ thống phân phối tốt. Thông thường, các thành phố dẫn đầu như Hà Nội và Hải Phòng trong Khu vực Nghiên cứu có kết cấu hạ tầng logistics tốt và hàng hóa được giao tới điểm đến cuối cùng qua các thành phố này. Do đó, các chỉ tiêu kinh tế-xã hội cũng được sử dụng như là các biến ngoại suy; và
- (iii) Xuất khẩu được xem là tiêu thụ và nhập khẩu được coi là sản xuất. Do đó, các tỉnh/thành phố có các cảng quốc tế sẽ có phát sinh và thu hút hàng hóa lớn hơn.

5.31 Dựa vào các giả định trên, các mô hình hồi quy tuyến tính đa nhân tố được xây dựng như sau:

$$G_i = a_1 * S_i + a_2 * X_i + b$$

$$A_j = c_1 * D_j + c_2 * X_j + d$$

Trong đó,	$G_i$	: Phát sinh từ vùng i
	$A_j$	: Thu hút từ vùng j
	$S_i$	: Dư cung ở vùng i
	$D_j$	: Thiếu hụt ở vùng j
	$X_i, X_j$	: Các chỉ tiêu KT-XH của vùng i và j
	$a_1, a_2, c_1$ và $c_2$	: Các chỉ tiêu
	$b$ và $d$	: Hằng số

5.32 Các chỉ tiêu kinh tế-xã hội được sử dụng trong công thức trên với vai trò là biến giải thích, tổng sản phẩm nội vùng hoặc sản lượng của từng ngành thể hiện mối tương quan lớn nhất được lựa chọn. Ngoài ra, mô hình phát sinh và thu hút đều sử dụng một chỉ tiêu để tránh sự mất cân bằng trong tỷ lệ tăng trưởng của hai yếu tố này. Xuất/nhập khẩu cũng được đưa vào phát sinh/thu hút của các tỉnh/thành có cảng.

**Bảng 5.4.4 Các biến số trong phân tích hồi quy**

Mặt hàng	Phát sinh	Thu hút
1. Lương thực và hoa màu	Dư thừa, Tổng SP nội vùng của KV III	Tổng SP nội vùng của KV III
2. Mía đường	Dư thừa, Tổng SP nội vùng	Tổng SP nội vùng
3. Gỗ và lâm sản	Tổng SP nội vùng của KV II	Thiếu hụt, Tổng SP nội vùng của KV II
4. Thép thành phẩm	Dư thừa, Tổng SP nội vùng của KV III	Tổng SP nội vùng của KV III
5. Vật liệu xây dựng	Dư thừa, Tổng SP nội vùng của KV III	Tổng SP nội vùng của KV III
6. Xi măng	Dư thừa/thiếu hụt, Tổng SP nội vùng của KV III	Tổng SP nội vùng của KV III
7. Phân bón	Dư thừa, Tổng SP nội vùng của KV III	Thiếu hụt, Tổng SP nội vùng của KV III
8. Than	Dư thừa, Tổng SP nội vùng của KV III	Thiếu hụt, Tổng SP nội vùng của KV III
9. SP dầu mỏ	Dư thừa, Tổng SP nội vùng	Thiếu hụt, Tổng SP nội vùng của
10. Cây công nghiệp	Dư thừa, Tổng SP nội vùng của KV III	Thiếu hụt, Tổng SP nội vùng của KV III
11. Hàng chế tạo	Dư thừa, Tổng SP nội vùng của KV II	Tổng SP nội vùng của KV II
12. Thủy hải sản	Dư thừa, Tổng SP nội vùng	Tổng SP nội vùng
13. Thịt gia súc và sp khác	Tổng SP nội vùng	Tổng SP nội vùng

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

**Bảng 5.4.5 Hệ số ước tính**

Loại hàng hóa	SX/Thu hút	Hàng số	a1,c1	a2,c2
1. Lương thực và hoa màu	Sản xuất	1.063,7	0,55	0,30
	Thu hút	638,0		0,44
2. Mía đường	Sản xuất	107,2	0,13	0,00
	Thu hút	-128,2		0,04
3. Gỗ và lâm sản	Sản xuất	313,2		0,03
	Thu hút	387,7	1,68	0,00
4. Thép thành phẩm	Sản xuất	399,2	0,83	0,12
	Thu hút	321,5		0,14
5. Vật liệu xây dựng	Sản xuất	4.301,1	0,87	1,23
	Thu hút	4.325,9		1,22
6. Xi măng	Sản xuất	619,4	2,98	0,49
	Thu hút	929,5		0,38
7. Phân bón	Sản xuất	-149,9		0,27
	Thu hút	568,7	0,23	0,03
8. Than đá	Sản xuất	1.727,5	7,66	0,09
	Thu hút	1.405,4	0,23	0,19
9. SP dầu mỏ	Sản xuất	-707,2		0,22
	Thu hút	326,6	0,13	0,07
10. Cây công nghiệp	Sản xuất	105,3	0,22	0,01
	Thu hút	13,3	0,62	0,04
11. Hàng chế tạo	Sản xuất	737,9		0,84
	Thu hút	496,7		0,93
12. Thủy hải sản	Sản xuất	-286,0	0,71	0,08
	Thu hút	212,3		0,01
13. Thịt gia súc và SP khác	Sản xuất	273,3		0,17
	Thu hút	537,2		0,13

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

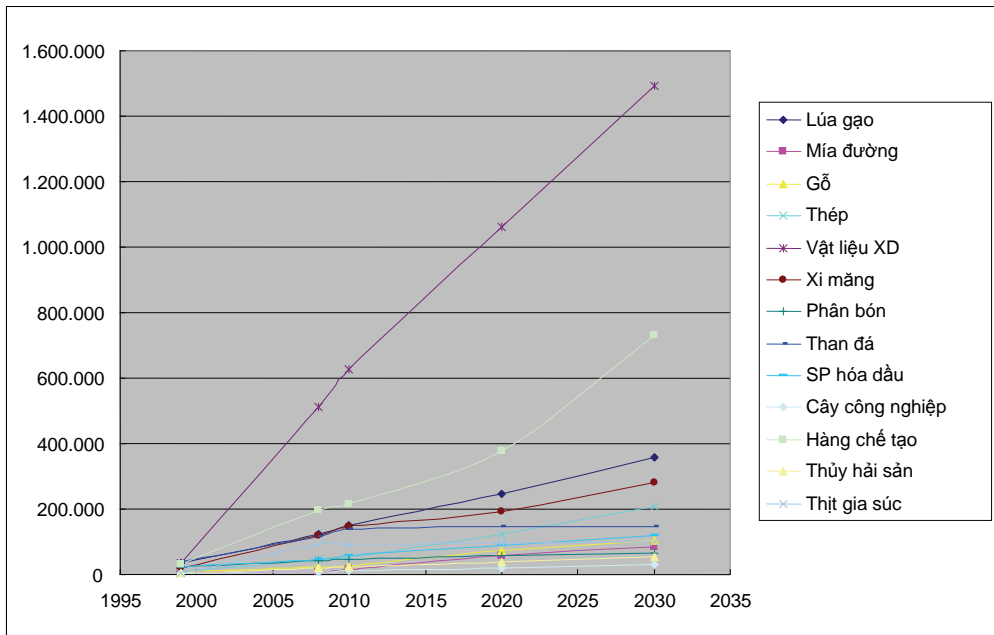
5.33 Giá trị tính toán sau đó được điều chỉnh để có tổng giá trị sản lượng dự báo (tổng kiểm soát) và kết quả được tổng hợp trong Bảng 5.4.6.

**Bảng 5.4.6 Phát sinh/thu hút ước tính của các loại hàng hóa**

Mặt hàng	Phát sinh/thu hút theo loại hàng hóa (tấn/ngày)					Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm (%)		
	1999	2008	2010	2020	2030	'08-'10	'10-'20	'20-'30
1. Lúa gạo	35.995	121.613	148.713	244.288	356.436	10,6	5,1	3,9
2. Mía đường	6.464	8.617	14.744	56.585	83.982	30,8	14,4	4,0
3. Gỗ	6.881	24.619	27.703	73.132	103.460	6,1	10,2	3,5
4. Thép	6.924	45.900	54.935	122.652	206.311	9,4	8,4	5,3
5. Vật liệu xây dựng	36.520	510.133	627.021	1.059.963	1.492.905	10,9	5,4	3,5
6. Xi măng	20.071	120.183	147.843	192.647	279.954	10,9	2,7	3,8
7. Phân bón	24.042	41.598	44.967	55.871	63.779	4,0	2,2	1,3
8. Than đá	39.548	117.124	138.959	146.930	146.930	8,9	0,6	0,0
9. SP hóa dầu	22.652	47.030	56.444	88.486	120.528	9,6	4,6	3,1
10. Cây công nghiệp	4.176	8.043	10.165	19.222	29.989	12,4	6,6	4,5
11. Hàng chế tạo	30.416	194.481	213.704	375.424	729.767	4,8	5,8	6,9
12. Thủy hải sản	4.521	19.389	22.724	37.604	55.333	8,3	5,2	3,9
13. Thịt gia súc	2.867	93.094	93.843	97.126	100.982	0,4	0,3	0,4
<b>Tổng</b>	<b>241.077</b>	<b>1.351.824</b>	<b>1.601.766</b>	<b>2.569.930</b>	<b>3.770.356</b>	<b>8,9</b>	<b>4,8</b>	<b>3,9</b>

Nguồn: VITRANSS 2 (2008)

Hình 5.4.2 Ước tính phát sinh/thu hút các loại hàng hóa

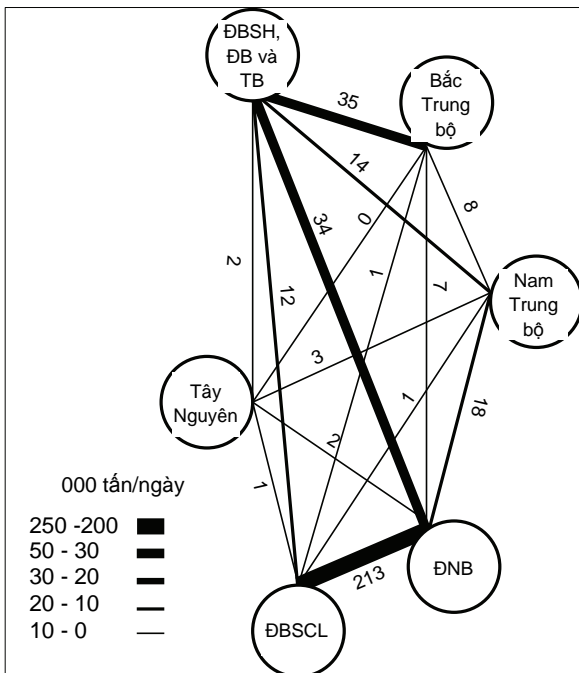


Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

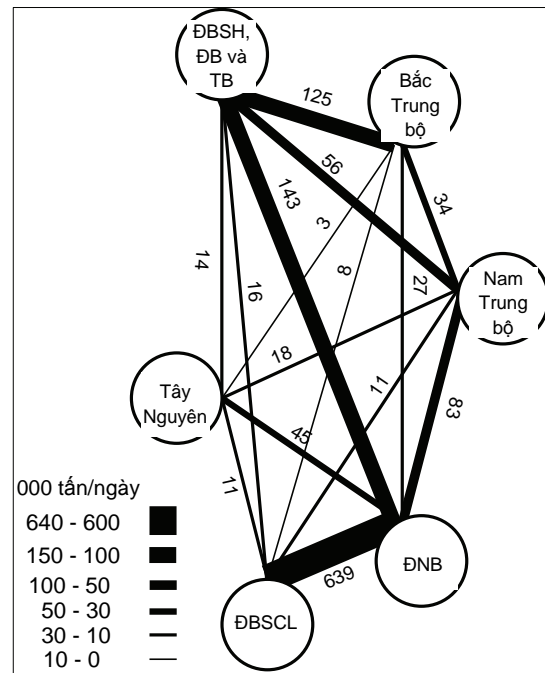
#### 4) Phân bổ (vận tải nội địa)

5.34 Phương pháp Fratar được sử dụng để dự báo phân bổ OD tương lai. Do phương pháp này thường dẫn đến luồng vận tải lớn ở cự ly dài nên kết quả được điều chỉnh với 3 lần cự ly vận chuyển trung bình như giới hạn trên theo loại hàng hóa. Nếu phát sinh hoặc thu hút trong tương lai được dự báo cho một tỉnh mà hiện tỉnh đó không có phát sinh/thu hút, phát sinh và thu hút sẽ được tính riêng trước khi tính toán cân bằng Fratar. Kết quả được minh họa trong các hình vẽ dưới đây.

Hình 5.4.3 Phân bổ vận tải hàng hóa năm 2008 (000tấn/ngày)



Hình 5.4.4 Phân bổ vận tải hàng hóa năm 2030 (000tấn/ngày)



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2

## 5) Phân chia theo phương thức

5.35 Nhu cầu vận tải hàng hóa phân chia theo phương thức được ước tính theo công thức sau:

$$P_{ij}(M_k) = (1/GC_{ij}(M_k))^2 / ((1/GC_{ij}(M_1))^2 + (1/GC_{ij}(M_2))^2 + \dots)$$

Trong đó, M : Phương thức  
 P : Xác suất lựa chọn phương thức k từ vùng i đến vùng j  
 GC : Chi phí chung của phương thức giữa vùng i và vùng j

5.36 Chi phí chung là tổng chi phí vận tải và chi phí thời gian của loại hàng hóa (xem Báo cáo Kỹ thuật số 3 về Dự báo nhu cầu vận tải).

### (1) Phân chia theo phương thức tổng thể

5.37 Hiện đường thủy nội địa và đường bộ đảm nhận tỷ trọng lớn trong vận tải hàng hóa theo khối lượng với tỷ phần đảm nhận phương thức trên 40%. Vận tải đường biển cũng chiếm tỷ trọng lớn gần 30% theo tấn-km. Trong tương lai, tỷ phần đảm nhận phương thức của đường bộ, đường sắt và đường biển dự báo sẽ tăng ổn định trong khi tỷ phần đảm nhận phương thức của đường thủy nội địa dự kiến sẽ giảm dần.

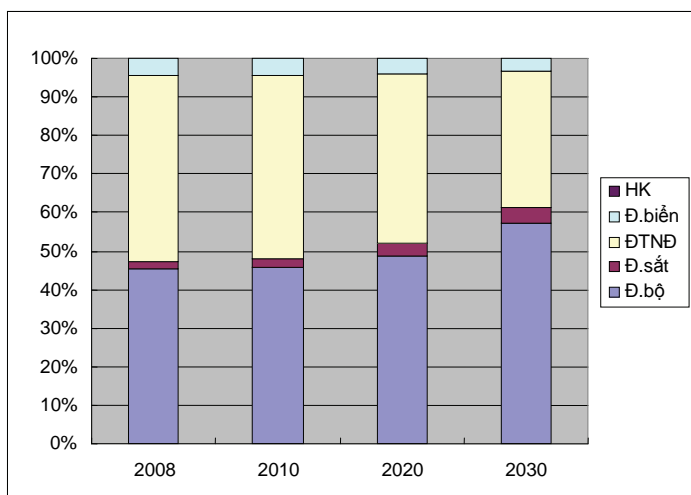
5.38 Ưu tiên lựa chọn phương thức thay đổi theo loại hàng hóa. Ví dụ, vật liệu xây dựng phụ thuộc vào đường thủy nội địa và đường bộ trong khi hàng chế tạo lại phụ thuộc chặt chẽ vào đường bộ. Đường hàng không chỉ được sử dụng hạn chế để vận chuyển hàng chế tạo.

**Bảng 5.4.7 Tỷ phần đảm nhận vận tải hàng hóa theo phương thức năm 2008 và năm 2030**

		Đường bộ	Đường sắt	Đường thủy nội địa	Đường biển	Đường hàng không	Tổng
Khối lượng vận chuyển (000 tấn/ngày)	2008	604,9	25,5	643,0	58,1	0,3	1.351,8
	2030	2.132,7	155,1	1.317,0	125,8	1,0	3.731,6
Tỷ phần đảm nhận PT (% , tấn)	2008	45,4	1,9	48,3	4,4	0,0	100,0
	2030	57,2	4,2	35,3	3,4	0,0	100,0
Tỷ phần đảm nhận PT (% , tấn-km)	2008	36,6	4,3	30,5	28,5	0,1	100,0
	2030	53,0	9,7	19,9	17,2	0,2	100,0

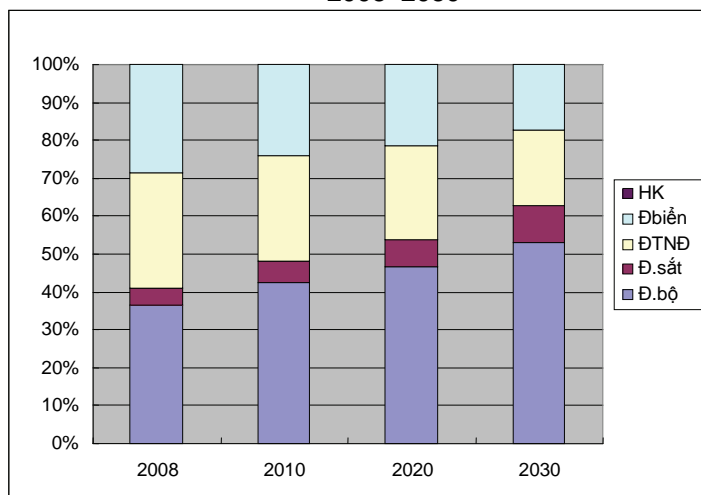
Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

**Hình 5.4.5 Xu hướng thay đổi tỷ phần đảm nhận phương thức vận tải hàng hóa theo tấn, 2008–2030**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

**Hình 5.4.6 Xu hướng thay đổi tỷ phần đảm nhận phương thức vận tải hàng hóa theo tấn-km, 2008–2030**



5-27 Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

## (2) Tỷ phần đảm nhận phương thức theo loại hàng hóa

5.39 Các bảng dưới đây tổng hợp tỷ phần đảm nhận phương thức ước tính trong vận tải hàng hóa liên tỉnh theo loại hàng hóa cho các năm 2008 và 2030.

