

**CƠ QUAN HỢP TÁC QUỐC TẾ NHẬT BẢN (JICA)  
BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI, VIỆT NAM**

**NGHIÊN CỨU TOÀN DIỆN  
VỀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG HỆ THỐNG GIAO THÔNG VẬN TẢI  
Ở VIỆT NAM  
(VITRANSS 2)**

**Báo cáo chuyên ngành số 6  
THẺ CHẾ**

**Tháng 05 năm 2010**

**Công ty ALMEC  
Công ty Tư vấn Phương Đông  
Công ty NIPPON KOEI**

EID
JR
10-076

**CƠ QUAN HỢP TÁC QUỐC TẾ NHẬT BẢN (JICA)  
BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI, VIỆT NAM**

**NGHIÊN CỨU TOÀN DIỆN  
VỀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG HỆ THỐNG GIAO THÔNG VẬN TẢI  
Ở VIỆT NAM  
(VITRANSS 2)**

**Báo cáo chuyên ngành số 6  
THẺ CHẾ**

**Tháng 05 năm 2010**

**Công ty ALMEC  
Công ty Tư vấn Phương Đông  
Công ty NIPPON KOEI**

Tỷ giá hối đoái sử dụng trong báo cáo này  
1 USD = 110 Yên = 17.000 đồng  
(Mức trung bình năm 2008)

## LỜI NÓI ĐẦU

Đáp ứng yêu cầu của Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Chính phủ Nhật Bản đã quyết định tiến hành Nghiên cứu toàn diện về Phát triển bền vững hệ thống Giao thông Vận tải Việt Nam (VITRANSS2), giao chương trình này cho Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA)

JICA đã cử một đoàn nghiên cứu sang Việt Nam làm việc từ tháng 11,2007 tới tháng 5,2010, do ông IWATA Shizuo từ công ty ALMEC làm trưởng đoàn, và có các thành viên khác là chuyên gia của công ty ALMEC, công ty tư vấn Phương Đông và công ty Nippon Koei.

Được sự hợp tác chặt chẽ của nhóm đối tác Việt Nam, Đoàn Nghiên cứu JICA đã tiến hành nghiên cứu này, đồng thời tổ chức nhiều buổi thảo luận với các cán bộ hữu quan của Chính phủ Việt Nam. Khi trở về Nhật Bản, Đoàn Nghiên cứu đã hoàn tất nghiên cứu và nộp báo cáo này.

Tôi hy vọng rằng báo cáo này sẽ góp phần vào quá trình phát triển bền vững của hệ thống giao thông vận tải của Việt Nam và cả nước Việt Nam, đồng thời đưa mối quan hệ hữu hảo giữa hai nước lên một tầm cao mới.

Tôi xin chân thành cảm ơn các cán bộ Chính phủ Việt Nam đã hỗ trợ và hợp tác chặt chẽ với nghiên cứu này.

Tháng 5, 2010

HIROYO SASAKI,  
Phó Chủ tịch  
Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản

Tháng 5, 2010

**HIROYO Sasaki**

Phó Chủ tịch

Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản

Tokyo

**Tờ trình**

Kính thưa ngài,

Chúng tôi xin chính thức đệ trình bộ báo cáo cuối cùng của Nghiên cứu toàn diện về Phát triển bền vững Hệ thống Giao thông Vận tải Việt Nam (VITRANSS2).

Bộ báo cáo này tổng hợp các kết quả nghiên cứu thực hiện cả ở Việt Nam và Nhật Bản trong giai đoạn từ tháng 11, 2007 tới tháng 5, 2010 của Đoàn Nghiên cứu gồm các chuyên gia của công ty ALMEC, công ty Tư vấn Phương Đông và công ty Nippon Koei.

Báo cáo này có được là nhờ sự đóng góp của rất nhiều người. Trước hết, chúng tôi đặc biệt cảm ơn những người đã hỗ trợ và hợp tác với Đoàn Nghiên cứu trong thời gian qua, đặc biệt là của Bộ Giao thông Vận tải Việt Nam.

Chúng tôi cũng cảm ơn các cán bộ của quý cơ quan, của Ban Cố vấn JICA và của Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam đã hỗ trợ và cố vấn sâu sát cho chúng tôi trong quá trình nghiên cứu.

Chúng tôi hy vọng rằng bộ báo cáo này sẽ góp phần vào quá trình phát triển bền vững của hệ thống giao thông vận tải tại Việt Nam.

Trân trọng,

**IWATA Shizuo**

Trưởng Đoàn Nghiên cứu

Nghiên cứu Toàn diện về

Phát triển Bền vững

Hệ thống Giao thông Vận tải Việt Nam

(VITRANSS2)

# MỤC LỤC

## 1 GIỚI THIỆU

- 1.1 Mục đích và Cấu trúc của Báo cáo ..... 1-1
- 1.2 Các lĩnh vực cần chú trọng ..... 1-2
- 1.3 Nguyên nhân của thay đổi..... 1-3

## 2 BỐI CẢNH – KHUNG THỂ CHẾ

- 2.1 Giới thiệu ..... 2-1
- 2.2 Khung thể chế – Khái quát về trách nhiệm thể chế ..... 2-2
- 2.3 Phân biệt giữa các dịch vụ GTVT và hạ tầng GTVT ..... 2-5
- 2.4 Bối cảnh thể chế ngành giao thông Vận tải – tháng 9/2008, Việt Nam ..... 2-7
- 2.5 Khái quát các chính sách GTVT và thực hiện chính sách hiện hành ở Việt Nam ..... 2-7
- 2.6 Tham khảo từ những bước phát triển thể chế gần đây trong lĩnh vực GTVT của Trung Quốc..... 2-7

## 3 CƠ CẤU THỂ CHẾ HIỆN TẠI TRONG NGÀNH GTVT

- 3.1 Giới thiệu ..... 3-1
- 3.2 Bộ Giao thông Vận tải và Khu vực Nhà nước..... 3-2
- 3.3 Tình hình cơ cấu tổ chức chuyên ngành vận tải..... 3-5
- 3.4 Phát triển thể chế ngành đường bộ ..... 3-5
- 3.5 Phát triển thể chế ngành đường sắt ..... 3-8
- 3.6 Phát triển thể chế ngành cảng và vận tải biển ..... 3-11
- 3.7 Phát triển thể chế chuyên ngành vận tải thủy nội địa ..... 3-14
- 3.8 Phát triển thể chế ngành hàng không ..... 3-16
- 3.9 Cơ cấu tổ chức của các DNNN về vận tải ..... 3-20
- 3.10 Cơ cấu tổ chức của Ban Quản lý Dự án..... 3-20
- 3.11 Tổng quan các vấn đề pháp lý ..... 3-20
- 3.12 Thông tin bổ sung về các vấn đề pháp lý và cơ cấu tổ chức..... 3-21
- 3.13 Tổng quan về các cơ sở phát triển nguồn nhân lực hiện có ..... 3-23
- 3.14 Quản lý dự án và ODA ..... 3-24

## 4 HIỆN TRẠNG CÁC VẤN ĐỀ THỂ CHẾ

- 4.1 Giới thiệu ..... 4-1
- 4.2 Các vấn đề thể chế và pháp lý chuyên ngành đường bộ ..... 4-1
- 4.3 Các vấn đề thể chế và pháp lý chuyên ngành đường sắt ..... 4-4
- 4.4 Các vấn đề thể chế và pháp lý trong ngành cảng và vận tải biển ..... 4-6
- 4.5 Các vấn đề thể chế và pháp lý ngành Vận tải thủy nội địa ..... 4-9
- 4.6 Các vấn đề về thể chế và pháp lý ngành hàng không ..... 4-10
- 4.7 Các vấn đề chính của ngành giao thông đô thị..... 4-11
- 4.8 Một số vấn đề xuyên suốt ..... 4-12
- 4.9 Một số vấn đề về phát triển có sự tham gia của khu vực tư nhân..... 4-13
- 4.10 Một số vấn đề thể chế và pháp lý về vận tải đa phương thức và logistics ..... 4-14
- 4.11 Các vấn đề và khó khăn liên quan tới điều tiết ..... 4-16
- 4.12 Vấn đề về phát triển nguồn nhân lực ..... 4-19

## 5 CƠ CẤU TỔ CHỨC TƯƠNG LAI

- 5.1 Giới thiệu ..... 5-1
- 5.2 Chiến lược nâng cao năng lực ngành giao thông vận tải ..... 5-2

5.3	Các nội dung về phát triển nguồn nhân lực .....	5-4
5.4	Tái tổ chức và nâng cao năng lực ngành đường bộ.....	5-6
5.5	Tái tổ chức và nâng cao năng lực ngành đường sắt.....	5-7
5.6	Tái tổ chức và nâng cao năng lực ngành hàng hải, vận tải biển .....	5-8
5.7	Tái tổ chức và nâng cao năng lực ngành đường thủy nội địa .....	5-9
5.8	Tái tổ chức và nâng cao năng lực ngành hàng không.....	5-9
5.9	Tái tổ chức và nâng cao năng lực ngành vận tải đa phương thức và logistics .....	5-9
5.10	Ngành giao thông đô thị .....	5-10
5.11	Cải tổ Doanh nghiệp nhà nước.....	5-10
5.12	Xác định khung PSP phù hợp .....	5-12
5.13	Cải thiện môi trường điều tiết.....	5-14