**Bảng 5.4.8 Tỷ phần đảm nhận vận tải hàng hóa theo phương thức năm 2008**

Mặt hàng	Đường bộ	Đường sắt	Đường thủy NĐ	Đường biển	Đường HK	Tổng
1. Lúa gạo	78.969	204	36.109	4.261	0	119.543
2. Mía đường	3.682	0	4.847	88	0	8.617
3. Gỗ	11.499	523	11.683	914	0	24.619
4. Thép	41.965	2.156	1.015	764	0	45.900
5. Vật liệu xây dựng	129.219	8.213	370.787	1.914	0	510.133
6. Xi măng	38.965	3.810	64.387	13.021	0	120.183
7. Phân bón	8.813	2.939	28.678	1.168	0	41.598
8. Than	12.106	2.377	92.549	10.092	0	117.124
9. SP hóa dầu	33.374	404	5.018	8.234	0	47.030
10. Cây công nghiệp	5.628	0	2.415	0	0	8.043
11. Hàng chế tạo	171.895	4.895	3.916	13.524	251	194.481
12. Thủy hải sản	7.186	0	12.203	0	0	19.389
13. Thịt gia súc và SP khác	61.578	0	9.373	4.118	0	75.069
Tổng khối lượng (tấn/ngày)	604.879	25.521	642.980	58.098	251	1.331.729
Tỷ phần (% , tấn)	45,4	1,9	48,3	4,4	0,0	100,0
Cự ly vận tải TB (km)	143	400	112	1.161	1.404	178
Tỷ phần (% , tấn-km)	36,6	4,3	30,5	28,5	0,1	100,0

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

**Bảng 5.4.9 Tỷ phần đảm nhận vận tải hàng hóa theo phương thức năm 2030**

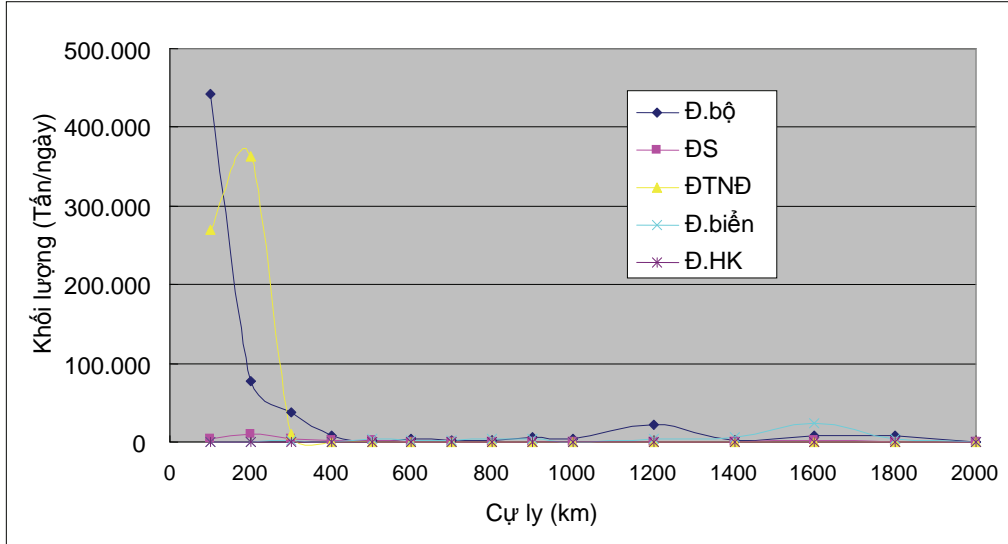
Mặt hàng	Đường bộ	Đường sắt	Đường thủy NĐ	Đường biển	Đường HK	Tổng
1. Lúa gạo	257.547	4.800	70.604	18.483	4	351.438
2. Mía đường	46.516	2.918	32.975	379	0	82.788
3. Gỗ	59.485	6.701	31.251	4.876	0	102.313
4. Thép	179.199	11.389	12.507	1.143	0	204.238
5. Vật liệu xây dựng	598.675	44.707	831.850	3.239	0	1.478.471
6. Xi măng	117.833	26.267	95.262	38.202	0	277.564
7. Phân bón	20.948	6.395	34.411	1.761	0	63.515
8. Than	18.630	3.219	109.710	14.948	0	146.507
9. SP hóa dầu	86.272	5.505	13.693	13.938	0	119.408
10. Cây công nghiệp	19.439	1.597	8.547	121	0	29.704
11. Hàng chế tạo	634.061	36.742	40.488	24.082	1.002	736.375
12. Thủy hải sản	27.782	1.603	26.065	167	0	55.617
13. Thịt gia súc và SP khác	66.356	3.224	9.616	4.471	0	83.667
Tổng	2.132.743	155.067	1.316.979	125.810	1.006	3.731.605
Tỷ phần (% , tấn)	57,2	4,2	35,3	3,4	0,0	100,0
Cự ly vận tải TB (km)	201	509	122	1.107	1.348	217
Tỷ phần (% , tấn-km)	53,0	9,7	19,9	17,2	0,2	100,0

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

### (3) Cự ly vận chuyển

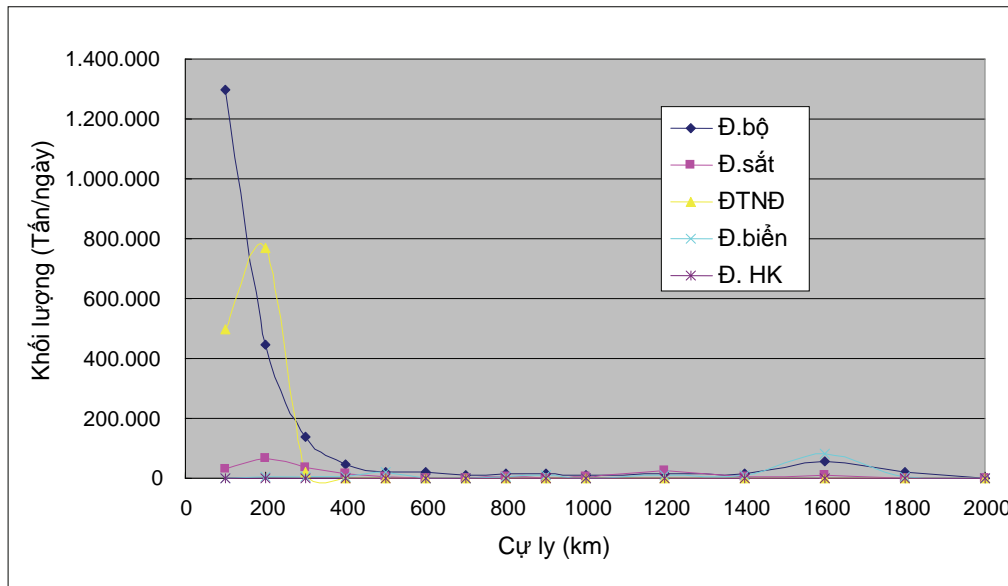
5.40 Các hình vẽ dưới đây tổng hợp phân bố cự ly vận chuyển theo phương thức cho năm 2008 và năm 2030.

**Hình 5.4.7 Phân bố cự ly vận chuyển theo phương thức năm 2008**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

**Hình 5.4.8 Phân bố cự ly vận chuyển theo phương thức năm 2030**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2.

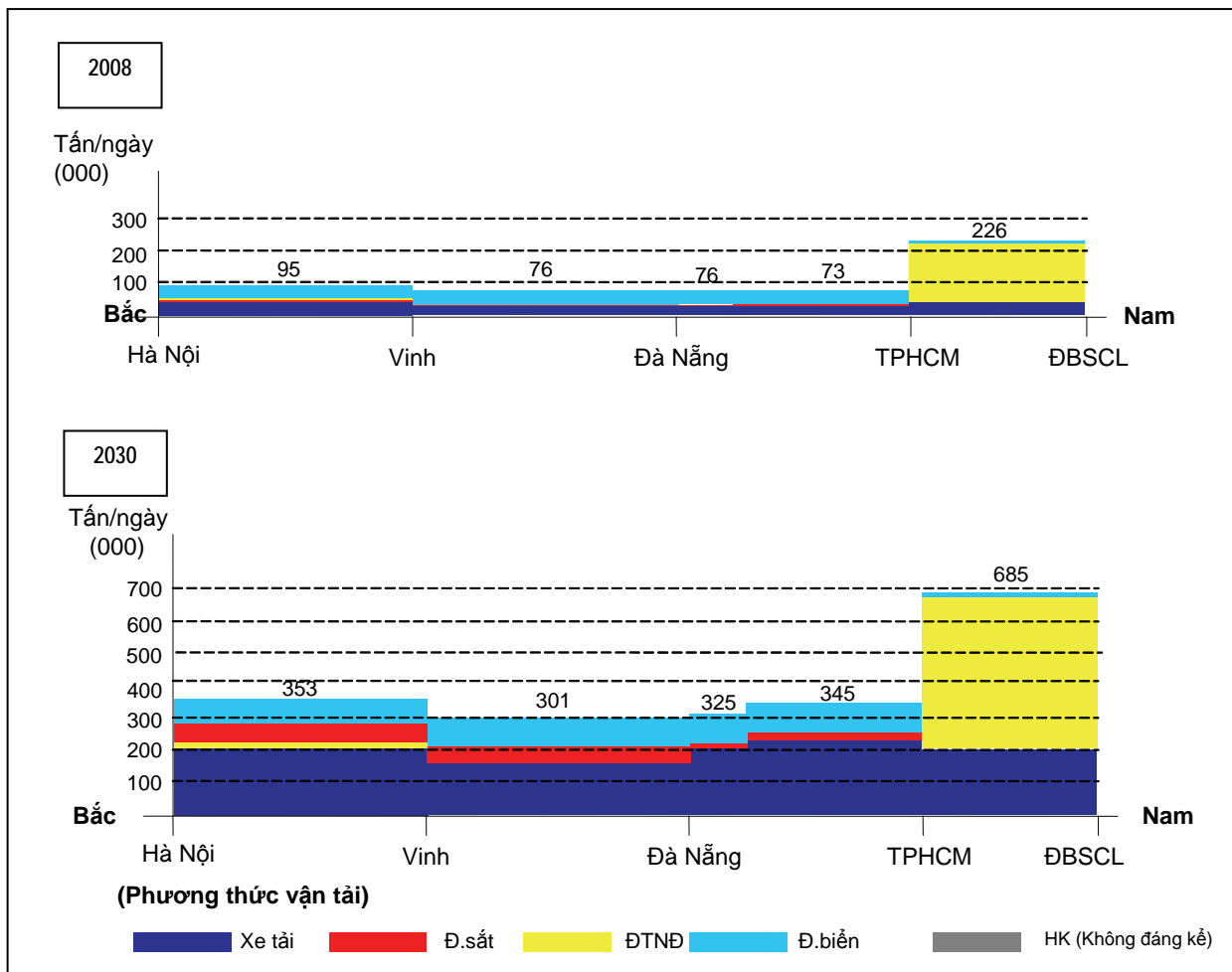


**(4) Phân bổ khối lượng vận tải dọc hành lang Bắc – Nam**

5.41 Phân bổ khối lượng vận tải hàng hóa theo phương thức dọc hành lang Bắc – Nam được thể hiện trong Hình 5.4.9. Vận tải hàng hóa bằng đường bộ, đường biển và đường sắt sẽ đóng vai trò quan trọng trong tương lai, đặc biệt là do mức tăng trưởng cao của nhu cầu vận tải hàng hóa dọc hành lang Bắc – Nam. Ngược lại, đường thủy nội địa sẽ chiếm thị phần lớn ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long.

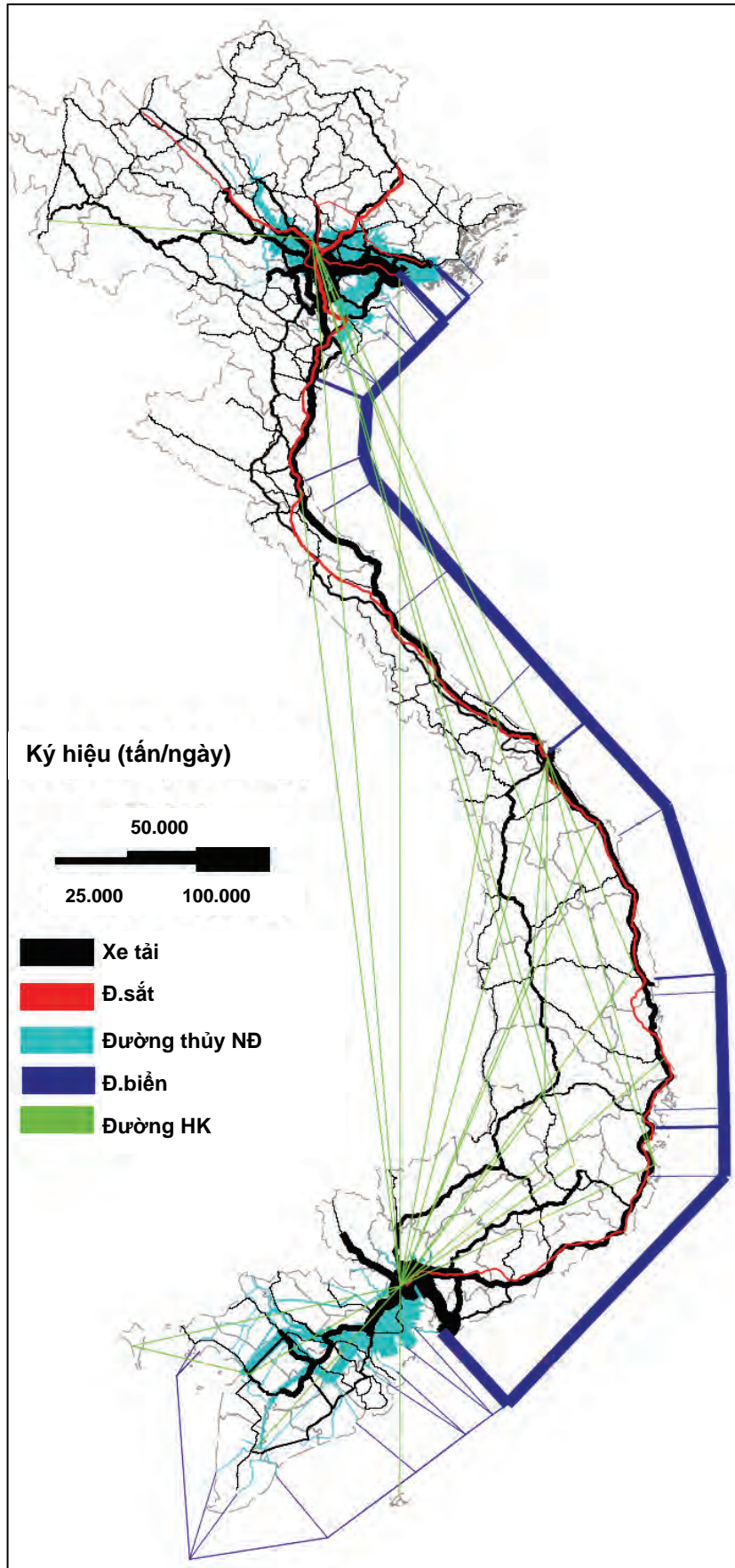
5.42 Hình 5.4.10 đến Hình 5.4.12 tổng hợp phân bổ tỷ phần đảm nhận phương thức vận tải hàng hóa ước tính trên mạng lưới GTVT. Theo kịch bản “không tác động”, đến năm 2030, năng lực của ngành đường bộ sẽ không đáp ứng được nhu cầu vận tải bằng đường bộ.

**Hình 5.4.9 Phân bổ vận tải hàng hóa trên hành lang vận tải Bắc – Nam theo phương thức**



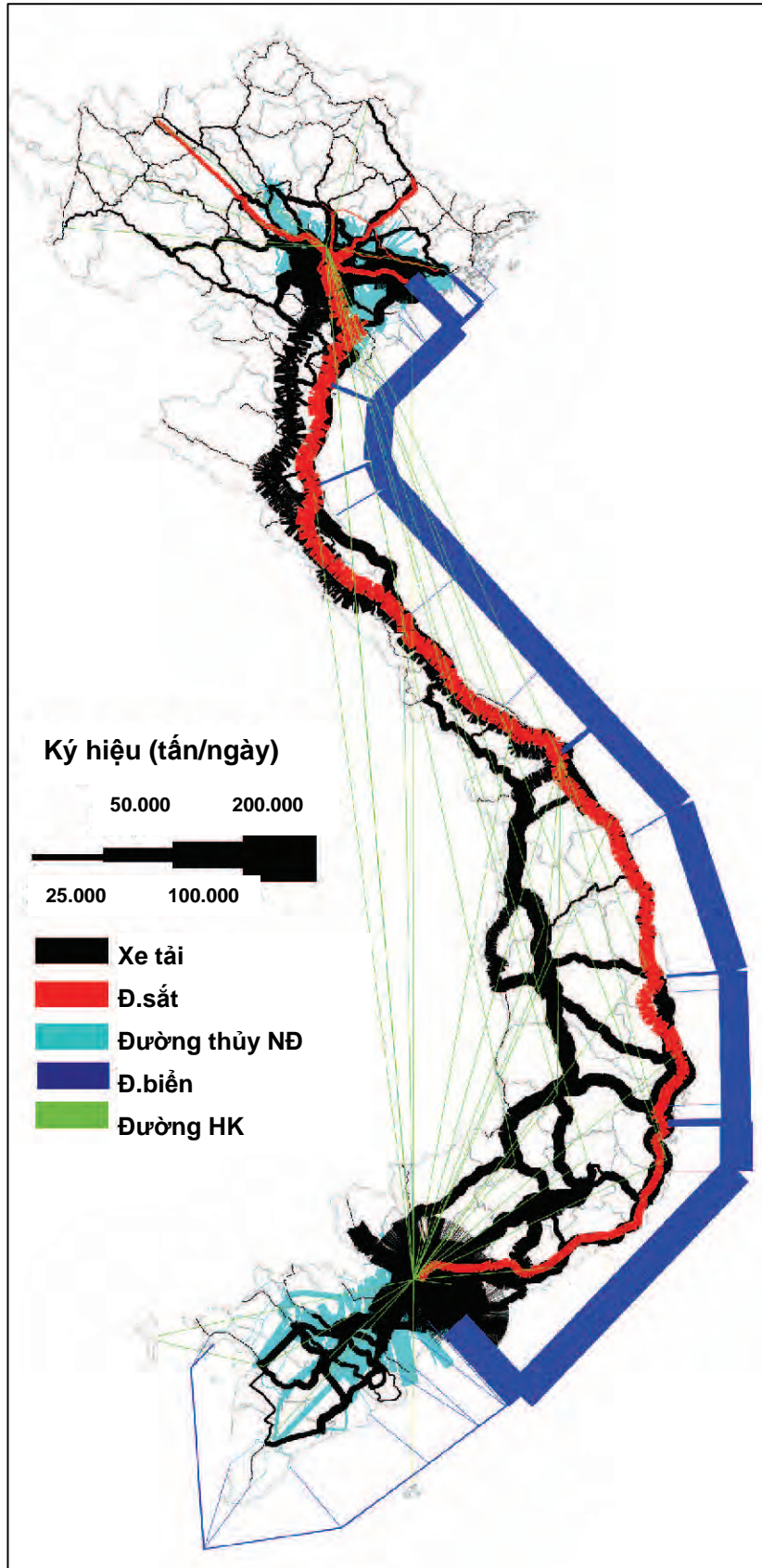
Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2.

Hình 5.4.10 Phân bố nhu cầu vận tải hàng hóa năm 2008



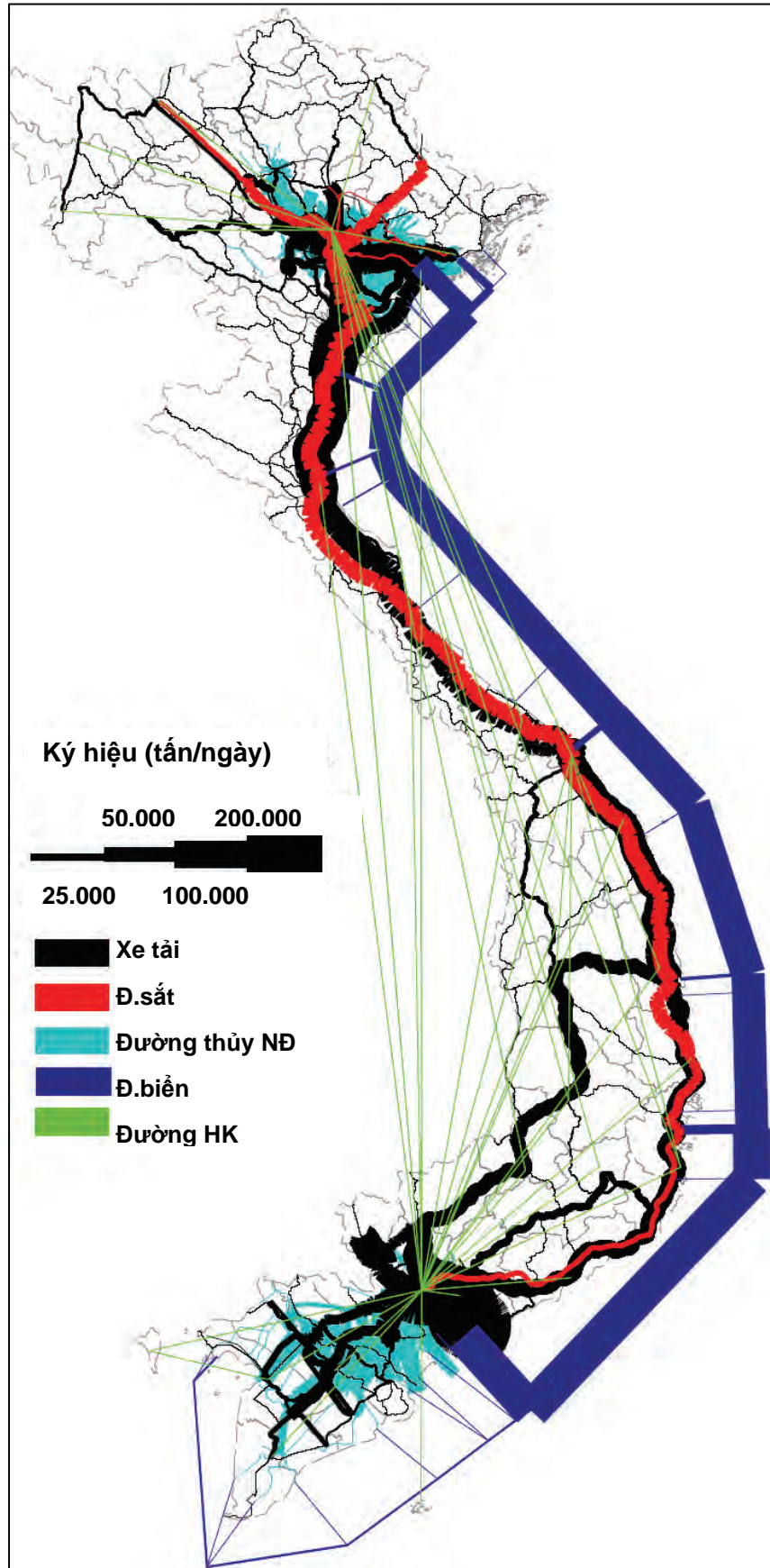
Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2.

Hình 5.4.11 Phân bổ nhu cầu vận tải hàng hóa – Kịch bản không tác động năm 2030



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2.

Hình 5.4.12 Phân bố nhu cầu vận tải hàng hóa – Kịch bản 1 (cải tạo DS thường + Đ.bộ cao tốc) năm 2030



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2.

## 6 THỂ CHẾ NGÀNH GIAO THÔNG VẬN TẢI

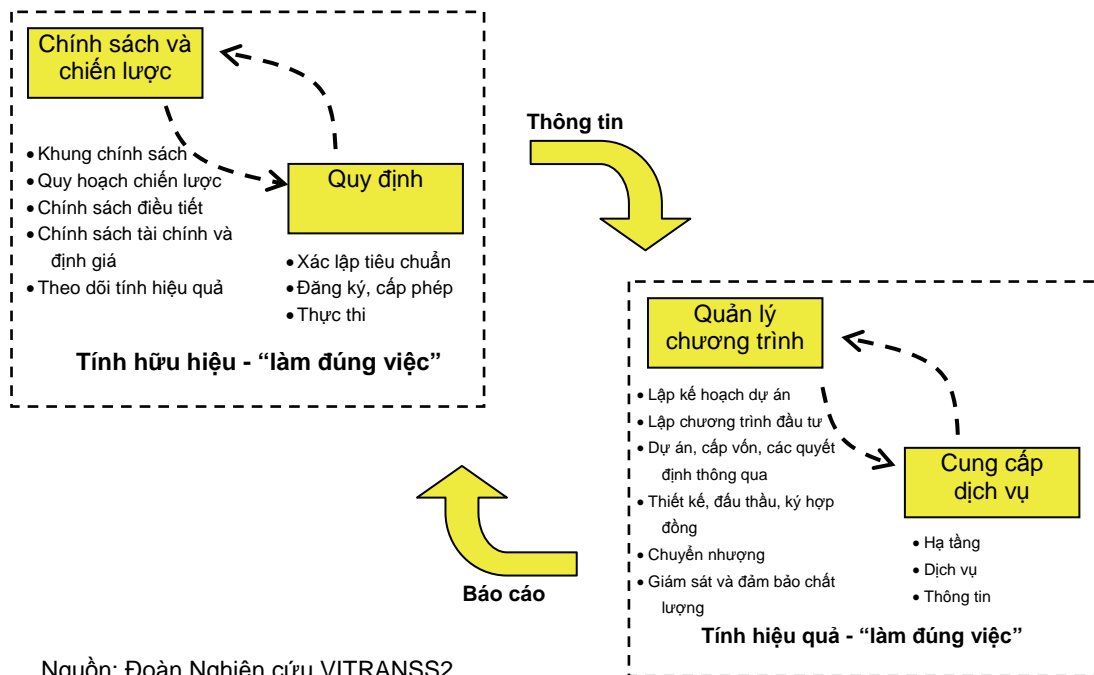
### 6.1 Những thu xếp thể chế hiện tại

#### 1) Cơ cấu tổ chức

6.1 Chương này tập trung vào cách thức khu vực Nhà nước lập quy hoạch, phát triển và quản lý ngành giao thông vận tải, và cách thức phân bổ toàn bộ quy trình và hoạt động kinh doanh theo ngành dọc và ngành ngang.

6.2 Ngành giao thông vận tải có phạm vi tác động lớn và cần được nghiên cứu một cách toàn diện vì giao thông vận tải góp phần quan trọng tới nhiều mặt của quá trình phát triển, bao gồm vận chuyển hàng hóa và hành khách, nối liền đô thị với nông thôn, vận tải cá nhân và công cộng, đáp ứng các nhu cầu kinh tế xã hội, phục vụ cho các nhu cầu trong nước và quốc tế. Vì có tính đa dạng như vậy nên cần phải áp dụng một mô hình đơn giản (như đã được áp dụng rộng rãi trên thế giới) để có thể hỗ trợ cho những nỗ lực phát triển và thay đổi thể chế lớn. Các hoạt động liên quan tới thể chế vận tải có thể được chia thành 4 nhóm hoạt động và trách nhiệm chính (xem Hình 6.1.1):

**Hình 6.1.1 Minh họa các trách nhiệm thể chế chính trong ngành GTVT**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS2

6.3 Khung phân loại hoạt động thể chế giao thông vận tải 4 nội dung (được Ngân hàng Thế giới áp dụng chung trên toàn thế giới) như thể hiện trong Hình 6.1.1 trên đây đã được sử dụng làm cơ sở phân loại cho mặt bằng thể chế hiện nay trong ngành giao thông vận tải năm 2009. Cơ cấu thể chế này được thể hiện trong Bảng 6.1.1. Có thể là ngoài trường hợp giao thông đô thị thì cấu trúc thể chế cơ bản này được áp dụng vào từng chuyên ngành vận tải. Tuy nhiên cần thực hiện thêm một số bước khác, trong đó bao gồm việc xác định khung tương lai cho việc áp dụng các lựa chọn về sự tham gia của khu vực tư nhân trong ngành giao thông vận tải.

**Bảng 6.1.1 Cơ cấu thể chế hiện tại trong ngành GTVT ở Việt Nam**

	<b>ĐƯỜNG BỘ</b>	<b>ĐƯỜNG BỘ CAO TỐC</b>	<b>ĐƯỜNG SẮT</b>	<b>ĐƯỜNG THỦY</b>	<b>CẢNG / VT.BIỂN</b>	<b>HÀNG KHÔNG</b>
<b>1. Kế hoạch và chính sách</b>	(1) Đa phương thức					
	Bộ GTVT	Bộ GTVT	Bộ GTVT	Bộ GTVT	Bộ GTVT	Bộ GTVT
<b>2. Quy định: Kỹ thuật</b>	(2) Chuyên ngành					
	Tổng Cục Đường bộ Việt Nam (GVRA), báo cáo lên Bộ GTVT	Nhìn chung do Bộ GTVT, tuy nhiên vẫn chưa rõ ràng	Cục Đường sắt Việt Nam báo cáo lên Bộ GTVT, Tổng Công ty ĐSVN báo cáo lên Thủ tướng	Cục Đường thủy nội địa Việt Nam (VIWA), báo cáo lên Bộ GTVT	Cục Hàng hải Việt Nam (VINAMARINE), báo cáo lên Bộ GTVT, VINALINES báo cáo lên Thủ tướng	Cục Hàng không Việt Nam (CAAV), báo cáo lên Bộ GTVT
<b>3. Quy định: Kinh tế</b>	(1) An toàn, tiêu chuẩn, v.v.					
	Tổng Cục Đường bộ Việt Nam	Nhìn chung do TCĐB, nhưng vẫn chưa rõ ràng đối với đường bộ cao tốc, vì vẫn rất hạn chế về vấn đề duy tu và bảo trì.	Cục ĐSVN	Cục Đường thủy nội địa Việt Nam đối với hoạt động khai thác cảng, luồng và tàu	VINAMARINE đối với hoạt động cảng biển và vận tải biển	Cục HK Việt Nam
	(2) Cấp phép					
	Cảnh sát GT cấp giấy phép lái xe	Cảnh sát GT cấp giấy phép lái xe	Đơn vị khai thác tàu/đầu máy, thuộc Tổng Công ty ĐSVN	Giấy phép lái tàu do Cục Đường thủy nội địa Việt Nam cấp	Giấy phép đăng ký thuyền bộ và thuyền viên VINAMARINE cấp	Giấy phép phi công và kỹ thuật viên hàng không do Cục HK VN cấp
<b>4. Quản lý chương trình</b>	(3) Đăng ký					
	Giấy đăng ký xe cơ giới do CSGT cấp; Đăng kiểm phương tiện: Cục Đăng kiểm, Thực thi: TCĐB	Giấy đăng ký xe cơ giới do CSGT cấp; Đăng kiểm phương tiện: Cục Đăng kiểm, Thực thi: TCĐB	Cục ĐSVN	Cục Đăng kiểm cấp giấy phép đăng ký & đăng kiểm tàu	Đăng kiểm Hàng hải Việt Nam, trực thuộc VINAMARINE	Cục HK VN đăng ký và đăng kiểm máy bay
	(1) Gia nhập & Cạnh tranh					
<b>5. Cung cấp kết cấu hạ tầng</b>	Đăng ký hoạt động kinh doanh vận tải đường bộ do Sở GTVT tỉnh và thành phố chịu trách nhiệm (đối với dịch vụ xe buýt và dịch vụ hàng hóa, dịch vụ vận tải qua biên giới do BGTV) Thu phí đường bộ do BGTVT, giao cho các đơn vị của BGTVT, TCĐB, VEC, UBNDTP (Sở GTVT tỉnh và thành phố) đối với đường tỉnh và đường huyện.	Đăng ký hoạt động kinh doanh vận tải đường bộ do Sở GTVT tỉnh và thành phố chịu trách nhiệm (đối với dịch vụ xe buýt và dịch vụ hàng hóa, dịch vụ vận tải qua biên giới do BGTV) Thu phí đường bộ do BGTVT, giao cho các đơn vị của BGTVT, TCĐB, VEC, UBNDTP (Sở GTVT tỉnh và thành phố) đối với đường tỉnh và đường huyện.	Độc quyền: TCTĐS	Hầu hết tàu và lan thuộc tư nhân sở hữu; hoặc của Cục Đường thủy nội địa Việt Nam	Các dịch vụ vận tải biển của VINAMARINE	Cục HK VN
<b>4. Quản lý chương trình</b>	(1) Lập chương trình đầu tư					
	Bộ GTVT, KHĐT, TC (Ngân sách nhà nước) Bộ GTVT là cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm về hợp tác nhà nước tư nhân (PPP)	Bộ GTVT, KHĐT, TC (Ngân sách nhà nước) Bộ GTVT là cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm về hợp tác nhà nước tư nhân (PPP)	Bộ GTVT, KHĐT, TC	Bộ GTVT, KHĐT, TC	Bộ GTVT, KHĐT, TC	Bộ GTVT, KHĐT, TC
<b>5. Cung cấp kết cấu hạ tầng</b>	(1) Xây dựng					
	Ban QLDA trực thuộc Bộ GTVT và Tổng cục Đường bộ VN (trừ đường cao tốc & đường địa phương), đơn vị trúng thầu khác	Giao cho các nhà thầu trực thuộc đơn vị chủ sở hữu đường bộ cao tốc, bao gồm nhượng quyền	Kết cấu hạ tầng đường sắt do cả Cục ĐSVN và Tổng CTĐSVN	Cảng, luồng do Ban QLDA trực thuộc Cục Đường thủy nội địa VN (trừ cảng thuộc quyền quản lý của địa phương và sông địa phương)	Cảng nhỏ do VINAMARINE; cảng lớn do Doanh nghiệp Kinh doanh cảng thuộc nhiều loại hình sở hữu xây dựng và bảo trì	Do 3 công ty cảng hàng không khu vực trực thuộc Cục HK VN
	(2) Bảo trì					
<b>5. Cung cấp kết cấu hạ tầng</b>	(3) Nhượng quyền					
	TCĐB (không bao gồm ĐBCT & đường địa phương)	Giao cho các nhà thầu trực thuộc đơn vị chủ sở hữu đường bộ cao tốc, bao gồm nhượng quyền	TCTĐS	Nạo vét do VINA-WACO	Ditto	Ditto
<b>5. Cung cấp kết cấu hạ tầng</b>	(3) Nhượng quyền					
	Các cơ quan nhà nước được bổ nhiệm: Bộ GTVT, TCT ĐBCT, UBND cấp tương ứng (Sở GTVT và Sở GTCC)	Các cơ quan nhà nước được bổ nhiệm: Bộ GTVT, TCĐB, TCT ĐBCT, UBND cấp tương ứng (Sở GTVT và Sở GTCC)	Tổng CT ĐSVN về lý thuyết	Không có cơ quan chuyên	Không có cơ quan chuyên	3 công ty cảng hàng không khu vực

	<b>ĐƯỜNG BỘ</b>	<b>ĐƯỜNG BỘ CAO TỐC</b>	<b>ĐƯỜNG SẮT</b>	<b>ĐƯỜNG THỦY</b>	<b>CẢNG / VT.BIỂN</b>	<b>HÀNG KHÔNG</b>
<b>6. Cung cấp dịch vụ</b>	(1) Hãng vận tải Công ty xe buýt thuộc sở hữu của LGU, hợp tác xã, công ty tư nhân	Công ty xe buýt thuộc sở hữu của LGU, hợp tác xã, công ty tư nhân	Các công ty vận tải đường sắt	Dịch vụ tàu xà lan do các công ty tư nhân & DNNN, đội tàu xà lan của VIWA chiếm thiểu số (~10%)	VINALINES với 7 công ty con và các công ty vận tải biển khác	Tổng công ty Hàng không VN, Jetstar Pacific, VASCO, Công ty Bay dịch vụ (trực thăng)
	(2) Người sử dụng công Xe con cá nhân, xe tải, xe máy	Xe con cá nhân, xe tải, xe máy	Không	Tàu thuyền nhỏ	Tàu thuyền nhỏ	Máy bay cá nhân
<b>7. Luật cơ sở</b>	Luật Giao thông Đường bộ 23/2008/QH12	Luật Giao thông Đường bộ 23/2008/QH12	Luật Đường sắt Việt Nam số 35/2005/QH11	Luật giao thông đường thủy nội địa 23/2004/QH11.	Bộ Luật Hàng hải Việt Nam 40/2005/QH11	Luật HK Việt Nam 66/2006/QH11
<b>8. Thực thi</b>	Cảnh sát giao thông và thanh tra giao thông của CĐBVN	Cảnh sát giao thông và thanh tra giao thông của CĐBVN hoặc có thể 1 số đơn vị khác	CĐSVN/TCTĐSVN	15 trạm quản lý đường sông của VIWA	Cảnh sát biển Việt Nam	Ban Quản lý hoạt động bay trực thuộc Cục Hàng không VN

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2 tổng hợp dựa trên các thông tin tài liệu có sẵn.

6.4 Bộ Giao thông Vận tải (GTVT) có trách nhiệm lập quy hoạch, quản lý và bảo trì kết cấu hạ tầng giao thông vận tải quốc gia. Bộ GTVT phối hợp chức năng quy hoạch với các cơ quan trung ương khác như Bộ KHĐT. Bộ có nhiệm vụ báo cáo lên Văn phòng Chính phủ và là cơ quan quản lý trực tiếp một số đơn vị lớn trong ngành giao thông vận tải, ví dụ như VINALINES, v.v. Chức năng sửa đổi của bộ GTVT được quy định trong Nghị định 51/2008/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ ngày 22 tháng 4 năm 2008. Việc phát triển kết cấu hạ tầng vận tải ở Việt Nam cũng thuộc trách nhiệm của Bộ GTVT. Thông qua các cục quản lý chuyên ngành, ban, vụ, Bộ GTVT có các chức năng, nhiệm vụ sau:

- (i) Lập chính sách, bao gồm cả xây dựng các quy định và văn bản quy phạm pháp luật;
- (ii) Lập quy hoạch, quản lý và bảo trì kết cấu hạ tầng quốc gia;
- (iii) Hỗ trợ chính quyền địa phương xây dựng quy hoạch GTVT và lựa chọn các dự án GTVT;
- (iv) Giám sát các quy hoạch/dự án phát triển vận tải công cộng bằng xe buýt;
- (v) Xây dựng các chiến lược và quy hoạch ngành GTVT dài hạn và trung hạn;
- (vi) Gắn kết, lập thứ tự ưu tiên cho các kế hoạch phát triển do các cục quản lý chuyên ngành lập để trình lên Bộ KHĐT đưa vào Chương trình đầu tư công và lên Bộ Tài chính để đưa vào kế hoạch phân bổ ngân sách.