## **PHỤ LỤC**

Phụ lục 2

Phụ lục 3

Phụ lục 5

## **DANH MỤC BẢNG BIỂU**

Bảng 2.3.1	Phân chia các Chuyên ngành Giao thông Vận tải chính tại Việt Nam.....	2-6
Bảng 3.12.1	Các quyết định quy định về chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của vụ, ban, ngành, cục thuộc Bộ GTVT .....	3-22

## **DANH MỤC HÌNH VẼ**

Hình 2.2.1	Sơ đồ các Trách nhiệm Thể chế chính trong lĩnh vực Giao thông Vận tải.....	2-4
------------	--	-----



# 1 GIỚI THIỆU

## 1.1 Mục đích và Cấu trúc của Báo cáo

Báo cáo này được lập ra với mục đích xem xét tình hình hiện nay của các thể chế và pháp chế trong lĩnh vực giao thông vận tải của Việt Nam, xác định những yếu điểm và những lĩnh vực cần cải thiện trong tương lai, và đề xuất kế hoạch chung cho quá trình phát triển và nâng cao không ngừng của các thể chế. Báo cáo cũng xem xét đến các chính sách giao thông vận tải cơ bản và các kế hoạch đề xuất về các chuyên ngành khác nhau trong lĩnh vực giao thông vận tải như vận tải đường bộ, vận tải đường sắt, cảng biển và vận tải tàu biển, vận tải đường thủy nội địa, và vận tải hàng không.

Báo cáo được chia thành 6 chương như sau:

- **Chương 1:** Phần giới thiệu sẽ trình bày tổng quan về các nội dung, các lĩnh vực cần chú trọng cũng như cơ sở cho việc cải thiện trong tương lai của các thể chế và pháp chế giao thông vận tải của Việt Nam.
- **Chương 2:** Khái quát các Trách nhiệm thể chế sẽ trình bày tổng quan về các thành tố khác nhau trong khung thể chế của Việt Nam hiện nay.
- **Chương 3:** Các điều kiện hiện tại, mô tả sự sắp xếp, tổ chức thể chế hiện nay của ngành, tại cấp độ trung ương và theo phương thức. Cũng xem xét đến các cơ sở pháp lý và các nhiệm vụ hiện nay.
- **Chương 4:** Thảo luận sâu hơn về các vấn đề hiện nay, chương này sẽ trình bày một số vấn đề chính về thể chế và pháp chế ngành giao thông vận tải đang gặp phải. Tham khảo các bài học từ kinh nghiệm của Trung Quốc phù hợp với tình hình của Việt Nam.
- **Chương 5:** Tổ chức cho tương lai, chương này sẽ mô tả các biện pháp đề xuất để cải thiện các thể chế của ngành giao thông vận tải và các cải cách về quản lý cũng như pháp chế của ngành. Đặc biệt nhấn mạnh vào phát triển năng lực và Phát triển nguồn Nhân lực.
- **Chương 6:** Kết luận và các Kiến nghị, chương này sẽ tổng hợp các khuyến nghị cụ thể trong Nghiên cứu về thể chế ngành.

## 1.2 Các lĩnh vực cần chú trọng

Quá trình rà soát sẽ tập trung vào việc bảo trì và phát triển cơ sở hạ tầng, chủ yếu là do việc phát triển tất cả các hình thức của các dịch vụ giao thông vận tải đã được thiết lập khá tốt. Do nhu cầu không ngừng về đầu tư quan trọng mới trong tất cả các phương diện của hạ tầng giao thông vận tải, như đã xác định trong Nghiên cứu hiện nay, cũng cần phải xem xét một khung thể chế để tăng cường vai trò của hình thức Hợp tác Nhà nước – Tư nhân/sự tham gia của Khu vực Tư nhân.

Theo như mục tiêu chính, báo cáo sẽ cần phải có chiến lược, chính sách, lĩnh vực quản lý và pháp chế về giao thông vận tải ở tầm cao hơn của Chính phủ. Theo đó, bớt chú trọng vào các hoạt động ở “tầm thấp” như quản lý chương trình và cung cấp dịch vụ. Việc nhấn mạnh này sẽ tuân theo nguyên tắc chung của quá trình xây dựng chiến lược, chính sách, và xác định những ưu tiên phát triển chính đang do các cấp Chính phủ cao hơn thực hiện (và quản lý), và khai thác càng ngày càng được phi tập trung hóa hoặc/và do khu vực tư nhân thực hiện.

Cùng với đó, do phạm vi rộng và tính đa dạng của ngành, và tư vấn cũng cần đặt ra các giới hạn rõ ràng, trọng tâm chính của quá trình rà soát thể chế sẽ ở cấp quốc gia hoặc/và cấp tỉnh, không bao gồm cấp thứ ba.

### 1.3 Nguyên nhân của thay đổi

Cũng giống như các ngành khác của nền kinh tế, hạ tầng giao thông Việt Nam đang trải qua quá trình phát triển nhanh chóng trong những năm gần đây. Hệ thống quản lý của Việt Nam đang trong giai đoạn chuyển giao từ mô hình tập trung hóa chuyển sang mô hình phi tập trung hóa, một mô hình tiêu biểu cho các nền dân chủ đang phát triển. Tất cả các chuyên ngành trong lĩnh vực giao thông vận tải bao gồm: hệ thống đường bộ, đô thị, đường sắt, hàng không, đường thủy nội địa, cảng biển và logistics – đều được đầu tư để có thể đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về các dịch vụ giao thông. Điều này sẽ kéo theo quá trình chuyển hóa của Việt Nam hướng tới hạ tầng giao thông đẳng cấp thế giới trong hầu hết các chuyên ngành.

Chính phủ cũng đã nhận thấy nhu cầu cần phải có thay đổi quan trọng về khung thể chế và quản lý trong lĩnh vực giao thông của Việt Nam. Chương trình cải cách của Chính phủ đòi hỏi những thay đổi chính trong vai trò của chính phủ đối với ngành giao thông vận tải. Để có thể thực hiện các chức năng quản lý nhà nước mới cần cho nền kinh tế thị trường, đòi hỏi phải nỗ lực tăng cường thể chế trong nhiều năm (hàng thập kỷ). Đồng thời, cần phải cải cách các doanh nghiệp vận tải nhà nước thông qua quá trình thương mại hóa tăng cường, và trong nhiều trường hợp là quá trình cổ phần hóa.

Ở cấp độ chiến lược, nghiên cứu VITRANSS 2 sẽ tiếp tục coi vai trò quản lý tốt là một mục tiêu phát triển quan trọng và sẽ xem xét việc tăng cường năng lực quản lý giao thông vận tải thông qua quy hoạch cải thiện, mở rộng hợp tác liên ngành, thu hút sự tham gia nhiều hơn của các bên liên quan, phân bổ vốn mang tính chiến lược, và vai trò rõ ràng hơn đối với chính quyền, nghĩa là một công cụ thực hiện hơn là nhà cung cấp hạ tầng và dịch vụ. Thực hiện quản lý tốt có vai trò đặc biệt quan trọng đối với ngành giao thông vận tải do quy mô cũng như tính linh hoạt của ngành, lợi ích công trong hiệu quả hoạt động của ngành, và sự tham gia mạnh mẽ của cả khu vực nhà nước và tư nhân trong vai trò vận tải của ngành. Lĩnh vực giao thông có đóng góp hiệu quả vào quá trình phát triển hay không, và giao thông có sạch, an toàn và có phù hợp với khả năng chi trả hay không thường phụ thuộc vào tính minh triết trong các chính sách của Chính phủ cùng với năng lực của Chính phủ để thực hiện các chính sách đó.

Rất nhiều Bộ Giao thông của các quốc gia trên thế giới cho rằng rất hợp lý khi phân tách các chức năng của chính sách, quy hoạch, quy chế và tài chính công (hoạt động hạt nhân) từ các chức năng khai thác và cung cấp dịch vụ. Điều này trở nên đặc biệt quan trọng bởi các phương thức cung cấp dịch vụ ngày càng trở nên phong phú và có sự tham gia của các tổ chức thuộc khu vực nhà nước và cả khu vực tư nhân. Nhiệm vụ và vai trò cao nhất của cơ quan trung ương là đưa ra được chính sách phù hợp với định hướng của Bộ trưởng, đưa ra được pháp chế được điều chỉnh, bổ sung theo nhu cầu và các quy định thích hợp nhằm bảo vệ lợi ích công cũng như tham gia vào các cam kết quốc tế của Chính phủ. Ví dụ, quy hoạch chiến lược luôn giữ vai trò quản lý hàng đầu, ví dụ như trách nhiệm của các cấp chính quyền cao hơn, và sẽ luôn là như vậy. Hơn thế nữa, vai trò của cơ quan cấp trung ương là đảm bảo các đơn vị thực hiện của hệ thống giao thông triển khai theo đúng chính sách và các quy định của Chính phủ, và đảm bảo rằng việc phân bổ quỹ công sẽ được thực hiện theo phương thức thận trọng và hiệu quả về tài chính.