## 2) Chuyên ngành đường bộ

6.5 Quyền sở hữu và trách nhiệm đối với đường bộ được phân cho các đơn vị cấp trung ương và địa phương. Phần lớn các tuyến quốc lộ do Cục Đường bộ Việt Nam quản lý (mới đây đã được đổi tên và mở rộng thành Tổng Cục đường bộ Việt Nam). Các quy định mới về chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Tổng Cục Đường bộ đang được Bộ GTVT trình lên Chính phủ xem xét.

6.6 Các Khu quản lý đường bộ thuộc Tổng Cục Đường bộ Việt Nam thực hiện bảo trì khoảng 50% mạng lưới quốc lộ, còn các sở GTVT bảo trì phần còn lại và bảo trì cả các tuyến tỉnh lộ trong phạm vi quản lý của mình. Tổng Cục Đường bộ Việt Nam cũng lập kế hoạch bảo trì mạng lưới quốc lộ và góp ý cho kế hoạch bảo trì quốc lộ của các sở GTVT. Trước đây, Tổng Cục Đường bộ Việt Nam tập trung nâng cao hiệu quả hoạt động của các Khu QLDB. Trực thuộc Tổng Cục Đường bộ Việt Nam có 4 khu QLDB được phân công quản lý bảo trì đường bộ trong địa bàn của mình. Các Khu QLDB có trách nhiệm quản lý 48 công ty bảo trì. Công tác bảo trì chủ yếu do các DNNN thực hiện thông qua việc chỉ định và đấu thầu hạn chế giữa các DNNN. Tổng Cục Đường bộ Việt Nam chịu trách nhiệm khai thác và bảo trì các tuyến quốc lộ. Cơ cấu tổ chức cụ thể được thể hiện

trong Báo cáo Chuyên ngành Đường bộ.

6.7 Từ tháng 8 năm 2008, Bộ GTVT đã giao 4 ban quản lý dự án chịu trách nhiệm quản lý các dự án phát triển đường bộ cho Cục Đường bộ VN (nay là Tổng cục đường bộ VN). Điều này có nghĩa rằng quyền hạn của Tổng Cục Đường bộ VN đã được mở rộng và bao gồm (a) đầu tư phát triển đường bộ và (b) quản lý và bảo trì các tuyến quốc lộ. Trước đây, Tổng Cục Đường bộ trực tiếp quản lý các công ty vận tải hàng hóa và hành khách (trước đây trực thuộc Cục Vận tải Ô tô). Năm 2008, các công ty này chuyển sang thuộc Tổng công ty công nghiệp ô tô Việt Nam (Vinamotor). Ngoài ra, Tổng Cục Đường bộ VN chịu trách nhiệm quản lý một số các trường kỹ thuật nghiệp vụ và đào tạo lái xe.

6.8 Công ty đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC) là một doanh nghiệp nhà nước thành lập theo quyết định của Bộ GTVT số 3030-QĐ-BGTVT ngày 6 tháng 10 năm 2004 về việc thành lập một công ty đầu tư phát triển đường cao tốc cấp quốc gia. VEC có vốn điều lệ là 1.000 tỉ đồng (một nghìn tỉ đồng) từ ngân sách nhà nước, trong đó: 50 tỉ đồng do Bộ GTVT cấp. Phần vốn còn lại thu được từ việc bán quyền thu phí của một số trạm thu phí. VEC được phép hoạt động kinh doanh trong các lĩnh vực sau: (i) Xây dựng, quản lý, duy tu bảo dưỡng và tổ chức thu phí trên các tuyến đường bộ cao tốc; (ii) Xây dựng công trình cơ sở hạ tầng giao thông khác dưới nhiều hình thức; (iii) Khai thác và kinh doanh dịch vụ dọc theo đường bộ cao tốc, ví dụ như nhà nghỉ, nhà hàng, trạm xăng, biển hiệu quảng cáo và vật liệu xây dựng, (iv) Tư vấn: Nghiên cứu phát triển mạng lưới đường bộ cao tốc; lập báo cáo tiền khả thi, khả thi, thiết kế chi tiết, giám sát; và (v) Nghiên cứu phát triển loại hình dịch vụ tại các khu vực lặn có đường bộ cao tốc đi qua.

### 3) Chuyên ngành đường sắt

6.9 Năm 2003, Chính phủ Việt Nam quyết định tách Liên hiệp Đường sắt Việt Nam thành Cục Đường sắt Việt Nam và Tổng Công ty Đường sắt Việt Nam. Tiến độ thực hiện ở giai đoạn này là tiếp tục đổi mới kết cấu hạ tầng đường sắt theo Luật Doanh nghiệp mới và Luật Đường sắt mới. Theo quyết định năm 2003, TCT ĐSVN sẽ sở hữu những công trình, thiết bị sau:

- (i) Nhà ga: đất và công trình trong nhà ga, ví dụ như các tòa nhà văn phòng, xưởng, kho bãi v.v., và
- (ii) Xí nghiệp đầu máy toa xe: đất và các công trình trong xí nghiệp.

6.10 Cơ quan quản lý kết cấu hạ tầng là Cục ĐSVN sở hữu các công trình và có các nhiệm vụ tương ứng sau:

- (i) Cầu, hầm, đường sắt, bao gồm cả diện tích đất và kết cấu, công trình kèm theo; và
- (ii) Hệ thống thông tin tín hiệu.

6.11 Các ban chuyên môn được chia làm 7 khối tùy theo nguồn cấp vốn và loại công việc, cụ thể là:

- (i) Khối vận tải, gồm Trung tâm điều hành vận tải, Công ty vận tải hành khách Hà Nội, Công ty vận tải hành khách Sài Gòn, và công ty vận tải hàng hóa; Liên hiệp sức kéo đường sắt.
- (ii) Khối hạ tầng, gồm 15 Công ty quản lý đường sắt; 05 Công ty thông tin tín hiệu.
- (iii) Khối xây dựng, gồm các công ty cổ phần đầu tư xây dựng và các công ty vật liệu xây dựng.
- (iv) Khối công nghiệp, gồm 3 công ty: Công ty cổ phần Toa xe Hải Phòng, Công ty xe lửa Di An;
- (v) Khối vật liệu và dịch vụ, gồm các công ty kinh doanh khách sạn, du lịch và dịch vụ



- (vi) Khối quản lý dự án: Ban Quản lý dự án đường sắt và Các ban quản lý khu vực 1,2,3.  
(vii) Khối hành chính sự nghiệp: Trường cao đẳng dạy nghề đường sắt 1, 2.

#### 4) Chuyên ngành Cảng và Vận tải biển

6.12 Ở Việt Nam không có một cơ quan trung ương cụ thể chịu trách nhiệm phát triển và quản lý cảng. Cục Hàng hải Việt Nam là cơ quan trực thuộc Bộ GTVT có trách nhiệm giám sát (một số) cảng và vận tải biển. Cục có 23 chi nhánh (gọi là cảng vụ địa phương) có nhiệm vụ điều tiết lưu lượng tàu tại cảng, thực thi các tiêu chuẩn về bảo vệ môi trường và an toàn hàng hải cũng như các vấn đề liên quan khác.

6.13 Công tác tìm kiếm và cứu nạn (ở các nước khác là nhiệm vụ của các đơn vị bảo vệ bờ biển) cũng thuộc trách nhiệm của cục. Cục Hàng hải có các ban quản lý dự án hàng hải tham gia các dự án xây dựng cảng, triển khai thực hiện bằng nguồn ngân sách nhà nước (cả vốn trong nước và vốn vay hỗ trợ phát triển ODA).

6.14 Tuy nhiên các cảng đầu mối lớn như Hải Phòng, Sài Gòn và Cái Lân lại thuộc các doanh nghiệp quản lý cảng với các mô hình sở hữu và quản lý khác nhau. Một số tỉnh, thành sở hữu và khai thác cảng riêng. Cảng VICT ở TpHCM và cảng Siric Bà Rịa ở Vũng Tàu đều do các liên doanh giữa địa phương và đối tác nước ngoài quản lý. Bộ Quốc phòng cũng sở hữu một DNNN khai thác cảng container tại Cát Lái, TpHCM. Hiện Bộ Quốc phòng cũng đang phát triển một cảng container mới (Tân Cảng Cái Mép) ở Cái Mép – Thị Vải, Vũng Tàu.

6.15 Cục Hàng hải có đảm đương việc lập các chiến lược và quy hoạch cảng, còn việc cấp phép hay nhượng quyền khai thác cảng lại do UBND tỉnh hoặc thành phố liên quan đảm nhiệm. Công tác đầu tư cảng do Bộ KHĐT giám sát.

6.16 Một “ông lớn” trong phát triển cảng biển Việt Nam là VINALINES – một DNNN đa chức năng tham gia vào kinh doanh vận tải biển. TCT này có cổ phần ở nhiều dự án cảng lớn như cảng Hải Phòng, cảng Cái Lân và cảng Sài Gòn, và cũng là đơn vị đề xuất xây dựng cảng Lạch Huyện và Vân Phong.

6.17 Về xây dựng cảng, Cục Hàng hải có 2 ban quản lý dự án giám sát việc thực hiện các dự án hàng hải.

6.18 Tổng công ty hàng hải Việt Nam (VINALINES) là DNNN thành lập tháng 4 năm 1995, chính thức hoạt động kinh doanh tháng 01 năm 1996. Năm 2006, VINALINES hoàn tất công tác cổ phần hóa và đã có bước đi đầu tiên theo hướng mô hình tập đoàn. Từ năm 2001, VINALINES đã bắt đầu triển khai cổ phần hóa các công ty thành viên, công ty con, đồng thời thành lập một số công ty mới và các liên doanh giữa các đối tác trong và ngoài nước. Do đó hiện nay VINALINES có 26 công ty con, 31 công ty liên doanh và 11 chi nhánh.

6.19 Về mặt quản lý nhà nước, theo quyết định số 16/2008/QĐ – TTg ngày 28/01/2008 của Thủ tướng chính phủ đã phân hệ thống cảng biển thành 3 nhóm: (i) 17 cảng loại – 1, (ii) 23 cảng loại – 2 và (iii) 9 cảng – loại 3. Hiện tại Cục HHVN và Bộ GTVT đã đệ trình quy hoạch tổng thể phát triển cảng biển Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030 để xem xét.

#### 5) Chuyên ngành đường thủy nội địa

6.20 Cục Đường thủy nội địa Việt Nam chịu trách nhiệm cung cấp kết cấu hạ tầng dọc các tuyến sông, hồ và cảng sông, hỗ trợ dẫn luồng trên các tuyến đường thủy quốc gia

(tổng chiều dài 6.547km). Công tác bảo trì, chủ yếu là nạo vét, được giao cho VINAWACO theo phương thức hợp đồng. Đây là một DNNN thuộc Bộ GTVT chuyên về nạo vét. Cũng có những trường hợp địa phương tự tổ chức nạo vét, ví dụ như TpHCM.

6.21 Các tuyến đường thủy sử dụng được còn lại, bao gồm cả các cảng nhỏ, thuộc quyền quản lý của các UBND tỉnh, thành liên quan. Các dự án đường thủy do một ban QLDA thuộc Cục Đường thủy nội địa Việt Nam hoặc thuộc Bộ GTVT thực hiện. Có hai công ty cấp vùng trực thuộc Bộ GTVT là Tổng Công ty Đường sông miền Bắc và Tổng Công ty Đường sông miền Nam.

6.22 Cục Đường thủy nội địa Việt Nam được chia thành 4 cảng vụ khu vực chịu trách nhiệm quản lý các cảng sông tổng hợp. Không phải tất cả lưu thông trên sông đều do Cục Đường thủy nội địa Việt Nam quản lý. VMSA, thuộc Cục Hàng hải, quản lý thiết bị báo hiệu dẫn luồng và khai thác các tuyến sông chính phục vụ cảng biển nội địa.

6.23 Cục Đường thủy nội địa VN có 15 đoạn quản lý đường sông, có nhiệm vụ theo dõi hoạt động trên sông, bao gồm cả thực thi pháp luật. 5 trong số 15 đoạn này là do các công ty cổ phần đường sông quản lý và điều hành.

6.24 Phương tiện giao thông đường thủy, chủ yếu là xà lan và tàu lai dắt đủ các kích cỡ, phải đăng ký với Cục Đường thủy nội địa Việt Nam và Cục Đăng kiểm. Về lý thuyết, tất cả các phương tiện thủy buộc phải đăng ký, nhưng trên thực tế nhiều phương tiện cỡ nhỏ không đăng ký; hoa tiêu cho các phương tiện thủy cũng vậy. Cục Đường thủy nội địa VN cũng có 2 trường trung cấp kỹ thuật, 1 trường công nhân kỹ thuật đường thủy, ngoài ra còn có một tạp chí thương mại.

## **6) Chuyên ngành vận tải hàng không**

6.25 Nội dung thể chế của ngành vận tải hàng không được cải cách nhiều hơn tất cả các chuyên ngành khác. Tất cả 22 cảng hàng không dưới sự giám sát của 3 Tổng công ty cảng hàng không: (i) Tổng công ty cảng hàng không Miền Nam (SAC); (ii) Tổng công ty cảng hàng không Miền Trung (CAC); (iii) Tổng công ty cảng hàng không Miền Bắc (NAC). Các tổng công ty này độc lập với Cục hàng không dân dụng Việt Nam.

6.26 Chức năng quản lý bay thuộc trách nhiệm của Tổng công ty đảm bảo hoạt động bay Việt Nam (VANSCORP). Ngoài ra, Cục Hàng không VN cũng giám sát các đơn vị trực thuộc khác như Trường Hàng không Việt Nam, Trung tâm Y tế Hàng không và Tạp chí Hàng không Việt Nam. Học viện hàng không Việt Nam trực thuộc Bộ GTVT.

## **7) Cơ cấu tổ chức các doanh nghiệp Nhà nước**

6.27 Hiện nay, nhiều DNNN không trực tiếp chịu sự quản lý của Bộ GTVT mà trực thuộc các cục quản lý chuyên ngành như Cục ĐSVN, Tổng cục Đường bộ, Cục Hàng hải v.v. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới năm 2007, tổng cộng Bộ GTVT có 226 DNNN, trong đó có nhiều doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp liên quan tới xây dựng, đang trong tình trạng thiếu vốn.

6.28 Để cải thiện tình hình này, Bộ GTVT và Chính phủ đã có nhiều kế hoạch cải cách các DNNN. Kế hoạch của Bộ GTVT là cổ phần hóa các doanh nghiệp này nhằm thay đổi cơ cấu tổ chức thành hình thức tổng công ty cổ phần. Bộ GTVT cũng đã có những kế hoạch cổ phần từng bước các doanh nghiệp của mình.

## 8) Cơ cấu tổ chức của các ban quản lý dự án

6.29 Quá trình triển khai các dự án xây dựng hạ tầng giao thông vận tải quốc gia ở tất cả các chuyên ngành đều do các ban quản lý dự án quản lý. Công tác xây dựng được giao cho các doanh nghiệp nhà nước trực thuộc Bộ GTVT hoặc chính quyền tỉnh/thành liên quan, cũng như các doanh nghiệp tư nhân. Bộ GTVT có trên 200 doanh nghiệp nhà nước, trong số đó thì hoạt động chính của trên 100 doanh nghiệp là doanh nghiệp xây dựng.

6.30 Vai trò và trách nhiệm của các ban quản lý dự án không được quy định rõ ràng. Ví dụ, các ban quản lý dự án này tiếp tục tìm kiếm các dự án khác ngay cả khi mục tiêu thành lập ban đầu đã được hoàn tất. Một số ban quản lý dự án không trực thuộc bất kỳ cục quản lý, đơn vị nào của Bộ GTVT mà báo cáo trực tiếp lên bộ trưởng, cho dù phần lớn các ban khác thuộc các cục quản lý chuyên ngành.

## 9) Khái quát các vấn đề pháp lý

6.31 Khung pháp lý chính là nền tảng cho tất cả các khía cạnh khác phát triển và đảm bảo cho việc xây dựng hệ thống giao thông vận tải bền vững. Ngoài việc xây dựng chính sách, pháp luật và quy hoạch dài hạn thì khung pháp lý cũng là không gian nêu rõ trách nhiệm quản lý và theo dõi các hoạt động phát triển thông qua các quy định pháp luật.

6.32 Cho tới nay, ngành giao thông vận tải đã được trang bị một khung pháp lý và điều tiết khá hoàn thiện giúp hỗ trợ và cải thiện hiệu quả hoạt động của các cục quản lý của ngành. Việc thực hiện các quy định pháp luật cần được tăng cường hơn nữa để đảm bảo rằng các nguyên tắc cạnh tranh và minh bạch là nền tảng cho tất cả các hoạt động kinh doanh và cấp phép đầu tư, và rằng khuyến khích được sự tham gia của khu vực tư nhân (trong và ngoài nước) vào quá trình nâng cao tính hiệu quả và chất lượng khai thác và quản lý, và để tăng đầu tư.

6.33 Các luật về giao thông vận tải được thông qua trong 5 năm trở lại đây là nền tảng vững chắc cho việc khai thác hiệu quả các chuyên ngành vận tải. Kể từ khi VITRANSS 1 hoàn tất năm 2000 thì tất cả các bộ luật về các chuyên ngành vận tải chính đều đã thay đổi. Tất cả 5 chuyên ngành vận tải chính đều đã rà soát, sửa đổi và bổ sung mới các bộ luật và luật liên quan, cụ thể là:

- (i) Luật Giao thông Đường bộ ban hành năm 2001 và sửa đổi bổ sung năm 2008;
- (ii) Luật Giao thông Đường thủy nội địa ban hành năm 2004;
- (iii) Bộ Luật Hàng hải được sửa đổi và bổ sung năm 2005
- (iv) Luật Đường sắt năm 2005;
- (v) Luật Hàng không dân dụng được sửa đổi bổ sung năm 2006

6.34 Ngoài các bộ luật chuyên ngành này còn có một loại các luật quan trọng khác (các bộ luật đặc biệt) được ban hành từ năm 2000 và cần được điều chỉnh để thích nghi với WTO, ví dụ như Luật Doanh nghiệp năm 2005 và Luật Đầu tư năm 2006.

## 6.2 Các vấn đề thể chế

### 1) Các vấn đề liên ngành

6.35 Một số vấn đề thể chế liên ngành được xác định như sau.

#### (1) Phối hợp quy hoạch

6.36 Trong tất cả các chuyên ngành GTVT, công tác quy hoạch dài hạn bị chi phối bởi lối tư duy “một chiều” trong đó cơ quan chủ quản của chuyên ngành chỉ nhìn vào ngành của mình mà không có sự liên hệ với các chuyên ngành khác. Vì vậy, các tuyến đường sắt được quy hoạch mà không xem xét đến sự cạnh tranh với đường cao tốc trên cùng hành lang. Hiện còn thiếu một bộ khung phối hợp quy hoạch đa phương thức trong ngành GTVT. Bộ GTVT cần chỉ đạo giải quyết vấn đề này.

#### (2) Thiếu cơ chế đấu thầu cạnh tranh

6.37 Trong lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng, thói quen phổ biến là giao công việc thiết kế chi tiết cho một doanh nghiệp nhà nước trực thuộc và công việc thi công cho một doanh nghiệp trực thuộc Tổng công ty xây dựng công trình GTVT (CIENCO) khác mà không thông qua đấu thầu cạnh tranh.

6.38 Chưa có mối quan hệ hợp đồng công bằng giữa ba bên – chủ sở hữu (đơn vị sở hữu dự án), công ty thiết kế và công ty xây dựng vì quyền kiểm soát và sở hữu ba đơn vị này thuộc về bộ GTVT và các đơn vị trực thuộc. Xung đột xảy ra khi dự án sử dụng vốn ODA bởi quy định của các nhà tài trợ yêu cầu phải thực hiện đấu thầu cạnh tranh. Giải pháp có thể là cổ phần hóa hoặc tách doanh nghiệp thiết kế và thi công ra khỏi ảnh hưởng cơ quan chủ quản (và Bộ GTVT)

#### (3) Vai trò của các Ban quản lý dự án (Ban QLDA)

6.39 Phương án lý tưởng đó là sau khi hoàn thành một dự án hoặc một chương trình, Giám đốc Ban QLDA hoặc trưởng nhóm dự án phải trở lại cơ quan chủ quản để làm việc. Trên thực tế, điều này khó thực hiện. Các Ban QLDA thường tiếp tục tồn tại và hoạt động thậm chí sau khi nghĩa vụ đã hoàn thành. Sự trở về cơ quan chủ quản có thể bị coi là một sự giáng chức, nếu không phải về cấp bậc thì chí ít cũng là về quyền lợi và bổng lộc. Không phải trong trường hợp nào cơ quan chủ quản cũng có ngay một nhiệm vụ mới cho người trở về.

6.40 Nếu nhân sự dự án được giải tán sau khi chương trình, dự án kết thúc thì cơ quan chủ quản có thể mất đi những người tài năng với kinh nghiệm có lợi cho cơ quan chủ quản và Bộ GTVT.

#### (4) Phát triển mô hình Tham gia của khu vực tư nhân (PSP)/Hợp tác Nhà nước và Tư nhân (PPP)

6.41 PPP cũng được coi là một vấn đề mang tính liên ngành. Hiện chưa có các thể chế chính thức về PSP/PPP trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng/GTVT mặc dù các quy hoạch đang trong quá trình lập. Mới đây Việt Nam đã thiết lập cơ sở cho một đơn vị về PPP trong Bộ KHĐT và thành lập một ban chỉ đạo với các thành viên đến từ Bộ Tài chính, Bộ KHĐT và Bộ GTVT. Điều này có thể giúp hình thành bộ khung cơ sở cho thực hiện phương thức PSP/PPP trong các dự án kết cấu hạ tầng trong tương lai.

6.42 Dự thảo nghị định về PPP đang trong quá trình chuẩn bị với sự tài trợ của Ngân hàng Thế giới. Các sắp xếp thể chế về PPP được đề xuất trong Dự thảo Báo cáo Cuối

cùng (Ngân hàng Thế giới, Tư vấn DHV). Luật BOT (Nghị định 78) được cho là chưa phù hợp vì nó chưa tính đến các hình thức PSP mới đây ví dụ như các hợp đồng khai thác & quản lý (O&M). Có thể nhận định sơ bộ là phạm vi PSP trong chuyên ngành đường bộ sẽ là rộng nhất tuy nhiên các chuyên ngành khác cũng đang được xem xét. Trong chuyên ngành đường bộ, cần tính toán đến khả năng huy động vốn

## **(5) Phát triển logistics**

6.43 Logistics được xem là một vấn đề liên ngành. Năm 2003 đã có một nghị định về vận tải đa phương thức được thông qua căn cứ vào Nghị định khung giữa các nước ASEAN. Cần phải điều chỉnh và rà soát một số các nghị định không còn phù hợp với WTO. Kết quả dự án xem xét quy định về vận tải đa phương thức (MTRR) ở Việt Nam cho thấy các bộ luật, quy định mới hay sửa đổi đã tạo ra được môi trường hấp dẫn và thuận lợi nhưng cần tăng cường và làm rõ hơn các cơ chế thực hiện.

6.44 Ngành giao nhận hàng hóa ở Việt Nam đang trong giai đoạn phát triển nhưng đã tỏ ra khá cạnh tranh. Hiệp hội giao nhận kho vận Việt Nam đã được thành lập từ năm 2004 và hoạt động khá tích cực. Tuy nhiên ngành này còn phải đối mặt với những bất cập sau:

- (i) Thiếu cơ sở pháp lý cho các doanh nghiệp giao nhận hàng hóa đóng vai trò các đơn vị khai thác vận tải đa phương thức chịu trách nhiệm về hàng hóa vận chuyển bởi hơn một phương thức vận tải. Thay vào đó, hiện nay mỗi đơn vị chuyên chở chỉ chịu trách nhiệm với chủ hàng theo những quy định chung trong Pháp lệnh về Hợp đồng kinh tế (1989),
- (ii) Thiếu các quy định pháp luật phù hợp với các thông lệ quốc tế (đặc biệt là với các đề xuất của ESCAP, ADB và UNCTAD), thiếu khung pháp lý cho đường bộ, đường thủy, đường sắt, quy định pháp luật về hàng hải đã lỗi thời (sự ràng buộc pháp lý được quy định theo đơn vị tiền tệ đã lỗi thời sử dụng từ thời thực dân chứ không phải SDR truyền thống), một số công ước quốc tế chưa được thông qua, ví dụ như Công ước Hague và Hague VISBY về vận đơn, các quy định về các khía cạnh vận tải hàng hải như điều tiết hoạt động tàu, trách nhiệm trong trường hợp va đâm và tràn dầu,
- (iii) Thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các Bộ GTVT, Bộ Thương mại, Bộ Tài chính, Tổng cục hải quan về các vấn đề chính sách nhằm xây dựng các quy định và thủ tục liên quan tới thương mại và vận tải (tổng cục hải quan có vẻ như không hiểu rõ vai trò của các doanh nghiệp giao nhận trong hệ thống vận tải hiệu quả).

## **2) Chuyên ngành đường bộ**

### **(1) Các vấn đề chuyên ngành**

6.45 Do nhận được ưu tiên cấp vốn từ thập kỷ trước, trọng tâm của chuyên ngành đã chuyển từ mở rộng nhanh chóng mạng lưới đường sang duy trì và cải thiện tính liên kết và chất lượng mạng lưới. So với các quốc gia khác, bất cập chính của Việt Nam là tỉ lệ đường được rải mặt thấp, ít đường thứ yếu. Phân cấp mạng lưới đường chưa cân đối. Tình hình còn bất cập hơn do chương trình xây dựng đường bộ cao tốc thiếu tính cân đối (1.400 km đến năm 2010 và 5.753 km vào năm 2030).

6.46 Việc thành lập Công ty Đầu tư phát triển Đường cao tốc Việt Nam (VEC) xuất phát từ các mục tiêu mang nhiều ý nghĩa, ví dụ như huy động tư nhân đầu tư vào các dự án đường có thu phí, thiết lập cơ cấu phi thương mại. Tuy nhiên, vô hình chung, sự phân chia

về mặt trách nhiệm tổ chức đã tạo ra sự manh mún trong quy hoạch mạng lưới. Trong khi Tổng Cục Đường bộ Việt Nam vẫn tiếp tục thực hiện công tác quy hoạch phát triển mạng lưới đường quốc gia thì VEC, lại được giao nhiệm vụ là chủ đầu tư và khai thác các tuyến đường bộ cao tốc theo hình thức BOT. Mạng lưới đường bộ cao tốc cần phải được quy hoạch trong mạng lưới đường quốc gia, nghĩa là Bộ GTVT phải giao nhiệm vụ quy hoạch cơ sở hai mạng đường chính này cho Tổng cục đường bộ. Và vai trò của VEC là thực hiện xây dựng các tuyến đường cao tốc.

6.47 Chỉ có rất ít dự án đường bộ cao tốc được đánh giá là đem lại hiệu quả tài chính dựa trên mức thu phí hiện tại và dự báo lưu lượng giao thông. Khu vực tư nhân sẽ chỉ quan tâm khi có sự đổi mới về quy định và quỹ hỗ trợ vốn được thành lập. Phần lớn chi phí cho các dự án đường bộ cao tốc đòi hỏi nguồn vốn từ khu vực nhà nước. Do đó sẽ phải có sự cạnh tranh để nhận được sự hỗ trợ từ ngân sách nhà nước.

6.48 Công tác duy tu bảo dưỡng đường bộ được coi là lĩnh vực thiếu nhiều kinh phí nhất nhưng ít được quan tâm đến quy mô và tính chất của vấn đề trên cơ sở đánh giá hiện trạng đường, mức độ xuống cấp, các biện pháp khắc phục phù hợp. Theo báo cáo, kinh phí duy tu bảo dưỡng các tuyến quốc lộ riêng trong năm 2005 cần là 195 triệu đô la. Nguyên nhân có thể là nhiều tuyến đường còn khá mới và nhu cầu bảo trì chưa cao. Nhưng trong 5-10 năm tới quy mô vấn đề sẽ có sự thay đổi lớn và ngay cả hiện nay, nhiều tuyến đường cũ đã và đang xuống cấp rõ rệt. Chất lượng xây dựng kém cũng là nguyên nhân chính khiến nhiều tuyến đường mới nhưng xuống cấp nhanh chóng. Tương tự, xe chờ quá tải gây hư hại nhanh cho đường trong khi còn thiếu chế tài và các trạm cân xe.

6.49 Giải pháp cho vấn đề duy tu bảo dưỡng là lập Quỹ đường bộ để có kinh phí phục vụ cho mục đích này. Chủ trương này đã được công bố và chấp thuận nhưng vì một số lý do vẫn chưa được triển khai. Đề xuất 5 năm của Bộ GTVT tìm kiếm nguồn vốn ban đầu là 790 triệu đô la, chủ yếu từ thu thuế nhiên liệu, thu phí đường quốc lộ, phí đăng ký phương tiện, thuế sảm lốp, phí đỗ xe, phí cấp phép lái xe. Nguồn vốn đề xuất cao gấp 15 lần so với mức chi hiện tại cho bảo trì đường bộ.

6.50 Chương trình đầu tư 5 năm cho đường bộ, bao gồm đường cao tốc, quốc lộ chính và thứ yếu, tỉnh lộ và đường địa phương, mới được đề xuất. Tuy nhiên, chương trình gặp khó khăn do dự toán chi phí đầu tư cho các dự án không thực tế, dẫn đến sự chênh lệch kinh phí lớn khi xây dựng. Một phần là dự toán được lập không dựa trên cơ sở phân tích kỹ thuật công trình hoặc đơn giá thực tế.

## **(2) Một số vấn đề thể chế**

6.51 Việc lập quy hoạch quốc lộ tại Việt Nam được thực hiện manh mún với nhiều bên tham gia (Bộ GTVT, Cục ĐBVN và các vụ chuyên ngành khác, Công ty đầu tư phát triển Đường cao tốc, Bộ KHĐT, Sở GTVT, v.v.), như cùng một lúc cả VEC và Bộ GTVT cùng làm hai quy hoạch đường bộ cao tốc. Hơn thế, Quy hoạch đường bộ cao tốc lại được tách riêng khỏi Quy hoạch đường bộ chung. Vấn đề chính là việc chuẩn bị các quy hoạch ở các cấp khác nhau theo từng phương thức và khu vực địa lý do đó sự thống nhất và đồng bộ không cao. Điều này dẫn đến những thiếu hụt, chồng chéo về quyết định đầu tư trong hoặc giữa các phương thức.

6.52 Tổng Cục ĐBVN, về nguyên tắc, chịu trách nhiệm quy hoạch liên kết mạng lưới đường bộ quốc gia. Tuy nhiên, việc tham gia của Tổng Cục ĐBVN trong xây dựng quy hoạch hiện tại cho đường bộ cao tốc – được coi là tách biệt khỏi mạng lưới đường bộ

quốc gia lại không rõ ràng. Theo Quyết định số 1734/QĐ – TTg ngày 01 tháng 11 năm 2008, Bộ GTVT được chỉ định là cơ quan thực hiện quy hoạch mạng lưới đường bộ.

6.53 Các tuyến đường bộ thu phí BOT của Bộ GTVT thường không hấp dẫn các nhà đầu tư nước ngoài vì ít dự án GTVT ở Việt Nam có lưu lượng giao thông đủ để đảm bảo tính khả thi về mặt tài chính nếu chỉ thu phí người sử dụng. Cần lưu ý rằng, tính đến tháng 2 năm 2008, chưa có văn bản pháp lý nào quy định đối với Vận hành & Quản lý đường cao tốc.

6.54 Với việc thành lập Công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam, Chính phủ đã tăng cường các quy hoạch nhằm thúc đẩy công tác phát triển đường bộ cao tốc. Hai vấn đề đã được xác định là: (a) mối quan hệ giữa Tổng cục Đường bộ VN và Công ty Đầu tư Phát triển đường cao tốc trong lĩnh vực quy hoạch mạng lưới đường bộ và (b) trên thực tế, Công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc VN vừa là đơn vị khai thác đường cao tốc có thu phí vừa là đơn vị quản lý phí.

6.55 Vấn đề đầu tiên đã rõ ràng khi mà QHTT đường cao tốc đưa ra mục tiêu phát triển 5.873km đường cao tốc. Quy mô như vậy dẫn đến sự mất cân bằng, không hiệu quả của mạng lưới đường bộ. Phân cấp đường thường đặt đường cao tốc ở cấp cao nhất, sau đó là quốc lộ, tỉnh lộ và đường bộ trợ. Các đường cấp thấp hơn thường có mật độ lớn hơn. Mạng lưới đường bộ phải do Cục ĐBVN quy hoạch, bao gồm cả xác định các cấp đường cao hơn như đường bộ cao tốc. Do đó, công ty đầu tư phát triển đường cao tốc (VEC) nên xác định lại quy mô của mạng lưới đường cao tốc mục tiêu. Đường cao tốc không nên bị xem xét tách biệt từ các tuyến đường chính khác nối với nó.

6.56 Vấn đề thứ hai là chức năng kép của đơn vị quản lý và đơn vị khai thác. Một số chuyên gia đề xuất lập một cơ quan mới – Cơ quan quản lý đường cao tốc Việt Nam với mục đích tách biệt hai chức năng này. Và khi VEC hoàn thành công tác cổ phần hóa vào năm 2010 thì vai trò quản lý đường bộ cao tốc sẽ phải được chuyển giao cho Tổng Cục Đường bộ Việt Nam.

6.57 Vấn đề thứ ba xuất phát từ Quyết định số 1734/QĐ – TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định Bộ GTVT là cơ quan thực hiện “đầu tư, xây dựng và khai thác mạng lưới đường bộ cao tốc trên cả nước”. Điều này cần được làm rõ bởi tất cả công việc này sẽ được thực hiện thông qua VEC, việc xây dựng và khai thác trạm thu phí đường bộ cao tốc sẽ chuyển cho bên được nhượng quyền thu phí. Ngân sách nhà nước chi cho đường bộ cao tốc sẽ theo hình thức PPP thông qua VEC.

### **3) Chuyên ngành đường sắt**

#### **(1) Các vấn đề chủ chốt**

6.58 Hiện nay, ba nhóm hệ thống lựa chọn mang tính cạnh tranh trong chuyên ngành đường sắt, đó là hệ thống đường sắt thông thường hiện có; hệ thống đường sắt đô thị mới tại Hà Nội và Tp.HCM; và đường sắt hiện đại siêu tốc độ (ĐSCT). Thể chế và ranh giới không gian của mỗi hệ thống có thể có sự chồng chéo. Nhưng cả ba phương án này đều thực sự cạnh tranh để có được nguồn nhân lực và tài chính hạn chế.

(i) Tất cả các dự án và đề xuất để cải tạo, nâng cấp và bảo trì các tuyến đường sắt hiện có của ĐSVN đều thuộc nhóm thứ nhất. Điển hình là cải tạo đường sắt hiện có HN-Tp.HCM, đây không phải là dự án cải tuyến mới hoàn toàn như dự án đường sắt cao tốc, nhưng phần lớn ray đang cần được khôi phục.

- (ii) Các dự án đường sắt đô thị tại Tp.HCM và Hà Nội là nhóm thứ hai. Quy mô dự kiến của các dự án đường sắt đô thị đã cam kết vượt xa kinh phí phân bổ cho nhóm 1.
- (iii) Dự án ĐSCT đang nhận được sự ủng hộ chính trị của Chính phủ tuy nhiên quy mô đầu tư không chỉ vượt xa kinh phí cho hai nhóm trước đó mà vượt xa tất cả các chuyên ngành kết cấu hạ tầng khác ở Việt Nam cộng lại.

6.59 Quyết định cơ cấu lại nhóm đường sắt hiện có đã được đưa ra. Tuy nhiên, sự chuyển đổi sang mô hình kinh doanh mới – tách trách nhiệm về kết cấu hạ tầng đường sắt ra khỏi hoạt động khai thác – đã và đang diễn ra chậm chạp. Hầu hết các vấn đề về quản lý và tổ chức của hệ thống cũ vẫn còn tồn tại. Lý do có thể là sự khó khăn trong việc cải cách một hệ thống cứng nhắc từ ngay trong nội bộ và một phần là do cơ chế phân bổ nguồn lực. Xét về tổng quan thì tình hình tài chính của ngành đường sắt có vẻ vẫn khá lạc quan với tỉ lệ doanh thu/chi phí là 1,2. Một phần là do chi phí bảo trì còn thấp. Nếu như kinh phí bảo trì ở mức bền vững, tỷ lệ doanh thu/chi phí sẽ thấp hơn. Tuy nhiên, nếu xét riêng và được cơ cấu lại thì bức tranh về đầu tư cho kết cấu hạ tầng đường thấp hơn nhiều so với đầu tư cho khai thác.