Sở hữu công đối với hạ tầng giao thông tất nhiên là một sự lựa chọn chính sách công hợp pháp. Nhà nước là chủ sở hữu và cũng thường là “người quản lý” của hầu hết các hệ thống đường giao thông trên thế giới, vận tải đường thủy nội địa, vận tải hàng không, và các kênh đường thủy, cũng như hầu hết các cảng biển, sân bay, hạ tầng giao thông, hầu hết các hệ

thống tàu điện ngầm, và hầu hết hạ tầng đường sắt quốc gia (bao gồm hơn 95% hệ thống đường sắt bên ngoài khu vực Bắc Mỹ và Mỹ Latin)<sup>1</sup>. Tuy nhiên thường cũng có nhiều phương thức khác nhau cho nhà nước, với vai trò là người quản lý của những tài sản loại này, tìm kiếm lợi ích từ sự tham gia nhiều hơn của khu vực tư nhân về tài chính, quản lý, và khai thác. Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2 đã xác định hai vấn đề quan trọng về thể chế ngành giao thông vận tải đang đối mặt. Vấn đề đầu tiên là tiên là một số thể chế quản lý cần phải cải cách và hiện đại hóa hơn nữa<sup>2</sup> để có thể đối mặt với những thách thức của ngành trong hiện tại và trong tương lai. Vấn đề thứ hai là sẽ tiếp tục có chú ý tập trung vào các dự án hơn là các chính sách hay thể chế, nhằm vào mục tiêu cuối cùng quan trọng hơn đó là đạt được hiệu suất ngành.

Trong môi trường thay đổi nhanh chóng như thế, không hề dễ dàng áp dụng các mô hình tiêu chuẩn đã được phát triển ở nơi khác. Tuy nhiên, xét theo một phương diện nào đó thì vẫn may mắn là có một đối tượng để so sánh tọa lạc một cách hợp lý ngay gần chúng ta – Trung Quốc – quốc gia có nền kinh tế đã và đang phát triển với tốc độ nhanh tương tự và là quốc gia với những điều chỉnh hướng tới “nền kinh tế thị trường” đòi hỏi phải có những nỗ lực tăng cường thể chế đáng kể. Do vậy, những ví dụ tương tự, có liên quan đến vấn đề này cũng sẽ được nhắc đến trong báo cáo, những so sánh trong báo cáo có thể sẽ giúp soi rọi hoặc/và chỉ ra định hướng tương lai cho quá trình cải thiện thể chế và pháp chế tại Việt Nam. Những chương tiếp theo của báo cáo sẽ trình bày những nội dung cải cách chính sách, pháp chế và thể chế.

## **2 BỐI CẢNH – KHUNG THỂ CHẾ**

### **2.1 Giới thiệu**

Ngành Giao thông Vận tải có ảnh hưởng sâu rộng và đòi hỏi một chương trình nghị sự toàn diện bởi giao thông có đóng góp về nhiều mặt đối với quá trình phát triển bao gồm khai thác vận tải hành khách và hàng hóa, kết nối khu vực đô thị và nông thôn, bao gồm vận tải nhà nước và tư nhân, đáp ứng nhu cầu kinh tế và xã hội, đáp ứng yêu cầu trong nước cũng như quốc tế. Do tính đa dạng như vậy, nhu cầu tất yếu là phải lựa chọn được một mô hình đơn giản (một mô hình được áp dụng rộng rãi ở tầm quốc tế) để tăng cường hiểu biết về những bước phát triển cũng như những thay đổi chủ yếu về mặt thể chế.

Với vai trò là tài liệu cơ sở, cơ cấu chính trị hiện nay của Việt Nam sẽ được trình bày trong Phụ lục 2.1. Biểu đồ phát triển của nền chính trị Việt Nam có đề cập đến “Troika –”, một đặc điểm chính trị quan trọng.

## 2.2 Khung thể chế – Khái quát về trách nhiệm thể chế

Các hoạt động do các thể chế vận tải thực hiện có thể được phân chia thành 4 nhóm hoạt động và trách nhiệm chính (xem Hình 2.2.1 dưới đây). Hình thức được đề cập đến (mặc dù có tính chất chiến lược) đang được chấp nhận rộng rãi trên Thế giới:

### 1) Chủ sở hữu/Chiến lược, Chính sách và Quy hoạch

Nhóm này bao gồm việc xác định các nhu cầu chiến lược và phát triển các chính sách, kế hoạch cần có để có thể đạt được mục tiêu của chính phủ. Với vai trò là Người Quản lý: Chủ sở hữu sẽ chịu trách nhiệm quản lý các tài sản công [bao gồm việc quyết định sẽ đầu tư tài chính cho các tài sản này như thế nào, khai thác và bảo trì ra sao]. Chủ sở hữu cần phải giám sát và đánh giá chất lượng các kết quả đối với các mục tiêu của chính phủ, và sử dụng thông tin này để sàng lọc các chiến lược, và xác định các nhu cầu nguồn lực mang tính chiến lược;

Trong tương lai, mặc dù Bộ GTVT vẫn duy trì vai trò sở hữu, nhưng theo dự đoán thì một số trách nhiệm về quy hoạch sẽ được trao (phi tập trung hóa) cho các cơ quan khác.

### 2) Quản lý và Quy định

Nhiệm vụ của (các) thể chế chịu trách nhiệm đảm bảo các chính sách và các chiến lược của Chủ sở hữu được thực hiện thông qua việc thiết lập và áp dụng các quy định và tiêu chuẩn kỹ thuật về an toàn, an ninh và hiệu quả môi trường của ngành giao thông vận tải, và quy định kinh tế cần thiết ví dụ như đầu vào thị trường của các chuyên ngành vận tải khác nhau, điều tra thực tế của sức mạnh thị trường và thực tế thiếu tính cạnh tranh, cũng như ảnh hưởng đối với giá cả và các cấp độ dịch vụ, đã được khẳng định.

Tại Việt Nam, cũng giống như ở rất nhiều quốc gia khác, trách nhiệm đưa ra các tiêu chuẩn và phát triển các kế hoạch chiến lược, về mặt lý thuyết, là do các cơ quan hữu quan ở cấp chính quyền trung ương đảm nhận (để đảm bảo rằng các tiêu chuẩn chung được áp dụng trên toàn quốc và để kết hợp với các kế hoạch địa phương ở cấp quốc gia). Tuy nhiên, trên thực tế, Bộ GTVT vẫn nắm giữ những chức năng nhất định có liên quan đến việc đặt ra các tiêu chuẩn. Bộ GTVT cũng giao việc triển khai thực hiện những dự án có tài trợ quốc tế, không phải cho các cơ quan điển hình, mà thông qua các Đơn vị Quản lý Dự án (PMU) đặc biệt.

Để phát huy hết hiệu quả từ quá trình quy hoạch cho đến triển khai thực hiện, trách nhiệm đề xuất các kế hoạch và triển khai thực hiện các kế hoạch đó (đặc biệt có liên quan đến bảo trì cơ sở hạ tầng) nên giao cho chính quyền thích hợp ở cấp thấp nhất, miễn sao có các cơ cấu phù hợp để có thể phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan chính quyền.

Cùng với chức năng về cơ sở hạ tầng, cũng rất hợp lý khi giao các trách nhiệm về phát triển và thực hiện các kế hoạch ở cấp trung ương và địa phương như sau:

- (i) Cơ sở hạ tầng chính yếu và thứ yếu chủ yếu sẽ do cấp chính quyền trung ương quản lý và quy định, thông qua các cục chuyên môn của Bộ GTVT như Cục Đường bộ Việt Nam (VRA), Tổng công ty Đường sắt Việt Nam (VRC), Tổng công ty Hàng không Việt Nam (VAC), Cục Đường thủy Nội địa Việt Nam (VIWA) và Cục Hàng hải Việt Nam (VINAMARINE) (không qua Đơn vị Quản lý Dự án - PMU),
- (ii) Cơ sở hạ tầng cấp ba chủ yếu sẽ do chính quyền cấp tỉnh và huyện quản lý và quy định (nằm trong hướng dẫn do chính quyền trung ương xây dựng).

### 3) Phát triển và Quản lý Chương trình

(Các) thể chế chịu trách nhiệm biến các chiến lược, chính sách và các yêu cầu theo quy định thành các hành động cụ thể ví dụ như các chương trình, dự án, chịu trách nhiệm theo dõi, giám sát các hoạt động, và cụ thể hóa cũng như kiểm soát các hoạt động khai thác và bảo trì bao gồm trong quá trình thực hiện, và

Tại các quốc gia khác, các chức năng điều hành và quản lý đôi khi do cùng một cơ quan thực hiện. Tuy nhiên, hiện nay ngày càng có xu hướng giao quyền quản lý cho các nhà quản lý thuộc khu vực tư nhân với mục đích đạt được hiệu suất cao. Tại Việt Nam, hầu hết các chức năng quản lý hiện nay đều do các cơ quan điển hình hoặc các cơ quan chính quyền địa phương thực hiện.

Phạm vi chính của việc giao trách nhiệm về các chức năng phát triển và quản lý chương trình nằm trong lĩnh vực đường sắt, cảng biển và cảng sông, đường cho xe cơ giới và vận tải hàng không.