6.60 Quy hoạch tổng thể đường sắt yêu cầu phải có sự nâng cao năng lực và tốc độ khai thác trên cả sáu tuyến mà không tính đến việc nguồn kinh phí sẽ được huy động từ đâu. Các giải pháp kỹ thuật cho những vấn đề yếu kém của ngành đường sắt thì đã có nhưng khả năng huy động kinh phí đầu tư để thực hiện các giải pháp đó thì còn cách xa mong muốn. Hơn nữa, ngay cả khi có thực hiện được cũng không thể đảm bảo hiệu quả sử dụng nguồn vốn đã huy động. Quy hoạch cũng đề cập rất ít đến vấn đề đường sắt sẽ đáp ứng như thế nào đối với thị trường vận tải đang thay đổi nhanh chóng. Từng thị trường trong số ba thị trường chiến lược của đường sắt (vận tải hàng hóa, thị trường vận chuyển hành khách nội, ngoại ô các đô thị với cự ly ngắn) đang mất dần thị phần.

6.61 Trong danh mục dự án BOT có đến hơn 10 dự án đường sắt. Tuy nhiên chưa có dự án nào thực sự được triển khai. Lý do một phần là vì quá trình phân tách chức năng của các tổ chức trong ngành đường sắt và một phần là vì các dự án này chưa sẵn sàng để thực hiện theo hình thức nhượng quyền.

6.62 Trong nhóm thứ hai (đường sắt/metro), có hai động lực chính để xây dựng. Thứ nhất là TCT ĐSVN đã đề xuất một số dự án đường sắt nội và ngoại ô mới. Thứ hai, các thành phố như Hà Nội và HCM đã khởi động các dự án đường sắt đô thị. Trong nhiều trường hợp, hai loại hình dự án khác nhau này có thể cạnh tranh với nhau về không gian hành lang, hành khách và nguồn vốn đầu tư. Khi mà tỉ lệ sử dụng GTCC còn dưới 10% thì một số dự án có thể còn quá sớm để triển khai.

6.63 Trong trường hợp nhóm thứ ba (ĐSCT), nổi cộm lên một số vấn đề lớn như vốn đầu tư, thi công và các rủi ro khác. Dự án đòi hỏi vốn đầu tư tối thiểu là 56 tỉ USD (bao gồm đầu máy toa xe) và nếu thực hiện nó thì phải từ bỏ hết các dự án đầu tư cho ngành GTVT trong mười năm tới.

6.64 Để xác định vai trò quan trọng về vận tải hàng hóa của đường sắt trong tương lai, cần quan tâm đến các đoạn tuyến xung yếu nhất – các điểm trung chuyển với vận tải biển (tại cảng) và vận tải đường bộ (tại bãi tập kết hàng hóa). Các dự án đầu tư nhỏ sẽ được thực hiện thông qua sự hợp tác hoặc liên doanh với các khách hàng của ngành đường sắt, ví dụ các khách hàng (doanh nghiệp trong ngành than) mà không thể dễ dàng chuyển hàng hóa của họ sang các phương thức cạnh tranh. Một số đoạn trong khu vực nội thị đông đúc của Tp.HCM, Hà Nội và Hải Phòng cần bố trí đường sắt đi trên cao và đổi hướng tuyến. Đồng thời, có thể điều chỉnh kết cấu hạ tầng, dịch vụ liên đô thị để phù



hợp với kế hoạch triển khai xây dựng Metro theo giai đoạn.

## **(2) Một vài vấn đề thể chế**

6.65 Quá trình tái cơ cấu TCT ĐSVN đã bắt đầu và tách kết cấu hạ tầng và khai thác đường sắt. Tuy nhiên, quá trình thực hiện cải cách trên thực tế chưa diễn ra và TCT ĐSVN đã thành lập một đoàn nghiên cứu để lựa chọn ra các ý tưởng đổi mới tối ưu và thực hiện đổi mới bắt đầu từ năm 2009.

6.66 Hiện nay, kết cấu hạ tầng đường sắt nói chung trong tình trạng xuống cấp và nhiều tuyến chưa được phục hồi đạt tiêu chuẩn kỹ thuật. Vì vậy, việc tách hoàn toàn chức năng quản lý, bảo trì và chức năng khai thác sẽ dẫn đến nhiều khó khăn trong vận hành tàu, đảm bảo tàu chạy an toàn đối với TCT ĐSVN. Việc tách chức năng cũng phụ thuộc vào nỗ lực phục hồi và hiện đại hóa của ngành đường sắt.

6.67 Mô hình kinh doanh của ngành đường sắt đã thay đổi – tách hạ tầng đường sắt ra khỏi hoạt động đầu máy toa xe. Đây là bước đi cần thiết để đảm bảo ngành đường sắt phát triển bền vững hơn. Tuy nhiên, tiến độ thực hiện cơ bản như sau:

- (i) Việc phát triển thương mại đối với từng phân khúc thị trường vẫn còn chưa đáng kể, chủ yếu tập trung nhiều vào giảm chi phí thay vì tăng doanh thu.
- (ii) Tách liên hiệp đường sắt cũ thành hai đơn vị (TCT ĐSVN và Cục ĐSVN) chưa thật tách bạch về mặt hệ thống do vậy dẫn đến thiếu thông tin giữa đơn vị khai thác (TCT ĐSVN) và đơn vị quản lý hạ tầng đường sắt (Cục ĐSVN). Chưa thực hiện phân công trách nhiệm đầy đủ cho từng công ty. TCT ĐSVN và Cục ĐSVN có bộ máy nhân sự còn quá chồng chéo, chưa có kế hoạch tinh giảm bộ máy và hệ thống quản lý nguồn nhân lực dựa theo hiệu quả làm việc.
- (iii) Sự chậm trễ trong tái cơ cấu đường sắt dẫn đến sự chậm trễ trong việc thực hiện phát triển bền vững ngành đường sắt. Theo dự kiến trong thời gian tới những đề xuất xây dựng ĐSCT và đường sắt đô thị có thể tác động hơn nữa đến tổ chức ngành đường sắt hiện nay. Ngoài ra, việc xây dựng đường bộ cao tốc cũng có thể làm giảm thị phần vận tải hành khách liên đô thị của ngành đường sắt.

## **4) Chuyên ngành hàng hải**

### **(1) Các vấn đề chính của chuyên ngành**

6.68 Mặc dù có sự tham gia của nhiều cơ quan/cảng, nhưng tổng quan do ba tổ chức lớn chi phối:

- (a) **Tổng công ty Hàng hải Việt Nam (VINALINES):** Đây là một “ông lớn” trong ngành hàng hải, thuộc sự chỉ đạo trực tiếp của Thủ tướng Chính phủ. VINALINES sở hữu và khai thác 60% đội tàu quốc gia, khai thác các cảng thương mại quan trọng, và có đầu tư vào các cảng khác (bao gồm 2 cảng cửa ngõ tương lai) và có đội ngũ cán bộ có chuyên môn sâu. Đây thực sự là nhân tố chính trong chuyên ngành này.
- (b) **Cục Hàng hải Việt Nam:** Đây là cơ quan chịu trách nhiệm lập quy hoạch và điều tiết của ngành, có khai thác một số cảng nhỏ. Cơ quan này trực thuộc Bộ GTVT và là cơ quan quản lý nhà nước về chuyên ngành hàng hải.
- (c) **Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam (VINASHIN):** chịu trách nhiệm đóng tàu, khai thác một số dịch vụ hàng hải; báo cáo trực tiếp lên Thủ tướng Chính phủ.

6.69 Ngành hàng hải có ý nghĩa quan trọng đối với Việt Nam do nền kinh tế dựa nhiều

vào hoạt động thương mại, cũng như đối với tỉnh Vân Nam, Trung Quốc thông qua tuyến thương mại qua đường Hải Phòng. Thành phố Hồ Chí Minh là nơi chiếm tỷ phần lớn nhất về nhu cầu cảng, kế tiếp là Hải Phòng – các nơi khác có nhu cầu không lớn. Việt Nam đã và đang cố gắng khắc phục những hạn chế về độ sâu của các cảng được bố trí trong cửa sông như tại Hải Phòng và TpHCM khiến chỉ có các tàu cỡ nhỏ mới tiếp cận được. Mặc dù năng suất của các cảng này đã được cải thiện nhưng năng lực vẫn không đủ đáp ứng nhu cầu ngoại thương ngày càng tăng nhanh. Khối lượng hàng hóa đã tăng trên 10%/năm kể từ năm 2000. Ở khu vực phía bắc, cảng được ưu tiên nhất là cảng Cái Lân ở Quảng Ninh, sau đó là dự án phát triển cảng Lạch Huyện. Ở khu vực phía nam, cảng Cái Mép – Thị Vải được ưu tiên phát triển. Các cảng này sẽ có độ sâu trên 10m. Vị trí của các cảng này hiện đòi hỏi (và sẽ đòi hỏi, ví dụ như trường hợp cảng Lạch Huyện) phải xây dựng đường tiếp cận với chi phí cao. Vấn đề đặt ra hiện nay là liệu các cảng cửa ngõ này sẽ có đủ năng lực vào năm 2020 hay không.

6.70 Cơ cấu phân cấp cảng hiện nay tỏ ra mất cân đối với số lượng cảng loại 1 nhiều hơn mức cần thiết trong hệ thống cảng phân cấp theo dạng cảng trung tâm và cảng thứ cấp. Điều này có thể là do các tỉnh đã xin nâng cấp cảng của mình lên và một phần là do trách nhiệm phát triển cảng không tập trung mà phân tán, manh mún. Ngoài Tổng công ty hàng hải là đơn vị tham gia phát triển nhiều cảng, còn có Bộ GTVT, chính quyền địa phương, các doanh nghiệp công nghiệp nhà nước (trong đó có VINASHIN). Việc có quá nhiều đầu mối như vậy khiến sự phối hợp và phát triển cảng biển gắn kết trở nên hết sức khó khăn, đồng thời cũng trì hoãn việc tạo dựng sự liên kết với các phương thức vận tải khác.

6.71 Quá trình container hóa trong vận tải biển nội địa vẫn đang tiến triển nhưng lại bị hạn chế bởi các chính sách thiên vị các tàu đóng trong nước. Cũng như trường hợp với cảng, chuyên ngành vận tải biển trong nước thuộc sự chi phối của doanh nghiệp nhà nước VINALINES. Tổng công ty này quyết tâm hiện đại hóa đội tàu theo hướng sử dụng tàu lớn hơn, chuyên dụng hơn; điều này cũng giúp trẻ hóa độ tuổi trung bình của đội tàu hiện có. Việc mở rộng đội tàu cũng sẽ giúp tăng cường vị thế chi phối của VINALINES do các đơn vị vận tải biển khác không có điều kiện tiếp cận nguồn tài chính.

6.72 Việc tập trung mở rộng đội tàu cũng đã đẩy việc phát triển đội ngũ thủy thủ thuyền viên đủ năng lực xuống vị trí thứ yếu. Công tác đóng tàu được khuyến khích trong khi các bãi sửa chữa tàu vẫn còn thiếu. Điều yếu cơ bản của các tàu Việt Nam là không đáp ứng được các tiêu chuẩn của Tổ chức Hàng hải Quốc tế.

## **(2) Một số vấn đề thể chế**

6.73 Vấn đề thể chế trong vận tải biển ít phức tạp hơn so với phát triển cảng. Phát triển cảng liên quan đến vai trò phức tạp giữa Cục Hàng hải Việt Nam, VINALINES và các đơn vị sở hữu cảng khác. VINALINES thực hiện mục tiêu của nhà nước trong lĩnh vực vận tải biển. Tuy nhiên, các nguồn lực đầu tư cảng có thể bị dàn trải. Đối với các dự án đầu tư cảng có quy mô lớn chỉ có thể làm giảm vốn đầu tư cho phát triển vận tải biển quốc tế và nội địa.

6.74 Hiện có một số hình mẫu cơ cấu có thể giúp khắc phục sự phân tách này. Ở hầu hết các nước, đơn vị sở hữu và đơn vị xây dựng cảng tách biệt với công ty vận tải biển. Đơn vị quản lý cảng cho thuê và cấp hợp đồng nhượng quyền khai thác các cảng riêng biệt cho các công ty khai thác. Một mô hình nữa gọi là mô hình cảng vụ địa phương. Cho dù mô hình nào sau này được áp dụng ở Việt Nam đi nữa thì các ưu điểm của cách sắp xếp thể chế hiện hành, trong đó các cơ quan quản lý cảng địa phương thực hiện chức năng độc lập và có sự tham gia của khu vực tư nhân, cần được duy trì. Cục Hàng hải Việt Nam nên phát triển thành một Cảng vụ quốc gia duy nhất và là đơn vị quản lý cảng, không tham gia vào

các hoạt động kinh doanh cảng hoặc quản lý các mặt kinh doanh của cảng.

6.75 Ở cấp quốc gia, hệ thống hiện hành có sự tham gia của nhiều nhà đầu tư và các đơn vị phát triển cảng – bộ ngành trung ương, địa phương, DNNN, doanh nghiệp tư nhân – sẽ không hiệu quả để xây dựng một chiến lược phát triển cảng có hệ thống trong khuôn khổ nguồn vốn có hạn. Sự tham gia của nhiều bên sẽ khiến vấn đề phối hợp và xây dựng các cảng theo phương pháp liên kết trở nên khó khăn hơn. Cần thiết lập một hệ thống liên kết các quy hoạch, phát triển và quản lý các cơ sở vật chất cảng và khu vực mặt nước, đất xung quanh, hệ thống quản lý.

## 5) Chuyên ngành đường thủy nội địa

### (1) Vấn đề chung

6.76 Mặc dù có một mạng lưới sông ngòi rộng khắp nhưng đường thủy nội địa vẫn là chuyên ngành vận tải phát triển kém nhất trong các chuyên ngành vận tải. Trước kia, đó từng là phương thức vận tải chính, tạo điều kiện cho các nền văn minh hình thành dọc theo các tuyến sông. Các thành phố như HCM, Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng ban đầu đều phát triển từ các cảng sông. Đường thủy nội địa hiện vẫn duy trì được lợi thế về vận tải hàng rời.

6.77 Vận tải nội địa gặp nhiều khó khăn về kỹ thuật và hình ảnh. Ngành cũng chịu sự biến động của điều kiện thiên nhiên, tác động nhiều tới công tác quy hoạch. Đầu tư cho công trình đường sông năm nay có thể nhỏ nhưng rất lớn vào năm tiếp theo do bão lụt. Điều kiện thủy triều cũng hạn chế hoạt động vận tải. Mực nước giảm mạnh trong mùa mùa hè khiến độ sâu thông thuyền giảm đáng kể. Ngoài ra, đặc điểm VTTNĐ ở ba miền là không giống nhau. Các ngành và cá nhân đều có thể vận hành xà lan. Các phương tiện này thường dỡ hàng/chất hàng lên tàu thuyền.

6.78 Vận tải thủy nội địa cần được tăng cường. Một số ngành công nghiệp như chuyên chở than cho nhà máy nhiệt điện, nhà máy xi măng ở vùng KTTĐMB đều phụ thuộc nhiều vào hệ thống vận tải thủy nội địa. Còn ở vùng ĐBSCL, nhiều ngành đã phát triển mạnh, nhiều làng xóm nghèo phụ thuộc vào tiếp cận bằng đường sông, chưa kể đến đường sông tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại liên vận với các quốc gia trong tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng. Tại vùng ĐBSCL, quá trình phát triển/giảm nghèo thực hiện chủ yếu nhờ các biện pháp cải tạo đường thủy nội địa. Tuy nhiên các hệ thống vận tải thủy lại khác nhau. Ở phía bắc, đường thủy phụ thuộc vào biến động mực nước trên sông, dẫn tới thời gian khai thác được ngắn hơn và chi phí bảo trì cao hơn. Đường thủy ở đây chủ yếu dùng để vận chuyển than và xi măng cho các công trình xây dựng và nhà máy điện, dòng chảy chủ yếu mang tính tự nhiên nên không hiệu quả. Ở ĐBSCL, không có sự mất ổn định về mực nước nên có thể khai thác các tuyến đường thủy hiệu quả hơn, vận chuyển cả hai chiều, hàng hóa sang Campuchia (cả hàng container) và các sản phẩm thô theo hướng ngược lại.

6.79 Do đó, cần duy trì điều kiện thông thuyền cho mạng lưới đường thủy nòng cốt để phục vụ nhu cầu dài hạn của các ngành công nghiệp. Điều này cần loại bỏ các tuyến chỉ có nhu cầu tạm thời (ví dụ: Việt Trì – Na Hang – Tuyên Quang ở phía Bắc). Cũng cần bổ sung nguồn lực để duy trì, nâng cấp và cải tạo các tuyến sông quan trọng khác. Bằng chứng đó là khá nhiều dự án đầu tư nhỏ để cải tạo các nút cổ chai (xét về mặt bảo vệ bờ sông, nạo vét, điều chỉnh bán kính cong, báo hiệu dẫn luồng để đảm bảo an toàn và hoạt động ban đêm) đã mang lại nhiều lợi ích đáng kể.

6.80 Đa số đối tượng sử dụng đường thủy là các doanh nghiệp lớn tự khai thác đoàn xà lan. Định hướng dài hạn là chuyển sang tàu tự hành và xà lan cỡ lớn để nâng cao hiệu

quả hoạt động. Tuy nhiên định hướng này khó thực hiện vì độ sâu luồng nhiều nơi còn thấp và tính không cầu thấp (ví dụ: cầu Chợ Gạo, cầu đường sắt Bình Lợi).

6.81 Một số cảng biển lớn ở Việt Nam nằm trên sông. Điều này khiến việc khó phân biệt đâu là điểm kết thúc của đường thủy nội địa và đâu là điểm đầu của vận tải ven biển. Điều này cũng khiến việc phân tách sử dụng và bảo trì cảng sông, luồng vào trở nên không rõ ràng. Vấn đề đặt ra là: trong tương lai lưu lượng hàng qua cảng sông sẽ phải chuyển dịch hay không (ví dụ như từ cảng Sài Gòn về Cái Mép – Thị Vải) và luồng vào bằng sông tới Sài Gòn sẽ thuộc cấp nào?

## **(2) Một số vấn đề thể chế**

6.82 Có vẻ như chưa có sự cải cách và thay đổi đáng kể về mặt thể chế đối với chuyên ngành vận tải thủy nội địa. Rất có thể sẽ phát sinh một vấn đề do sự phân định trách nhiệm chưa rõ đối với các đoạn tuyến trong mạng lưới đường thủy nội địa giữa Cục Đường thủy nội địa Việt Nam và Cục Hàng hải Việt Nam. Đây là phạm vi trách nhiệm và thẩm quyền của từng đơn vị? Các cảng biển chính ở Việt Nam chủ yếu nằm trên các con sông. Vì vậy, có sự mập mờ về vấn đề điểm kết thúc của đường thủy nội địa và điểm bắt đầu của vận tải biển ven bờ. Trong một số trường hợp, đường thủy nội địa thu hút các tàu biển lớn về các cảng quy mô lớn ở phía thượng nguồn, khoanh vùng các tuyến đi vào các đảo hoặc các tuyến kết hợp cả vận tải sông và biển. Ngược lại, ngành vận tải biển ven bờ muốn các sông được nạo vét sâu hơn để các tàu biển có thể hoạt động sâu hơn lên phía thượng nguồn

6.83 Một câu hỏi khác đặt ra: Khi luồng vận tải tại các cảng sông thay đổi trong tương lai (Ví dụ từ Sài Gòn đến Cái Mép/Thị Vải), việc phân loại các luồng lạch đi Sài Gòn sẽ ra sao?