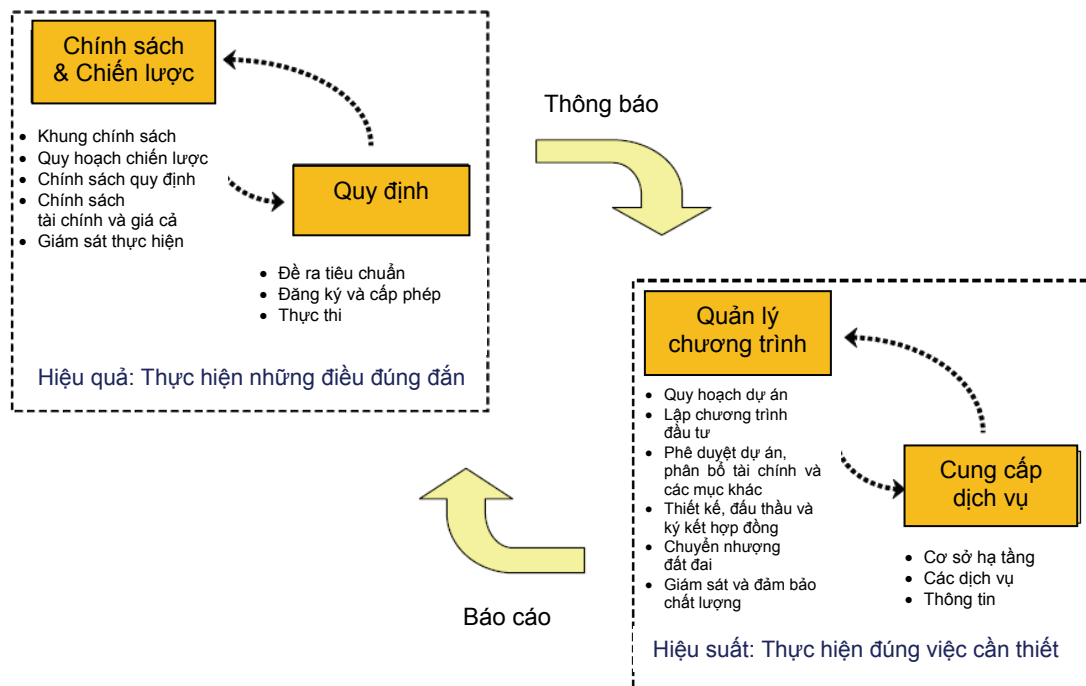
Trong những trường hợp này, cơ sở hạ tầng công cộng có thể sẽ được phân bổ quỹ trực tiếp, dựa trên cơ sở tự chủ tài chính từ nguồn tiền phải chi trả của người sử dụng. Điều này sẽ giúp việc giao trách nhiệm quy hoạch đầu tư và thuế quan cho các đơn vị kinh doanh (các công ty đường sắt, bến cảng và sân bay, hiện nay hầu hết đều là các công ty nhà nước, nhưng trong tương lai sẽ trở thành các công ty tư nhân) trở nên khả thi. Đường dành cho xe cơ giới/ đường cao tốc và các loại đường đặc biệt khác sẽ được quản lý dựa trên cơ sở này, khuyến khích đầu tư tư nhân vào lĩnh vực hạ tầng giao thông.

### 4) Cung cấp dịch vụ

(Các) thể chế cung cấp, hoặc đảm bảo việc cung cấp hạ tầng và các dịch vụ giao thông như xây dựng, bảo trì và khai thác giao thông.

Thông thường, tại hầu hết các quốc gia, các dịch vụ liên quan đến xây dựng đều do các cơ quan quản lý cung cấp dựa trên cơ sở của hợp đồng có được nhờ cạnh tranh. Tuy nhiên tại Việt Nam, những khái niệm như thế đã được biết đến, nhưng vẫn còn nhiều việc cần làm để cải thiện tính cạnh tranh (ví dụ như tăng số lượng các nhà thầu) và để mở rộng thầu sang các lĩnh vực khác (ví dụ như bảo trì cơ sở hạ tầng).

Hình 2.2.1 Sơ đồ các Trách nhiệm Thể chế chính trong lĩnh vực Giao thông Vận tải



Nguồn: Định hướng Chính sách Giao thông Đô thị Chiến lược cho Bangkok, Ngân hàng Thế giới năm 2007

Phương pháp tiếp cận này đem lại rất nhiều kết quả tích cực đối với quá trình phát triển thể chế, ví dụ như:

- (i) Xác định nhu cầu xây dựng những chiến lược và chính sách rõ ràng để từ đó, các thể chế tham gia vào việc đề ra quy định, và cung cấp hạ tầng và các dịch vụ giao thông có được hiểu biết đầy đủ về quyền hạn và nghĩa vụ của mình.
- (ii) Cho thấy nhu cầu cần phân tách các chức năng chéo, mâu thuẫn, đặc biệt là tách các hoạt động quản lý từ các hoạt động khai thác, tránh xảy ra mâu thuẫn về lợi ích nảy sinh từ các thể chế tự quản lý;
- (iii) Chỉ ra nhu cầu cần có những hệ thống minh bạch để quản lý quá trình thực hiện và đảm bảo được các nhà quản lý và các nhà thầu có trách nhiệm với việc đạt được hiệu quả đã đề ra;
- (iv) Tách các hoạt động thương mại từ các hoạt động phi thương mại (đã từng được thực hiện dựa trên một cơ chế thương mại); và
- (v) Tăng cường nhu cầu phân bổ nhiệm vụ rõ ràng đối với các thể chế để tránh tình trạng không rõ ràng trong trách nhiệm của các thể chế.



## 2.3 Phân biệt giữa các dịch vụ GTVT và hạ tầng GTVT

Việc nghiên cứu quá trình phát triển thể chế được hỗ trợ thêm thông qua việc phân biệt rõ ràng giữa hai khái niệm các dịch vụ giao thông (ví dụ như các công ty vận tải đường bộ, vận tải tàu biển, các hãng hàng không) và khái niệm về hạ tầng giao thông mà các nhà cung cấp dịch vụ sử dụng (ví dụ như đường bộ, các cảng biển, các sân bay). Phần dưới đây sẽ trình bày chi tiết hơn nội dung này.

### 1) Các dịch vụ Giao thông

Khu vực nhà nước cung cấp các dịch vụ giao thông trên toàn thế giới thường gây thất vọng. Kinh nghiệm thực tế cho thấy hoạt động khai thác các dịch vụ giao thông thuộc khu vực tư nhân đạt kết quả tốt hơn, nếu như thị trường có tính cạnh tranh (hoặc cạnh tranh theo thời kỳ) và nếu khung quản lý bảo vệ lợi ích công khởi bất kỳ việc lạm dụng sức mạnh thị trường nào. Để đảm bảo giao thông sạch và an toàn, cần phải có các quy định rõ ràng các tài sản thuộc sở hữu công hay sở hữu tư. Để đảm bảo khả năng chi trả, sự cạnh tranh giữa các nhà cung cấp tư nhân thường đạt được hiệu suất cao nhất trong khi chính phủ đóng vai trò là khách hàng khi cần thiết (ví dụ trong lĩnh vực vận tải hành khách) để đạt được hợp đồng về các dịch vụ xã hội cụ thể.

### 2) Hạ tầng Giao thông

Các công ty nhà nước về cơ sở hạ tầng đối mặt với một thách thức kéo dài để có thể duy trì những động cơ thúc đẩy hiệu suất phù hợp. Tuy nhiên, có rất nhiều quốc gia không hài lòng với tình trạng sở hữu tư nhân hoàn toàn hoặc khai thác thị trường tự do đối với hạ tầng giao thông. Sự không hài lòng này nảy sinh từ sự hiện diện của những lĩnh vực độc quyền tự nhiên (ví dụ như các hệ thống đường sắt, đường thủy); sự tồn tại sức mạnh thị trường do sự phân bố riêng rẽ (một số bến cảng và sân bay); khó khăn về thực tiễn hay về kinh tế của việc hoàn vốn hoàn toàn do người tiêu dùng chi trả (các hệ thống đường bộ, đường thủy, hệ thống đường sắt vận tải hành khách, và hệ thống tàu điện ngầm); và tính chất đa cực, dài hạn và nhiều rủi ro của rất đầu tư giao thông (hạn chế việc đầu tư tài chính tư nhân). Tại một số quốc gia, hạ tầng giao thông cũng được hiểu là một phần kế thừa của tài sản công, và nên được quản lý vì lợi ích công hơn là vì lợi nhuận thương mại.

### 3) Phân tách Các dịch vụ và Cơ sở hạ tầng

Các quốc gia thường có khả năng cải thiện hiệu quả thực hiện bằng việc phân tách cơ sở hạ tầng và các dịch vụ, các ví dụ bao gồm phân tách các sân bay quốc gia từ các sân bay chính, hoạt động bốc dỡ hàng hóa từ hạ tầng cảng, và các bến cảng từ các công ty vận tải tàu biển. Trong những trường hợp này, việc tham gia và cạnh tranh của khu vực tư nhân trong lĩnh vực dịch vụ giao thông có thể được đầu tư vì lợi ích của khách hàng và vì sự phát triển trong khi nhà nước sẽ quản lý cơ sở hạ tầng.

Việc chia tách dịch vụ và cơ sở hạ tầng trở nên phức tạp hơn đối với các hệ thống đường sắt. Các phương diện về kỹ thuật, khai thác, an toàn và kinh tế giữa cơ sở hạ tầng và các dịch vụ của đường sắt không phải lúc nào cũng hài hòa với nhau, và trên thực tế, đòi hỏi cần phải có sự quản lý tích cực. Phân chia các thể chế quản lý từng phương diện tiêu biểu đã gây thêm tính phức tạp, chi phí hoạt động, và gánh nặng quản lý để có thể có được nghĩa vụ và trách nhiệm giải trình rõ ràng, hiệu quả ở tất cả các phương diện. Có đến 97% giao thông đường sắt trên toàn thế giới hoạt động hoàn toàn dựa trên các hệ thống đường sắt liên kết, của cả nhà nước và tư nhân.

Khung Thể chế được đưa ra thường dựa theo những lĩnh vực tiêu biểu chính được đề cập trong Bảng 2.3.1 dưới đây. Cơ sở hạ tầng và Các dịch vụ đã được phân tách rõ ràng.

**Bảng 2.3.1 Phân chia các Chuyên ngành Giao thông Vận tải chính tại Việt Nam**

Cơ sở hạ tầng
Cơ sở hạ tầng và an toàn giao thông đường bộ (không bao gồm đường cho xe cơ giới)
Cơ sở hạ tầng đường dành cho xe cơ giới
Cơ sở hạ tầng và an toàn giao thông đường sắt
Cơ sở hạ tầng và an toàn vận tải hàng không
Cơ sở hạ tầng và an toàn vận tải hàng hải, cảng biển
Cơ sở hạ tầng và an toàn vận tải đường thủy nội địa (bến cảng và kênh rạch)

Các dịch vụ
Các dịch vụ đường bộ
Các dịch vụ đường sắt
Các dịch vụ hàng không
Các dịch vụ hàng hải và cảng biển
Các dịch vụ đường thủy nội địa (bến cảng và kênh rạch)
Các dịch vụ vận tải tàu biển
Đóng tàu

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

Việc phân biệt giữa hai khái niệm “Hạ tầng giao thông” và “Các dịch vụ giao thông” đánh dấu điểm chuyển giao từ VITRANSS 1, khi hai khái niệm này vẫn còn đi kèm với nhau. Hơn thế nữa, Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 1 đã ghép các Bến cảng, Vận tải tàu biển và ngành Công nghiệp vận tải tàu biển vào chuyên ngành Hàng hải.

## 2.4 Bối cảnh thể chế ngành giao thông Vận tải – tháng 9/2008, Việt Nam

Khung phân chia các hoạt động thể chế trong lĩnh vực giao thông gồm 4 nhánh (thường được Ngân hàng Thế giới áp dụng rộng rãi trên thế giới) được trình bày trong Hình 2.2.1 như trên đã được sử dụng là cơ sở để phân loại bối cảnh thể chế hiện nay trong lĩnh vực giao thông vận tải vào thời điểm cuối năm 2008.

Bối cảnh thể chế này sẽ được trình bày trong Phụ lục 2.2. Như đã đề cập đến, với khả năng không tính đến giao thông đô thị, cơ cấu thể chế cơ bản hiện nay đã phù hợp từng chuyên ngành giao thông cụ thể. Tuy nhiên, một số bước thực hiện bổ sung vẫn cần phải xác định rõ, bao gồm định nghĩa khung thể chế tương lai chuẩn bị cho việc đưa ra các phương án mới lựa chọn hình thức tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực giao thông vận tải.

## 2.5 Khái quát các chính sách GTVT và thực hiện chính sách hiện hành ở Việt Nam

Vào giữa năm 2007, Ngân hàng Thế giới đã tiến hành đánh giá quá trình bắt đầu đưa ra các chính sách cơ bản về giao thông và việc thực hiện những chính sách hiện hành tại Việt Nam<sup>1</sup> có sử dụng dạng thức VITRASS 1. Đánh giá cụ thể cùng với một số vấn đề nhỏ sẽ được trình bày trong Phụ lục 2.3.

## 2.6 Tham khảo từ những bước phát triển thể chế gần đây trong lĩnh vực GTVT của Trung Quốc

Kinh nghiệm gần đây trong lĩnh vực giao thông của Trung Quốc có thể giúp chúng ta hiểu rõ những thay đổi về thể chế trong hiện tại và tương lai của giao thông Việt Nam như thế nào?

Kể từ năm 1978, khi bắt đầu chính sách “mở cửa” của mình, Trung Quốc đã đầu tư mở rộng và cải cách thể chế sao cho hệ thống giao thông vận tải có thể đáp ứng được những nhu cầu, đòi hỏi của nền kinh tế thị trường. Những thành tựu vượt bậc trong tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo trong mười lăm năm qua đã được khảo chứng rõ ràng. Một trong những nhân tố đóng góp mạnh mẽ đến thành công đó chính là sự phát triển hạ tầng giao thông Trung Quốc. Tất cả hệ thống của các loại hình giao thông đều được mở rộng hoặc/và cải thiện nhằm đảm bảo năng lực cần thiết cho giao thông và các ngành logistics để cung cấp các dịch vụ hỗ trợ các mục tiêu phát triển lớn hơn. Những cải thiện trong hạ tầng giao thông có thể đạt được nhờ việc phân bổ quỹ công tăng lên nhanh chóng. Nhu cầu đối với các loại hình giao thông đều tăng lên rất nhanh trong những năm gần đây. Theo đó, các đường cao tốc giờ đây có thể phục vụ hầu hết nhu cầu vận tải hành khách, hệ thống đường sắt là hình thức chủ yếu cho vận tải hàng hóa – đặc biệt là đối với hàng hóa khối lượng lớn.

Công cuộc cải cách kinh tế do nước CHXHCN Việt Nam khởi xướng thực hiện vào năm 1986 được gọi là công cuộc “Đổi Mới”. Nhờ đó cho phép và cũng khuyến khích thành lập các doanh nghiệp thị trường tự do và Việt Nam cũng đạt được những thành tựu lớn trong tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo trong mười lăm năm qua.

Cũng tương tự như ở Việt Nam, hạ tầng giao thông đóng vai trò rất quan trọng trong quá trình phát triển của Trung Quốc. Hạ tầng giao thông cung cấp nền tảng cho phát triển kinh tế đất nước và là yếu tố quan trọng đối với công cuộc giảm nghèo. Giao thông giúp kết nối ngành kinh tế với thị trường và kết nối thị trường với người dân. Hạ tầng giao thông tạo điều kiện phát triển cho thông tin liên lạc, giúp người nghèo có điều kiện tiếp cận tốt hơn với cơ hội việc làm, giáo dục và các công trình y tế. Trong những năm gần đây, Trung Quốc đã trải qua cuộc chuyển biến chưa từng có trong lĩnh vực giao thông. Trung Quốc đã xây dựng được một trong những hệ thống đường cao tốc toàn diện nhất trên thế giới, và tăng cường

năng lực của hệ thống đường sắt. Các bến cảng và hệ thống đường thủy nội địa cũng được đầu tư khá nhiều. Các sân bay cũng được cải thiện đáng kể. Tình hình tương tự cũng xuất hiện ở Việt Nam với việc đầu tư tăng lên trong tất cả các chuyên ngành giao thông, mặc dù quy mô và tốc độ của một số chuyên ngành, ví dụ như ngành đường sắt, hơi khác một chút. Đồng thời, cũng có những thay đổi đối với chính sách giao thông trong tất cả các ngành nhằm thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân và để giúp đất nước có tính cạnh tranh hơn. Mặc dù thành quả đạt được khá lớn trong quá trình phát triển hạ tầng cơ sở mới và cải thiện hạ tầng đã có, ngành giao thông của Trung Quốc vẫn phải đối mặt với rất nhiều thách thức. Những xu hướng tương tự cũng đã thấy xuất hiện ở Việt Nam và những so sánh sẽ trở nên rất hữu ích.

Cả hai nước Trung Quốc và Việt Nam sẽ liên tục có nhu cầu mở rộng năng lực và chất lượng cơ sở hạ tầng. Nhu cầu vận tải hành khách và hàng hóa tăng cao sẽ đòi hỏi việc tiếp tục nâng cấp hạ tầng cơ sở. Ngành đường sắt cũng có nhu cầu cần phải cải thiện, nâng cấp năng lực. Sân bay và hạ tầng cơ sở có liên quan, cũng như việc cần phải cung cấp các công trình nhà kho, các công trình logistics hiện đại để đáp ứng nhu cầu vận tải hàng không, bến cảng, và giao vận nói chung. Việc cung cấp tài chính cho đầu tư hạ tầng giao thông tương lai và việc bảo trì các công trình hạ tầng hiện có sẽ là một thách thức lớn đối với cả Trung Quốc và Việt Nam.

Rà soát Chiến lược của Ngân hàng Thế giới vừa qua đối với ngành giao thông Trung Quốc đã nêu lên rằng “Các công cuộc cải cách thể chế được mở rộng với rất nhiều việc phải làm”. Nhằm cải thiện hiệu suất, giảm chi phí, và kêu gọi sự tham gia của khu vực tư nhân, cải cách thể chế cần sâu rộng hơn nữa trong hầu hết các chuyên ngành giao thông của Trung Quốc. Tệ quan liêu và thiếu những quy định nhất quán kéo theo hệ quả là kém hiệu suất tổ chức. Xét đến phương diện so sánh phát triển thì:

‘Việt Nam tham gia nhiều hơn vào nền kinh tế quốc tế, xét về cả xuất khẩu lẫn đầu tư trực tiếp nước ngoài là một phần trong cơ cấu GDP’, (Tham khảo: Feenstra and Hanson – XB năm 1996, Aghion và Williamson – XB năm 1998, Reuveny và Li – XB năm 2003, IMF 2007); có mật độ dân số cao hơn (Tham khảo: Yorukoglu – XB năm 2002); có tỷ lệ dân số nông thôn lớn hơn (Tham khảo: Yorukoglu – XB năm 2002, Cornelious và Trueblood – XB năm 2002, Anand và Kanbur – XB năm 2003); cơ cấu nông nghiệp trong GDP và các mặt hàng xuất khẩu lớn hơn (Tham khảo: ADB – XB năm 2007, World Bank – XB năm 2007), và có tỷ lệ dân số đồng nhất hơn xét về yếu tố dân tộc và cả văn hóa (Tham khảo: Knack and Keefer – XB năm 1997, Zak and Knack – XB năm 2001, Easterly và Levine – XB năm 1997, Alesina và các tác giả khác – XB năm 1999, Alesina và các tác giả khác – XB năm 2003).