## **6) Chuyên ngành vận tải hàng không**

### **(1) Các vấn đề chính của chuyên ngành**

6.84 Nếu chỉ tính tỉ phần hành khách và hàng hóa của ngành hàng không trong tổng thị trường vận tải thì có vẻ như ngành không mấy quan trọng. Tuy nhiên, ngành lại đặc biệt quan trọng về vận tải ngoại thương, du lịch, đi lại tới các vùng xa trong nước. Vận tải hàng không đã tăng trưởng ấn tượng trong 5 năm qua ở mức 19,4%/năm đối với hành khách và 18,4%/năm đối với hàng hóa.

6.85 Ngành không gặp phải những vấn đề lớn. Chính phủ đang đi đúng hướng và đã áp dụng một số chính sách để củng cố vị thế của ngành trong tương lai. Ngành đã tách biệt vai trò quản lý và vai trò khai thác. Sự cạnh tranh về dịch vụ bay nội địa đã bắt đầu xuất hiện đồng thời với việc áp dụng một số chính sách giá vé thông thoáng hơn trên các tuyến có nhiều nhà cung cấp dịch vụ. Tuy nhiên, cần có thời gian để nâng cao năng lực nhân viên, mà sự thay đổi nhanh chóng này mang lại.

6.86 Các thiết bị xếp dỡ hàng hóa còn kém, hàng hóa vận chuyển bằng đường hàng không vẫn mất nhiều thời gian. Việc tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển cảng hàng không luôn được mong muốn nhưng chưa được đẩy mạnh thực hiện.

### **(2) Một số vấn đề thể chế**

6.87 Việc tái cấu trúc thể chế ngành vận tải hàng không mới đây – theo đó Cục hàng không VN sẽ quản lý chung về ngành hàng không và ba Công ty Cảng hàng không khu vực sẽ phát triển và khai thác các cảng hàng không – đã được thực hiện có hiệu quả.

6.88 Do cải cách thể chế mới đây trong lĩnh vực hàng không nên nhu cầu cải cách thể chế hơn nữa là không đáng kể. Một bước tiến nữa cần thực hiện là đẩy mạnh cải cách toàn bộ và thu hẹp khoảng cách về năng lực và kỹ năng trong nội bộ ngành.

## **7) Một số vấn đề chính của Chuyên ngành giao thông đô thị**

### **(1) Vấn đề chung**

6.89 Chuyên ngành giao thông vận tải đô thị không nằm trong phạm vi nghiên cứu VITRANSS2. Tuy nhiên, xét từ quan điểm chính điểm chính sách trong 20 năm tới, các đô thị Việt Nam sẽ có thêm khoảng 25 triệu người. Nếu như số dân tăng thêm này tập trung ở Hà Nội hay TpHCM thì tình trạng tắc nghẽn sẽ nằm ngoài tầm kiểm soát, đồng thời nguồn lực của hai thành phố này sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Vì vậy, cần phải đưa ra định hướng tăng trưởng dân số đô thị tại các đô thị cấp 2, đặc biệt là các đô thị vừa và nhỏ – đây chính là một thách thức to lớn.

6.90 TpHCM và Hà Nội đã bắt đầu triển khai xây dựng các hệ thống vận tải đường sắt khối lượng lớn. Các tuyến đầu tiên sẽ được đưa vào khai thác trong vài năm nữa, nhưng hiện đang có các cam kết kéo dài mạng lưới metro. Để đưa vào khai thác tất cả các tuyến metro thì cần tới khoảng 15 tỷ USD. Để phát huy tối đa lợi ích thu được từ khoản đầu tư lớn này thì cần phải có bố trí mạng lưới và các dịch vụ gom khách một cách hữu hiệu, sao cho tăng được lượng khách và thúc đẩy phát triển được các công trình dịch vụ thương mại/công ích tại và quanh các nhà ga, tạo điều kiện thu hồi chi phí và cải thiện môi trường đô thị.

6.91 Ngay cả khi đã phát triển được mạng lưới đường sắt đô thị thì xe buýt vẫn sẽ phải đảm nhiệm phần lớn nhu cầu vận tải công cộng. Mặc dù Hà Nội và TpHCM đã có những thành công ban đầu về hoạt động xe buýt nhưng hai thành phố này cần cải thiện hơn nữa chất lượng dịch vụ và mở rộng hệ thống, bao gồm nội dung thay thế xe buýt cũ, nâng cấp kết cấu hạ tầng, cải thiện hệ thống quản lý khai thác. Việc nâng cấp hệ thống và dịch vụ xe buýt ở Hà Nội và TpHCM đã trở nên cấp bách. Mặt khác, các dịch vụ xe buýt đô thị ở các đô thị loại hai vẫn còn đang ở giai đoạn sơ khai. Tuy nhiên, các khu vực đô thị đã và đang mở rộng nhanh chóng do việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất trên diện rộng nhằm tạo doanh thu cho chính quyền địa phương. Đây là một mối đe dọa tiềm tàng đối với việc phát triển đô thị tập trung.

6.92 Một thách thức khác đối với các đô thị lớn ở Việt Nam là làm sao có thể chuyển từ sử dụng xe máy sang sử dụng vận tải công cộng, kiểm soát được việc sở hữu và sử dụng xe ô tô cá nhân. Việc tăng mạnh số lượng xe ô tô và xe máy cá nhân là nguyên nhân chính dẫn tới tắc nghẽn giao thông tại các đô thị lớn. Khi đã cải thiện được chất lượng của đường sắt đô thị và xe buýt thì cần cân nhắc nghiêm túc các biện pháp kiểm soát phương tiện giao thông cá nhân thông qua chính sách định giá và thu phí bãi đỗ.

### **(2) Một số vấn đề thể chế**

6.93 Trách nhiệm phát triển đô thị còn khá phân tán: cả Hà Nội và TpHCM đều có các cơ quan về quy hoạch và thực hiện các hệ thống đường sắt và xe buýt, nhưng sự phối hợp giữa các cơ quan này rất hạn chế. Bộ Xây dựng là cơ quan trung ương chỉ đạo lập Quy hoạch Vùng đô thị cho thành phố Hà Nội và TP HCM. Sự phối hợp giữa trung ương – địa phương còn kém, thể hiện ở việc thiếu phối hợp trong việc lập chính sách giữa Bộ GTVT, Bộ KHĐT và Bộ Xây dựng.

6.94 Hiện không có các cơ quan cấp vùng đô thị/vùng tỉnh có thể đóng vai trò điều phối

giữa các địa phương liên quan nhằm giảm thiểu những vấn đề liên quan tới địa giới hành chính có thể gây tổn hại tới quá trình phát triển hay phương pháp tiếp cận quy hoạch.

6.95 Đối với các đô thị vừa và nhỏ thì chuyên ngành giao thông đô thị còn thiếu vốn đầu tư phát triển và bảo trì định kỳ, cũng như không có đủ năng lực để quản lý chuyên ngành một cách hiệu quả. Vì Bộ Xây dựng có nhiệm vụ giám sát quá trình xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông cho các đô thị vừa và nhỏ nên Bộ cần quan tâm giải quyết bất cập giữa nhu cầu kết cấu hạ tầng và nâng cao năng lực.

## **8) Chuyên ngành vận tải đa phương thức**

### **(1) Vấn đề chung của chuyên ngành**

6.96 Việt Nam hiện chưa có hành lang vận tải đa phương thức nào. Cần nhanh chóng xác định mô hình trung chuyển hàng hóa tốt hơn, ví dụ như giữa đường bộ và cảng biển/cảng hàng không, giữa đường bộ và đường sắt, giữa xà lan và xe tải v.v..

6.97 Lý do chính cho sự bất cập này là thể chế. Hệ thống vận tải gồm các phương thức vận tải, nhưng không một phương thức vận tải đơn lẻ nào tập trung vào việc tạo “chuỗi đa phương thức” và “trung chuyển thuận tiện tại các nút” vốn là các yếu tố cần thiết để giảm chi phí vận tải. Các đơn vị quản lý phương thức đã quen với việc lập kế hoạch với tầm nhìn hẹp.

6.98 Kết cấu hạ tầng còn bất cập luôn được coi là nguyên nhân khiến chi phí logistics ở Việt Nam cao, ước tính khoảng 25% GDP, cao hơn tỉ lệ của Trung Quốc, Thái Lan và Nhật Bản. Theo đó, Việt Nam đã khởi động mạnh mẽ các chương trình cải tạo kết cấu hạ tầng cảng, đường bộ, đường sắt, đường thủy và hàng không. Không những thế, hệ thống logistics hiện đại đòi hỏi phải phát triển song song một “xa lộ thông tin và truyền thông”. Tuy nhiên, logistics không thể chờ đến khi hoàn thành các yếu tố này trước khi phát triển mang tính cạnh tranh toàn cầu.

### **(2) Hợp lý hóa công tác lập quy hoạch đa phương thức**

6.99 Bộ GTVT nên đảm nhận vai trò là cơ quan lập quy hoạch vận tải đa phương thức và yêu cầu mỗi đơn vị chuyên ngành phải trình dự án đã được đánh giá đầy đủ. Đồng thời, Bộ GTVT có thể xem xét vấn đề về đầu mối trong hệ thống ví dụ, tính liên kết giữa các phương thức theo đó việc điều chỉnh, khắc phục sẽ được thực hiện theo cách thức phối hợp với nhau.

### **(3) Xây dựng chiến lược phát triển logistics quốc gia**

6.100 Một khuôn khổ đa phương thức là yếu tố không thể thiếu để xác định các nút cổ chai, điểm yếu trong toàn bộ chuỗi cung cấp. Sự can thiệp có mục tiêu chính là chìa khóa để cải thiện hiệu quả của chuyên ngành dịch vụ logistics của Việt Nam. Theo khảo sát của Ngân hàng Thế giới năm 2008 về hiệu quả logistics, chi phí vận tải nội địa không phải là thủ phạm cản trở sự phát triển logistics tại Việt Nam mà chính là sự đáp ứng về mặt thời gian, khiến yêu cầu lưu kho và chi phí lưu kho tăng cao. Một trong những biện pháp can thiệp đó là xây dựng cổng thông tin điện tử liên kết với các nhà cung cấp dịch vụ logistics khác nhau (ví dụ công ty giao nhận vận tải, hải quan, công ty vận tải, vận tải biển, đường sắt, các nhà sản xuất). Một biện pháp nữa là đơn giản hóa thủ tục thương mại qua biên giới vì hiện nay các thủ tục của Việt Nam còn khá rườm rà mặc dù gần đây đã có những cải cách.

## 6.3 Khung pháp chế

### 1) Một số vấn đề chủ chốt

6.101 Mục tiêu chính khi xây dựng các tổ chức GTVT đó là thực hiện mô hình các tổ chức bền vững, cạnh tranh và định hướng thị trường hơn. Chính phủ đã tái cấu trúc khung pháp chế bằng cách nới lỏng kiểm soát gia nhập thị trường, cho phép khu vực tư nhân đầu tư vào kết cấu hạ tầng GTVT, tự do hóa thuế quan, v.v. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề và các tổ chức chưa đủ cạnh tranh trong cơ chế thị trường.

6.102 Ngoài các luật, quyết định và nghị định xác định các tổ chức trong ngành GTVT, còn có các điều khoản pháp lý quy định các chức năng quan trọng trong nội bộ ngành GTVT theo các nhóm như sau:

- (i) Các quy định thực hiện cụ thể, thường là đối với từng phương thức, quy tắc, điều lệ cho các hoạt động vận tải nói chung (quy tắc giao thông, kiểm tra và đăng ký phương tiện, thiết bị).
- (ii) Các quy định kinh doanh (cấp phép kinh doanh vận tải, thiết lập biểu cước, v.v.) làm cơ sở pháp lý cho các dịch vụ vận tải thương mại.
- (iii) Các khía cạnh khác (an toàn, quy hoạch và cung cấp kết cấu hạ tầng, bảo hiểm).

6.103 Tuy nhiên, quy định thực hiện của các luật phải được củng cố để đảm bảo nguyên tắc cạnh tranh và tính minh bạch sẽ chi phối tất cả các vấn đề kinh doanh và cấp phép đầu tư, và rằng khu vực tư nhân, cả trong nước và nước ngoài, được khuyến khích nâng cao hiệu quả hoạt động và quản lý, chất lượng và tăng cường đầu tư. Mặc dù luật quy định khung pháp lý rộng cho ngành nhưng các quy định sẽ quy định hướng dẫn cách hiểu, đối tượng và cách thức thực thi.

### 2) Nguyên tắc cơ bản

6.104 Nội dung điều chỉnh của các quy định kinh tế bao gồm điều kiện tham gia của các nhà cung cấp, sự cạnh tranh và chính sách giá để thu hồi vốn đầu tư. Ngành vận tải có hai khía cạnh chịu sự điều chỉnh của quy luật kinh tế đó là cung cấp kết cấu hạ tầng bởi các doanh nghiệp ngoài quốc doanh và cung cấp các dịch vụ vận tải.

6.105 Khía cạnh điều chỉnh thứ nhất được thực hiện thông qua sự sắp xếp của Bộ GTVT thông qua sự tham gia của khu vực tư nhân – trong đó công ty tư nhân có thể được ủy quyền xây dựng, đầu tư, khai thác kết cấu hạ tầng cố định và thu phí trong một thời gian đủ để thu hồi vốn đầu tư cộng với một khoản lãi hợp lý. Các hình thức tham gia khác của khu vực tư nhân bao gồm khai thác & quản lý và hợp đồng nhượng quyền.

6.106 Khía cạnh điều chỉnh thứ hai thường được thực hiện bởi các công ty vận tải tư nhân hay nhà cung cấp dịch vụ vận tải tư nhân.

6.107 Trước đây, việc cung cấp dịch vụ vận tải, cả hạ tầng và dịch vụ đều do các doanh nghiệp nhà nước đảm nhận. Khu vực tư nhân hầu như không tồn tại trong lĩnh vực này do đó Chính phủ tự điều tiết thông qua việc sát nhập các chức năng quản lý và khai thác thành một thực thể thống nhất. Sự hoạt động kém hiệu quả đã dẫn đến sự sắp xếp tổ chức như vậy bởi các mục tiêu xã hội và kinh tế không được tách bạch rõ. Với sự mở cửa của nền kinh tế, một số quy định trước đây trở nên lạc hậu.

6.108 Mô hình nền kinh tế thị trường luôn có một nguyên tắc cơ bản là tách biệt chức năng quản lý và kinh doanh. Vì vậy, nếu một doanh nghiệp nhà nước cùng tham gia vào

lĩnh vực kinh doanh giống khu vực tư nhân thì doanh nghiệp đó phải được đặt trên cùng một sân chơi bình đẳng – không nhận được sự ưu đãi thiên vị. Trong cơ chế thị trường, Chính phủ không thể “vừa đá bóng vừa thổi còi”. Nền kinh tế Việt Nam vẫn trong giai đoạn quá độ từ mô hình cũ sang mô hình thị trường mới với sự tham gia của khu vực tư nhân ở một số lĩnh vực thuận lợi hơn.

### 3) Một số vấn đề thể chế

6.109 **Chuyên ngành đường bộ:** Trong 5 năm qua, có một số thay đổi trong chuyên ngành đường bộ với sự thành lập của Công ty Đầu tư Phát triển Đường cao tốc (VEC) với chức năng quản lý toàn bộ các tuyến đường cao tốc và tổ chức các chủ thể riêng cho từng tuyến đường thu phí cụ thể, liên doanh với các nhà đầu tư tư nhân. Hiện nay, VEC là nhà quy hoạch và quản lý có thể trao hợp đồng nhượng quyền cho từng đơn vị khai thác thu phí đường bộ - không qua đấu thầu minh mạch mà bằng hình thức lựa chọn.

6.110 Bằng cách sở hữu cổ phần trong đơn vị khai thác thu phí, có thể xảy ra xung đột về lợi ích – vì nhà đầu tư muốn tối đa hóa lợi nhuận trong khi nhà quản lý muốn tối giảm thiểu mức thu phí để phục vụ lợi ích công cộng.

6.111 **Chuyên ngành đường sắt:** Mục đích của chương trình tái cơ cấu đường sắt là rõ bỏ xung đột giữa mục tiêu xã hội và mục tiêu thương mại. Hiện nay, ngành đường sắt đang tự điều chỉnh. Cơ chế trợ cấp chéo trong nội bộ ngành giữa các trung tâm chi phí và lợi nhuận không được quy định rõ đã làm giảm khả năng thu hút khu vực tư nhân tham gia.

6.112 **Chuyên ngành cảng:** Các quy định kỹ thuật của Cục Hàng hải Việt Nam được thực thi và không gặp vấn đề gì lớn.

6.113 Hiện trạng thể chế đối với lĩnh vực cảng biển vẫn chưa rõ. Có nhiều đơn vị khai thác cảng nhưng chưa có quy định kinh tế chung. Chính phủ cũng có một số hình thức quy định giá mặc dù không dựa trên cơ chế thị trường.

6.114 **Chuyên ngành vận tải thủy nội địa:** Sự xung đột giữa mục tiêu xã hội và kinh tế đã được giải quyết, ở một mức độ nhất định, trong chuyên ngành này. Cục Đường thủy nội địa Việt Nam không còn tham gia khai thác các đội tàu lớn và không có nguồn lực hoặc có xu hướng mở rộng kinh doanh dịch vụ vận tải. Các đơn vị sử dụng đường thủy chủ yếu, các ngành công nghiệp, đã tổ chức hoạt động vận tải riêng của mình hoặc ký hợp đồng với đơn vị vận tải bằng sà lan thứ ba. Cục Đường thủy nội địa Việt Nam vẫn sở hữu và khai thác một số cảng thông dụng nhưng cũng cạnh tranh với các cảng do địa phương quản lý và khai thác và cạnh tranh với giao thông vận tải đường bộ. Các đơn vị chuyên chở hàng rời không sử dụng các cảng này.

6.115 **Chuyên ngành hàng không:** Đơn vị quản lý điều tiết kinh doanh hàng không là Cục Hàng không Việt Nam. Đơn vị này không sở hữu và không tham gia vào các hoạt động kinh doanh khai thác hàng không. Các cảng hàng không về bản chất là các doanh nghiệp độc quyền và cần được điều tiết. Ở Việt Nam, các cảng vụ hàng không thực hiện vai trò này.