### **3 CƠ CẤU THỂ CHẾ HIỆN TẠI TRONG NGÀNH GTVT**

#### **3.1 Giới thiệu**

Ngành giao thông vận tải đã có nhiều đóng góp tích cực cho quá trình tăng trưởng kinh tế Việt Nam trong suốt thập kỷ vừa qua và đã góp phần vào công cuộc giảm nghèo nhờ việc cung cấp điều kiện kết nối tới thị trường, các cơ sở giáo dục và y tế. Tăng trưởng kinh tế nhanh đã thúc đẩy quá trình đô thị hóa và phát triển nhanh chóng kết cấu hạ tầng cũng như dịch vụ vận tải, tạo ra nhu cầu mới và đồng thời là các thách thức mới cho ngành giao thông vận tải do ngành còn có hạn chế về năng lực và tình hình tai nạn giao thông ngày càng tăng.

Sau phần giới thiệu tổng quan về các thể chế chính của Chính phủ liên quan tới các vấn đề giao thông vận tải sẽ là những nội dung chi tiết hơn đối với từng chuyên ngành, phương thức vận tải (có kèm theo sơ đồ cơ cấu tổ chức). Phần này bao gồm cả những nội dung cập nhật và phân tích về cơ cấu tổ chức, chức năng và nhiệm vụ của các cục quản lý chuyên ngành mà Bộ Giao thông Vận tải và Thủ tướng Chính phủ đã thông qua. Tuy nhiên cũng cần phải công nhận rằng cơ chế pháp lý và tổ chức hiện nay còn nhiều bất cập. Chỉ trong vòng 2 năm trở lại đây đã có một loạt những thay đổi liên tục về chính sách, cơ sở pháp lý và cơ cấu tổ chức. Do đó có thể thấy rằng những gì được viết trong phần này có thể sẽ trở thành lạc hậu chỉ sau 2 năm nữa. Vì vậy, phần này chỉ có thể được coi là “đại diện” cho tình hình hiện tại cho ngành mà thôi.

## 3.2 Bộ Giao thông Vận tải và Khu vực Nhà nước

### 1) Các cơ quan và tổ chức Giao thông vận tải khối Nhà nước

Chính phủ Việt Nam đặt ưu tiên phát triển cơ sở hạ tầng giao thông vận tải trong Chương trình Đầu tư công 2001 – 2005 với tổng chi cho ngành giao thông vận tải trong giai đoạn 2001 – 2005 khoảng 3,8% GDP. Theo thống kê, mức chi cho GTVT đã tăng nhanh gấp 3 lần so với mức tăng trưởng của nền kinh tế, mức chi thực tế cho GTVT tăng 21%/năm trong giai đoạn 1994 – 2002. Số liệu này cho thấy sự cam kết mạnh mẽ của Chính phủ đối với phát triển kết cấu hạ tầng giao thông.

Kế hoạch Phát triển KTXH 2006 – 2010 tiếp tục đề cao vai trò đầu tư cho ngành GTVT, đặc biệt là việc xây dựng mạng lưới quốc lộ, các tuyến đường sắt và đường thủy kết hợp với hiện đại hóa các cửa ngõ quốc tế tại sân bay và cảng biển. Trọng tâm đặt ra là hệ thống giao thông đô thị ở Hà Nội và TpHCM để giải quyết vấn đề tắc nghẽn giao thông.

Bộ GTVT là cơ quan chịu trách nhiệm quy hoạch, quản lý và bảo trì kết cấu hạ tầng giao thông quốc gia. Khi thực hiện công tác quy hoạch Bộ sẽ phối hợp với các cơ quan trung ương khác như Bộ KHĐT, Bộ CA và Bộ XD... và báo cáo lên Văn phòng Chính phủ cơ quan quản lý trực tiếp các TCTy lớn trong ngành giao thông, ví dụ như VINALINES, v.v.

Bộ cũng có trách nhiệm hỗ trợ chính quyền địa phương lựa chọn dự án. Bộ là cơ quan lập chiến lược phát triển dài hạn cho ngành giao thông và cũng lập Chương trình Đầu tư Công 5-năm và nhận bố trí ngân sách hàng năm từ Ngân sách Nhà nước.

Sở GTVT các tỉnh trực thuộc UBND tỉnh/thành là cơ quan chịu trách nhiệm về các vấn đề giao thông vận tải trong tỉnh/thành, cụ thể là phát triển và quản lý các tuyến đường tỉnh, huyện..

Đối với các ví dụ có liên quan tới giao thông vận tải thì cần có sự phối hợp tốt giữa nhiều cơ quan, bộ ngành trung ương. Một số cơ quan Nhà nước có liên quan tới các vấn đề giao thông vận tải là:

- (i) Văn phòng Chính phủ
- (ii) Bộ Kế hoạch và Đầu tư
- (iii) Bộ Xây dựng
- (iv) Bộ Tài chính
- (v) Vụ quản lý tài sản công thuộc Bộ Tài chính
- (vi) Bộ Công Thương
- (vii) Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
- (viii) Bộ Quốc phòng
- (ix) Bộ Công an (là cơ quan quản lý lực lượng Cảnh sát Giao thông và các lực lượng cảnh sát khác)
- (x) Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia (cùng với các UB an toàn giao thông tỉnh)

Sơ đồ tổ chức chung của Chính phủ Việt Nam có trong Phụ lục 3.1.

#### (1) Văn phòng Chính phủ

Văn phòng Chính phủ là cơ quan rà soát các quy hoạch quốc gia, ngân sách Nhà nước và các chính sách liên quan tới giao thông vận tải trước khi được trình lên Quốc hội thông qua.

## **(2) Bộ Kế hoạch và Đầu tư**

Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan có trách nhiệm báo cáo lên Thủ tướng Chính phủ và đệ trình các chính sách, quy hoạch và dự án chính cho Thủ tướng thông qua. Các đề xuất, dự thảo quy hoạch liên quan tới GTVT do Bộ GTVT lập trước hết sẽ do Bộ KHĐT rà soát trước khi trình lên Thủ tướng Chính phủ.

## **(3) Bộ Xây dựng**

Bộ Xây dựng ban hành các quy chuẩn, tiêu chuẩn xây dựng liên quan tới GTVT

## **(4) Bộ Tài chính**

Ngài những vấn đề về ngân sách Nhà nước thì Vụ quản lý tài sản công thuộc Bộ Tài chính có chức năng quản lý tài sản Nhà nước trong lĩnh vực tài chính tại các cơ quan Nhà nước. Bộ có chức năng chính giúp UBND các tỉnh dự trù và thực hiện cấp vốn cho quản lý, bảo trì đường bộ và dự báo nhu cầu cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ.

## **(5) Bộ NNPTNT, Bộ Công Thương, Bộ Quốc phòng**

Các bộ này đều sở hữu và khai thác các cảng riêng và có các công ty vận tải riêng.

## **(6) Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia và các Ủy ban an toàn giao thông tỉnh**

UBATGTQG được thành lập để điều phối tất cả những nỗ lực đảm bảo an toàn giao thông thay cho Ban Chỉ đạo trung ương liên bộ về An toàn Giao thông. Ban thường trực gồm các thành viên chủ chốt là lãnh đạo các cơ quan cấp bộ họp thường kỳ cố vấn cho các hoạt động của Ủy ban.

Ủy ban An toàn giao thông các tỉnh trên cả nước là các cơ quan phối hợp các hoạt động đảm bảo an toàn giao thông ở địa phương, theo dõi và báo cáo tình hình an toàn giao thông địa phương lên UBATGTQG.

## **(7) Bộ Công an<sup>1</sup>**

Bộ Công an bao gồm nhiều đơn vị, lực lượng khác nhau trong đó bao gồm Cảnh sát Nhân dân chịu trách nhiệm đảm bảo thực thi pháp luật nói chung, lực lượng Cảnh sát Giao thông chịu trách nhiệm điều khiển giao thông. CSGT điều tra và xử phạt những sai phạm về quy định bảo vệ cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ và lập kế hoạch bảo vệ tương ứng. Lực lượng CSGT chịu trách nhiệm về đăng ký phương tiện giao thông, cấp số đăng ký và biển kiểm soát. Các lực lượng cảnh sát chuyên ngành bao gồm cảnh sát biển, cảnh sát giao thông thủy, cảnh sát đường sắt v.v. Bộ Công an không có website, các ấn phẩm xuất bản cũng rất hiếm.