## 7 CHIẾN LƯỢC GIAO THÔNG VẬN TẢI DÀI HẠN

### 7.1 Mục tiêu của ngành giao thông vận tải

7.1 Trên cơ sở Kế hoạch Phát triển KT-XH của Việt Nam, có thể phân loại tầm nhìn hệ thống giao thông Việt Nam thành: (i) tính cạnh tranh, (ii) sự liên kết và bao hàm và (iii) tính bền vững và an toàn. Các chiến lược cũng như công tác quy hoạch và thực hiện các dự án của từng chuyên ngành GTVT cần dựa trên các nguyên tắc hoặc chính sách này và được tổng hợp trong Bảng 7.1.1 dưới đây.

**Bảng 7.1.1 Các chính sách và nguyên tắc chính đảm bảo phát triển bền vững Ngành GTVT**

Chương trình nghị sự chính	Khái quát
Áp dụng hướng tiếp cận quy hoạch đa phương thức	Công tác quy hoạch và các dự án GTVT phải được nhìn nhận trong viễn cảnh các phương thức cạnh tranh và bổ sung cho nhau. Ví dụ, phát triển ĐSCT Bắc – Nam cần được đánh giá so với dịch vụ vận hàng không hoặc đường bộ cao tốc hoặc đường sắt thường. Mục đích là để đạt tới một sự cân bằng hợp lý hay sự kết hợp các phương thức sử dụng nguồn nhân lực và kinh tế có hạn.
Kết nối liên hoàn	Việc luân chuyển hành khách, hàng hóa, đặc biệt là hàng hóa có thể xem xét, nghiên cứu toàn bộ hành trình qua nhiều phương thức khác nhau. Theo đó, cần xem xét kỹ hơn các điểm đầu mối và trung chuyển, bến đầu-cuối, kết cấu hạ tầng hoặc các quy định nhằm đảm bảo hành trình được kết nối. Toàn bộ chuỗi cung cấp các loại hàng hóa chiến lược cần được ưu tiên quan tâm. Điều này cũng đòi hỏi phải có sự phù hợp và thích ứng của công nghệ vận tải, các quy định tại các điểm qua biên giới.
Tăng cường năng lực bảo trì	Các hoạt động kinh tế tăng trưởng nhanh khiến gia tăng áp lực lên kết cấu hạ tầng hiện có với tốc độ cao hơn dự kiến. Gia tăng lưu lượng vận tải nói chung và tỷ trọng lưu lượng vận tải của các phương tiện hạng nặng khiến khoảng cách giữa nhu cầu và khả năng bảo trì ngày càng lớn.
Cải thiện an toàn giao thông	Những thay đổi trên trong tình hình giao thông ở các khu vực đô thị và nông thôn đã và sẽ tiếp tục là mối đe dọa làm giảm an toàn giao thông, đặc biệt là an toàn giao thông đường bộ.
Tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân	Để đạt được kết quả đề ra, không thể thiếu sự tham gia của khu vực tư nhân vào xây dựng và quản lý kết cấu hạ tầng giao thông. Trong dịch vụ vận tải, khu vực tư nhân phải là sự lựa chọn hàng đầu.

7.2 Quyết định số 153/2004/QĐ – TTg của Thủ tướng Chính phủ về Định hướng chiến lược phát triển bền vững quy định các hoạt động quan trọng để thực hiện hiệu quả phát triển bền vững ngành giao thông vận tải, Nghiên cứu VITRANSS 2 là một trong những hoạt động nói trên. Bao gồm:

- (i) Xây dựng cơ chế chính sách thống nhất để có thể phát triển bền vững chuyên ngành, bao gồm các vấn đề về sử dụng đất, phát triển kết cấu hạ tầng, xây dựng mạng lưới giao thông công cộng, khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân và sử dụng các phương tiện gây ra ít khí thải;
- (ii) Quy hoạch mạng lưới giao thông kết hợp với bảo vệ môi trường trong mối tương quan phát triển khu vực;
- (iii) Tập trung mạng lưới giao thông vận tải công cộng tại các khu đô thị lớn, khuyến khích giao thông công cộng thông qua các biện pháp hành chính và kinh tế, hạn chế sự phát triển của các phương tiện cá nhân, đồng thời khuyến khích phương tiện thân thiện môi trường;
- (iv) Thúc đẩy phát triển giao thông vận tải tại các khu vực nông thôn và miền núi;

(v) Cải thiện an toàn giao thông thông qua giáo dục về các quy định và luật giao thông

7.3 Việc đưa các mục tiêu này vào chiến lược cần phải xem xét đến các yếu tố như sau:

- (i) Hai trung tâm hấp dẫn kinh tế của Việt Nam cách xa nhau trên 1.700 km, chiếm 60% tổng GDP. Các khu vực khác chưa có nhiều vấn đề cần phải quan tâm. Phân bổ lại sự tăng trưởng, đặc biệt là ở các khu vực miền Trung đòi hỏi có sự can thiệp chính sách thận trọng do phải mất nhiều thập kỷ mới thấy được tác động của các chính sách này.
- (ii) Các quy hoạch dài hạn của tất cả các chuyên ngành GTVT đã được xây dựng nhưng chưa xem đến khả năng tài chính để thực hiện. Kết quả là tất cả các dự án đều là dự án ưu tiên, dẫn đến tình trạng không có ưu tiên rõ ràng.
- (iii) Quy mô của khu vực quốc doanh đã giảm nhưng hiện vẫn còn rất lớn (nếu không muốn nói là vẫn chiếm ưu thế) trong tất cả các chuyên ngành GTVT.
- (iv) Tầm quan trọng của GTVT đô thị vì GTVT đô thị sẽ ngày càng chiếm ưu thế trong sự phát triển bền vững của quốc gia và do nó đòi hỏi lượng vốn đầu tư lớn, cạnh tranh với các ưu tiên khác.

## 7.2 Thách thức trong hai thập niên tới

### 1) Vấn đề chính

7.4 Trong những năm qua, nỗ lực cải cách đã và đang diễn ra ở hầu hết các cơ quan chuyên ngành, tạo ra những thay đổi giúp Việt Nam đáp ứng các thách thức trong tương lai tốt hơn. Sự tách biệt vai trò quản lý và khai thác kinh doanh trong lĩnh vực Hàng không là một ví dụ đáng ghi nhận. Tuy nhiên, quá trình tương tự trong các chuyên ngành khác còn rất chậm chạp. Còn thiếu sự định hướng đa phương thức, dẫn đến sự mất cân đối, liên kết chưa phù hợp giữa các chuyên ngành. Kinh phí bảo trì chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế, đặc biệt đối với chuyên ngành đường bộ và vận tải thủy nội địa.

7.5 Các tỉnh chưa thực sự tham gia giải quyết các thách thức về giao thông vận tải mà đáng ra có thể làm. Ngân sách cấp cho ngành GTVT (chiếm khoảng 2%-3% giá trị GDP của mỗi tỉnh) có thể được tăng cường để đạt hiệu quả tối đa. Nguồn vốn tư nhân cho phát triển kết cấu hạ tầng giao thông vẫn trong giai đoạn manh nha và bị hạn chế bởi các rào cản thể chế.

7.6 Có quá nhiều dự án cần được xem xét- một sản phẩm luôn gắn liền với công tác quy hoạch dài hạn - nhưng việc xác định ưu tiên còn kém, dẫn đến những kỳ vọng thiếu thực tế. Bảng 7.2.1 dưới đây tóm tắt các vấn đề mà ngành GTVT phải giải quyết trên con đường phát triển từ hiện tại đến tương lai.

**Bảng 7.2.1 Các vấn đề của Ngành GTVT Việt Nam**

Kết cấu hạ tầng	Dịch vụ
1. Thiếu kết nối quy hoạch đô thị, vùng với phát triển kết cấu hạ tầng GTVT	1. Sự trợ cấp thiếu bền vững trong dịch vụ vận tải đô thị, cụ thể là dịch vụ xe buýt (và sắp tới là đường sắt đô thị)
2. Quy hoạch thiếu liên kết giữa các chuyên ngành gây cản trở đối với việc phát triển hệ thống vận tải liên phương thức, đa phương thức	2. Sự định giá, quy định chưa phù hợp giữa các phương thức gây ra sự mất cân bằng trong lựa chọn phương thức và đầu tư.
3. Không cân bằng trong phân bổ nguồn lực cho các ngành, giữa chi phí đầu tư và duy tu bảo dưỡng	3. Sự tham gia sâu, rộng của nhà nước trong cung cấp dịch vụ, đặc biệt dịch vụ cảng, vận tải biển.
4. Thiếu nguồn lực tài chính bền vững cho ngành GTVT, cụ thể là vận tải thủy nội địa, đường sắt	4. Thiếu tính an toàn, đặc biệt là chuyên ngành đường bộ và đường ngang.
5. Sử dụng hiệu quả hơn tài sản hiện có, đặc biệt là tại các cảng, cảng hàng không trước khi xem xét nâng cao công suất.	5. Chuyển đổi từ xe gắn máy sang phương tiện công cộng và xe con đối với người dân đô thị ở các thành phố lớn.
6. Phát thải khí carbon và nhu cầu năng lượng, tốc độ cơ giới hóa phương tiện gia tăng.	6. Nhu cầu về dịch vụ logistics phức hợp của các ngành xuất khẩu.
7. Sự tham gia phù hợp của khu vực tư nhân vào lĩnh vực phát triển cảng, cảng hàng không, đường cao tốc và logistics.	7. Liên kết các vùng sâu, vùng xa, cải thiện khả năng tiếp cận mạng lưới giao thông.

7.7 Việt Nam hiện khó có thể vừa giải quyết các vấn đề trên vừa hiện đại hóa hệ thống giao thông trong môi trường của một nền kinh tế được kỳ vọng sẽ tăng trưởng nhanh. Ngoài ra, cuộc khủng hoảng tài chính bất ngờ xảy ra vào năm 2008 làm ảm đạm viễn cảnh tương lai thế giới, trong đó có Việt Nam. Theo số liệu của Tổ chức Thương mại Thế giới, lần đầu tiên kể từ năm 1982, thương mại toàn cầu sụt giảm đến 9% vào năm 2009. IATA dự báo hãng hàng không Asia Pacific sẽ chịu tác động lớn nhất bởi sự khủng hoảng kinh tế. Vận tải biển quốc tế cũng chịu ảnh hưởng lớn khi nhìn vào những đội tàu nằm yên ắng tại những cảng cửa ngõ vốn luôn bận rộn. Thật đáng buồn khi đường lối phát triển kinh tế của Việt Nam vốn dựa vào xuất khẩu và đầu tư trực tiếp nước ngoài cũng bị chao đảo bởi cuộc khủng hoảng này. Khi Việt Nam vừa mới nắm được quy luật của sự phát triển thì quy tắc đã bị thay đổi.

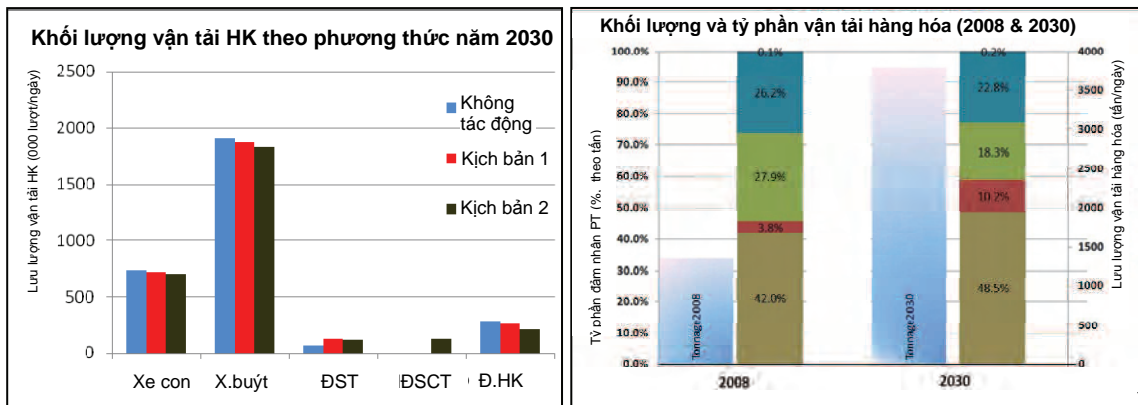
## 2) Nhu cầu vận tải gia tăng

7.8 Lưu lượng vận tải đã tăng nhanh trong thập kỷ vừa qua, tăng nhanh hơn một chút so với tốc độ tăng trưởng kinh tế (trung bình tăng 7,5% giai đoạn 2000-2008). Nếu nền kinh tế thế giới nói chung và kinh tế Việt Nam nói riêng trở lại đúng quỹ đạo phát triển của nó thì theo dự báo nền kinh tế Việt Nam có thể tăng gấp ba lần vào năm 2030. Dân số sẽ tăng thêm 28% nhưng dân đô thị sẽ bùng nổ và tăng lên đến 90%, tương đương với việc xây dựng thêm 7 thành phố mới có quy mô bằng Tp.HCM chỉ trong thời gian có 20 năm. Tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh như vậy sẽ kéo theo nhu cầu vận tải tăng như đề cập trong Chương 5 của báo cáo này. Vận tải hành khách và hàng hóa liên tỉnh sẽ tăng gấp 2,8 lần so với hiện tại.

7.9 Hướng tiếp cận quy hoạch GTVT truyền thống nhằm cung cấp năng lực yêu cầu dựa trên nhu cầu dự báo. Đây là hướng tiếp cận của các quy hoạch trước đây và thường dẫn đến xung đột giữa nhu cầu vận tải và tỷ phần của các phương thức. Trên thực tế tỷ phần của các phương thức có thể sẽ giảm và thay đổi theo hành lang. Do đó, cần tách rời phân tích nhu cầu vận tải theo các hạng mục cụ thể như theo hành lang vận tải cho các phương thức khác nhau và điều chỉnh theo điều kiện thực tế của các cụm đô thị và vùng. Đó là cách tiếp cận của VITRANSS 2 – chia vấn đề ra thành các lĩnh vực có khả năng phát triển.

7.10 Phương pháp quy hoạch mới này không xem xét nhu cầu vận tải dự báo như là tất yếu hoặc không tránh được do có thể điều chỉnh nhu cầu bằng các chính sách hoặc chuyển sang các kết nối và phương thức khác. Hình 7.2.1 minh họa phương án phân chia phương thức theo 3 kịch bản. Trong mỗi kịch bản, lượng hành khách của vận tải ven biển là rất nhỏ nhưng nếu dịch vụ này trở lên phổ biến thì tỷ phần vận tải hành khách của các phương thức vận tải cạnh tranh khác dự kiến sẽ giảm.

**Hình 7.2.1 Nhu cầu vận tải hành khách và hàng hóa năm 2030**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

7.11 Ngành hàng không và vận tải thủy nội địa là hai ngành nhạy cảm với sự thay trong tương lai cũng như thay đổi chiến lược và chính sách. Nếu giá nhiên liệu tăng n mức kỷ lục gần đây và giới hạn khí thải các bon được áp dụng trên toàn cầu trước n: 2030, tăng trưởng của ngành hàng không sẽ chậm hơn. Nếu than được thay bằng loại nhiên liệu mới trong tương lai vì lý do môi trường nhu cầu vận tải than dự báo bằng đường thủy và đường sắt sẽ giảm mạnh.

### 3) Ưu tiên chiến lược cho ngành giao thông vận tải

7.12 VITRANSS 2 đánh giá hiệu quả hoạt động của ngành GTVT ở một mức độ nhất định. Có rất nhiều cơ hội tốt. Thể chế và chính sách của ngành đã và đang được cải tổ và cơ sở pháp lý cho khai thác đã được thiết lập, các vấn đề về gia tăng nhu cầu vận tải có thể được giải quyết và chính sách thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân nhận được sự ủng hộ rất lớn dù đang ở giai đoạn đầu của sự phát triển.

7.13 Những thách thức của ngành GTVT được tổng hợp trong bảng dưới đây. Những thách thức này cũng chính là cơ hội trong tương lai.

**Bảng 7.2.2 Những thách thức của Ngành GTVT**

Lĩnh vực	Thách thức hiện nay	Hành động đối phó
1. Lập quy hoạch và đầu tư đa phương thức	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hướng tiếp cận riêng rẽ</li> <li>Thiếu tính chắc chắn trong ưu tiên và cấp vốn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đảm bảo quy hoạch đa phương thức liên kết</li> <li>Tận dụng nguồn vốn hiện có để đạt các mục tiêu cốt lõi</li> <li>Đánh giá rủi ro trong chương trình cấp vốn</li> </ul>
2. Cấp vốn bền vững và thu hồi chi phí	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kinh phí bảo trì hạn chế</li> <li>Phụ thuộc nhiều vào vốn ODA và vốn vay</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng cơ chế thu hồi vốn hiệu quả (bắt đầu bằng thu phí người sử dụng)</li> <li>Thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân</li> </ul>
3. Kết nối liên hoàn và chuỗi cung cấp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chi phí logistics cao ~25% GDP</li> <li>Phát triển năng lực còn chậm và chưa đủ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tập trung vào những hạn chế của chuỗi cung cấp của các nhà xuất khẩu</li> <li>Giảm chi phí kho bãi</li> <li>Khuyến khích sự tham gia của các nhà cung cấp logistics bên thứ 3 và các nhà đầu tư nước ngoài</li> </ul>
4. Môi trường và năng lượng	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tác động tiêu cực về môi trường của các dự án</li> <li>Tác động tới hiệu ứng nhà kính và sử dụng năng lượng</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Xem xét các biện pháp giảm thiểu trong quá trình thiết kế</li> <li>Có các biện pháp giảm tác động xấu tới môi trường và sử dụng năng lượng không hiệu quả</li> </ul>
5. An toàn và an ninh	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tỷ lệ tai nạn giao thông cao (đặc biệt là giao thông đường bộ)</li> <li>Dễ bị ảnh hưởng bởi thiên tai, ở miền núi và khu vực ngập lụt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thực hiện QHTT về ATGT đến năm 2020</li> <li>Phân tích rủi ro và xây dựng các biện pháp giảm thiểu, đặc biệt là trên các tuyến đường huyết mạch</li> </ul>
6. Khả năng tiếp cận khu vực nông thôn	<ul style="list-style-type: none"> <li>Khó tiếp cận và dễ bị ảnh hưởng bởi thiên tai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiếp tục cấp vốn cho các dự án mang tính xã hội</li> <li>Xây dựng các biện pháp giảm thiểu các tác động do sạt lở đất và lũ lụt tới đường bộ</li> </ul>
7. Phát triển nguồn nhân lực	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tàn dư của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thực hiện đào tạo theo nhu cầu của thị trường</li> <li>Tăng cường năng lực cho các sở GTVT</li> </ul>
8. Quản lý ngành	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chưa tận dụng được vai trò của thị trường</li> <li>Quy định kinh tế chưa tối ưu</li> <li>Vai trò của Sở GTVT chưa lớn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thúc đẩy cải cách dựa vào thị trường</li> <li>Tăng cường vai trò lập pháp</li> <li>Tăng cường hơn nữa vai trò của các tỉnh trong quản lý đường bộ và đường thủy nội địa</li> </ul>

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2.