## **(8) Bộ Công Thương**

Bộ Thương mại có vai trò nhất định trong quá trình quy hoạch và xây dựng các công trình ven đường bộ

## **(9) Các tổ chức trực thuộc Bộ GTVT**

Chức năng và nhiệm vụ của Bộ GTVT được quy định trong Nghị định số 34/2003/NĐ-CP. Sơ đồ cơ cấu tổ chức của Bộ GTVT được thể hiện trong Phụ lục 3.2. Việc phát triển kết cấu hạ tầng giao thông ở Việt Nam là thuộc trách nhiệm của Bộ GTVT. Thông qua các Cục, Vụ trực thuộc, Bộ GTVT đảm nhiệm những nội dung sau:

---

1 (trước là Bộ Nội vụ)

- (i) Hoạch định chính sách, bao gồm cả các quy định pháp luật;
- (ii) Quy hoạch, quản lý và bảo trì kết cấu hạ tầng giao thông quốc gia;
- (iii) Hỗ trợ chính quyền địa phương lập quy hoạch giao thông và lựa chọn các dự án giao thông phù hợp;
- (iv) Giám sát quá trình phát triển vận tải công cộng xe buýt/quy hoạch tổng thể;
- (v) Xây dựng các chiến lược, quy hoạch phát triển ngành giao thông vận tải trung – dài hạn, và
- (vi) Gắn kết và sắp xếp thứ tự ưu tiên cho các kế hoạch đầu tư do các cục chuyên ngành lập để trình lên Bộ KHĐT đưa vào trong Kế hoạch đầu tư công, và lên Bộ Tài chính để đưa vào kế hoạch bố trí ngân sách nhà nước về bảo trì.

Việc triển khai các dự án xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông quốc gia ở tất cả các chuyên ngành đều do các ban quản lý dự án đảm nhiệm. Cụ thể, các dự án xây dựng này do các doanh nghiệp nhà nước trực thuộc Bộ GTVT hoặc UBND tỉnh đảm nhiệm, ngoài ra cũng có một số công ty tư nhân tham gia. Cơ cấu tổ chức chung của ngành giao thông khá phức tạp. Bộ GTVT có trên 200 doanh nghiệp, phần lớn thuộc 12 tổng công ty (bao gồm 5 tổng công ty xây dựng công trình giao thông). Hoạt động chính của các trên 100 doanh nghiệp trong số này là xây dựng.

Khung điều tiết và thể chế của ngành giao thông Việt Nam đang trong giai đoạn quá độ sang nền kinh tế thị trường.

Nghị định gần đây nhất về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ GTVT là Nghị định 51/2008/NĐ-CP do Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 22 tháng 4 năm 2008. Theo nghị định này, Bộ GTVT thành lập 3 tổ chức mới, 1) Vụ Kết cấu Hạ tầng Vận tải, 2) Vụ Môi trường và 3) Vụ An toàn Giao thông, còn Cục đường bộ Việt Nam được nâng thành tổng cục.

Để thực hiện nghị định 51/2008/NĐ-CP, Bộ GTVT đã ban hành quyết định tái cơ cấu các ban quản lý dự án thuộc Bộ GTVT và Cục Đường bộ Việt Nam.

Các dự án cấp địa phương do các doanh nghiệp nhà nước thuộc tỉnh, huyện hoặc các doanh nghiệp tư nhân đảm nhiệm. Viện Chiến lược Phát triển Giao thông Vận tải là cơ quan chủ chốt thuộc Bộ GTVT có nhiệm vụ xây dựng chiến lược và quy hoạch phát triển ngành. Sơ đồ tổ chức của Viện CLPTGTVT được thể hiện trong Phụ lục 3.3.



### 3.3 Tình hình cơ cấu tổ chức chuyên ngành vận tải

Cơ cấu tổ chức hiện tại có các cơ chế phức tạp, không làm rõ được về trách nhiệm và vai trò cấp vốn. Ví dụ, một số tổng công ty Nhà nước, ví dụ như VINALINES, báo cáo chuyên môn lên Bộ Giao thông Vận tải mặc dù về mặt hành chính thì trực thuộc Văn phòng Chính phủ. Một số Ban QLDA, chủ yếu là liên quan tới đường bộ, lại trực thuộc Bộ GTVT trong khi các ban QLDA khác lại trực thuộc các cục quản lý chuyên ngành. Mặc dù các ban QLDA được thành lập để quản lý dự án xây dựng cụ thể, tuy nhiên nhiều ban QLDA lại tiếp tục tồn tại ngay cả khi dự án đó đã hoàn tất.

Theo luật xây dựng mới nhất thì các ban QLDA nên được đặt dưới các cục quản lý chuyên ngành, ví dụ như Tổng cục Đường bộ và Cục Đường thủy. Ngày 6 tháng 5 năm 2008, Bộ GTVT ban hành quyết định chuyển các ban QLDA số 18, 5, 9 và Biển Đông về Tổng cục Đường bộ. Thực hiện quyết định này, đã thành lập Ban QLDA số 2 mới trên cơ sở sát nhập ban QLDA số 2 cũ với BQLDA 18. BQDLA 5 và BQLDA Biển Đông cũng sát nhập, trở thành BQLDA số 6. Còn BQDLA số 7 mới là kết quả sát nhập BQLDA 7 cũ và BQLDA số 9.

### 3.4 Phát triển thể chế ngành đường bộ

Trong thập kỷ vừa qua, mạng lưới đường bộ đã được cải thiện đáng kể do chuyên ngành đường bộ được nhận phần lớn lượng vốn phân bổ cho ngành giao thông vận tải. Đường bộ được nhận trên 80% lượng vốn phân bổ cho phát triển giao thông vận tải nói chung, tương đương với 2,2% GDP. Phần lớn lượng vốn này phục vụ xây dựng và cải tạo đường bộ còn vốn cho bảo trì đường bộ thấp hơn nhiều so với mức yêu cầu. Vốn phát triển đường bộ được bố trí thông qua “Tài khoản chung”, tài khoản này phục vụ cả các dự án bảo trì. Tuy nhiên gần đây Quốc hội đã thông qua luật thiết lập Quỹ Đường bộ. Những quy định cụ thể về Quỹ đường bộ hiện vẫn đang được thảo luận.

Nhận thấy tầm quan trọng của việc đảm bảo an toàn giao thông, đã triển khai một hệ thống kiểm định xe 4 bánh trên cả nước và thành lập Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia. Về phát triển đường bộ cao tốc, đã thành lập Tổng công ty đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC) năm 2004.

#### 1) Cơ sở pháp lý

Trong thập kỷ vừa qua, phần lớn các quy định pháp luật liên quan tới đường bộ và vận tải đường bộ đã được sửa đổi, nhiều quy định mới được ban hành. Nội dung này được thể hiện chi tiết trong Báo cáo Chuyên ngành Đường bộ.

Quy định pháp luật chính điều chỉnh các nội dung về vận tải đường bộ là Luật Giao thông Đường bộ (số 26/2001/QH10) được Quốc hội thông qua ngày 29 tháng 6 năm 2001. Luật này bao gồm các quy định về kết cấu hạ tầng đường bộ và sử dụng đường bộ. Đường bộ được chia thành 6 cấp hành chính, tương ứng với trách nhiệm cấp vốn và quản lý các cấp đường này. Năm 2004, Chính phủ ban hành Nghị định 186/2004/NĐ-CP quy định về các tiêu chuẩn kỹ thuật của các cấp đường khác nhau, các nguyên tắc quy hoạch và thông qua dự án, các quy định quản lý mô hình BOT đối với đường bộ, thu hồi đất và đánh giá tác động môi trường. Cục Đường bộ Việt Nam được thành lập trong quyết định của Bộ GTVT số 3525/1998/QĐ-BGTVT, còn VEC được thành lập theo quyết định của Bộ GTVT số 3030/QĐ-BGTVT ban hành tháng 10 năm 2004.

Nhận thấy tầm quan trọng của việc đảm bảo an toàn giao thông, Bộ GTVT đã có quyết định số 4134/2001/QĐ-BGTVT thiết lập hệ thống kiểm định các loại xe 4 bánh trên cả nước, đồng thời

Thủ tướng cũng có quyết định số 718/TTg thành lập Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia.

Ngoài ra cũng có những phát triển về thể chế quan trọng khác trong ngành đường bộ. Nhiều văn bản pháp lý đã được ban hành, điều chỉnh các vấn đề về quản lý đường bộ, tiêu chuẩn kỹ thuật, đầu tư phát triển đường cao tốc, các nguyên tắc quy hoạch và thông qua dự án, các quy định về quản lý dự án BOT, thu hồi đất và đánh giá tác động môi trường.

Bộ Giao thông Vận tải và Bộ Xây dựng cũng đã cập nhật các quy định pháp luật, yêu cầu kỹ thuật và hướng dẫn có liên quan. Quá trình xã hội quá công tác xây dựng đường bộ cũng đã có những tiến triển nhất định. Các nhà thầu tư nhân hiện đã chiếm 40% số hợp đồng, trong khi trong những năm 90 của thế kỷ trước hầu như không có. Tuy nhiên vai trò của các hợp đồng tư nhân hiện vẫn còn thấp. Tiêu chuẩn bảo trì quốc lộ được quy định trong “Tiêu chuẩn kỹ thuật về Bảo trì đường bộ” và “Tiêu chuẩn bảo trì đường bộ”

## 2) Tổ chức đảm bảo an toàn giao thông

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định 718/TTg ngày 01/09/1997 thành lập Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia nhằm phối hợp tất cả những nỗ lực đảm bảo an toàn giao thông thay thế cho Ban Chỉ đạo Trung ương liên bộ về An toàn Giao thông. Ban thường trực gồm các thành viên chủ chốt là lãnh đạo các cơ quan cấp bộ họp thường kỳ cố vấn cho các hoạt động của Ủy ban.

Theo công văn số 160/UBATGTQG ngày 22 tháng 7 năm 1998, các tỉnh đã thành lập các ủy ban an toàn giao thông tỉnh để phối hợp các hoạt động đảm bảo an toàn giao thông ở địa phương, theo dõi và báo cáo tính hình an toàn giao thông địa phương lên UBATGTQG.

## 3) Tổng cục Đường bộ Việt Nam

Quy hoạch và phát triển tất cả các tuyến quốc lộ là nhiệm vụ của Cục Đường bộ Việt Nam, một trong những cơ quan quản lý chuyên ngành nửa độc lập của Bộ Giao thông Vận tải. Cơ cấu tổ chức của Cục đường bộ Việt Nam được thể hiện trong Phụ lục 3.4. Cục được thành lập với nhiệm vụ quản lý quá trình phát triển và bảo vệ công trình mạng lưới quốc lộ. Cục cũng triển khai hỗ trợ bảo trì cho 16.760km quốc lộ, trong đó có khoảng 8000 km đường quan trọng do Cục trực tiếp quản lý. Gần đây, Cục Đường bộ được nâng cấp và đổi tên thành Tổng cục đường bộ Việt Nam. Cơ cấu tổ chức của Tổng cục đường bộ Việt Nam được thể hiện trong Phụ lục 3.5. Quy định mới về chức năng và nhiệm vụ cũng như cơ cấu tổ chức của Tổng cục đường bộ Việt Nam hiện đang được Bộ GTVT trình lên Văn phòng Chính phủ xem xét. Theo báo cáo, có một số nhiệm vụ trùng lặp với Bộ Xây dựng.

Các khu quản lý đường bộ địa phương của Cục đường bộ gánh trách nhiệm bảo trì khoảng 50% mạng lưới quốc lộ, còn các sở giao thông vận tải tỉnh bảo trì phần còn lại và các tuyến đường tỉnh trong phạm vi quản lý của mình. Cục Đường bộ cũng lập kế hoạch bảo trì mạng lưới quốc lộ, góp ý cho các kế hoạch bảo trì quốc lộ của các Sở GTVT tỉnh. Trước đây, Cục Đường bộ đã tập trung cải thiện hiệu quả của các khu quản lý đường bộ. Dưới Cục Đường bộ có 4 khu quản lý đường bộ phụ trách bảo trì quốc lộ theo phạm vi quản lý được giao. Các khu quản lý đường bộ quản lý tất cả 48 công ty bảo trì. Công tác bảo trì chủ yếu do các DNNN thực hiện thông qua tài khoản bắt buộc và đấu thầu hạn chế giữa các DNNN. Cục Đường bộ chịu trách nhiệm khai thác và quản lý các tuyến quốc lộ; sơ đồ cơ cấu tổ chức được thể hiện trong Báo cáo chuyên ngành đường bộ.

Kể từ tháng 8 năm 2008, Bộ GTVT đã chuyển bốn BQLDA phụ trách các dự án phát triển đường bộ về Cục Đường bộ (Tổng cục đường bộ). Điều này có nghĩa rằng chức năng và nhiệm vụ của Cục đường bộ đã được mở rộng, bao gồm (a) đầu tư vào các dự án phát

triển đường bộ và (b) quản lý và bảo trì các tuyến quốc lộ.

Trước đây, Cục Đường bộ trực tiếp quản lý các doanh nghiệp vận tải hàng hóa và hành khách (từ khi còn là Cục vận tải ô tô). Năm 2008, các doanh nghiệp này được chuyển sang Tổng công ty công nghiệp ô tô Việt Nam (Vinamotor). Ngoài ra, Cục Đường bộ cũng chịu trách nhiệm quản lý một số trường dạy nghề và đào tạo lái xe.

#### **Chức năng và Nhiệm vụ**

Về các tuyến quốc lộ, Tổng cục đường bộ Việt Nam lập quy hoạch và quản lý quá trình phát triển mạng lưới quốc lộ. Vốn đầu tư do Bộ Kế hoạch và Đầu tư thông qua, bố trí theo kế hoạch cấp vốn hàng năm của Bộ GTVT. Đối với đường địa phương, cơ chế còn phức tạp hơn nhiều với sự tham gia của các sở giao thông vận tải tỉnh. Tổng cục Đường bộ đóng vai trò là cơ quan quy hoạch và cố vấn trung ương đối với mạng lưới đường địa phương. Các Sở GTVT lập chiến lược phát triển giao thông tỉnh, huyện và xã, và cũng lập kế hoạch và quản lý quá trình xây dựng mạng lưới đường tỉnh, bảo trì mạng lưới đường tỉnh. Các sở GTVT hỗ trợ chính quyền cấp huyện và xã trong công tác quy hoạch và bảo trì mạng lưới đường địa phương. UBND cấp tỉnh thông qua chiến lược và quy hoạch phát triển giao thông tỉnh.

Các công việc bảo trì nhỏ – trung bình trên các tuyến quốc lộ được giao trực tiếp cho các doanh nghiệp bảo trì đường bộ vùng thuộc Tổng cục đường bộ, còn các dự án bảo trì lớn thì các doanh nghiệp này phải cạnh tranh với các DNNN khác. Chức năng quy hoạch và bảo trì các tuyến quốc lộ vẫn thuộc Tổng cục Đường bộ

#### **4) Tổng công ty đầu tư phát triển đường cao tốc (VEC)**

Tổng công ty đầu tư phát triển đường cao tốc (VEC) là doanh nghiệp nhà nước do Bộ GTVT thành lập theo quyết định số 3033-QĐ-BGTVT ngày 6 tháng 10 năm 2004 với hình thức tổng công ty nhà nước về phát triển đường cao tốc cấp vùng (hoặc cấp quốc gia).

Tổng công ty đầu tư phát triển đường cao tốc là doanh nghiệp 100% vốn Nhà nước nhưng có nhiều cổ đông, trong đó bao gồm Nhà nước, Vinashin, Cienco 1, Cienco 5, Cienco 8, và Bảo Việt. VEC được thành lập với nhiệm vụ phát triển mạng lưới đường cao tốc theo hình thức nhượng quyền. Cơ cấu tổ chức của VEC được thể hiện trong Phụ lục 3.6.

Các chức năng chính của VEC là đầu tư, xây dựng và thu phí các tuyến đường cao tốc.

Một trong những văn bản pháp lý quan trọng quy định hoạt động của VEC là “Luật doanh nghiệp Nhà nước” và Điều 166 trong đó yêu cầu chuyển đổi các doanh nghiệp Nhà nước thành các công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc các công ty cổ phần trước ngày 1 tháng 7 năm 2010.

Một trong những ý tưởng khi thành lập VEC là nhằm huy động vốn tư nhân cho phát triển đường cao tốc và thu hút các nhà đầu tư nước ngoài. Quyết định 155/2004/QĐ-TTg quy định các mức cổ phần và đóng góp ngân sách của hai khu vực sẽ phải tăng và VEC sẽ cần khoảng 50% cổ phần cộng với sở hữu nhà nước. Mặc dù quy trình cổ phần hóa hiện còn chưa rõ ràng, nhưng có thể thấy rằng nếu VEC muốn thực sự tham gia vào thị trường áp vốn cho cơ sở hạ tầng thì sẽ cần phải:

- (i) Thành lập các công ty con, độc lập hay liên doanh, và
- (ii) Nhượng hoặc chuyển quyền khai thác các tuyến đường cho các công ty con để các công ty này có thể bán cổ phần hoặc cổ phần hóa các khoản nợ.

### 3.5 Phát triển thể chế ngành đường sắt

#### 1) Cải tổ cơ cấu Tổng Công ty Đường sắt Việt Nam

Năm 2003, chính phủ Việt Nam quyết định tách Liên hiệp Đường sắt Việt Nam ra thành Cục Đường sắt Việt Nam (mới) và Tổng công ty Đường sắt Việt Nam. Quá trình tách, cho đến nay, bao gồm nội dung tiếp tục đổi mới cơ cấu đường sắt theo luật doanh nghiệp mới và luật đường sắt mới.

Theo quyết định năm 2003 thì TCT ĐSVN sở hữu những tài sản sau:

- (i) Ga: đất và công trình trong ga, ví dụ như các tòa nhà, kho tàng, công trình mặt đất, v.v. và
- (ii) Nhà máy đầu máy toa xe: đất và công trình

Cơ quan quản lý kết cấu hạ tầng là Cục ĐSVN sở hữu những tài sản sau tương ứng với nhiệm vụ được giao:

- (i) Cầu, hầm, đường ray, bao gồm cả các khu vực đất và kết cấu thượng tầng liên quan
- (ii) Hệ thống tín hiệu và thông tin liên lạc

Quy trình tái cơ cấu có vẻ như đang bị đình trệ, và ngành đường sắt vẫn đang vận hành theo cơ chế như sau đây.

#### 2) Khung quản lý hành chính

Ngành đường sắt Việt Nam có một mạng lưới đường sắt dài 2.600 km và khoảng 42.000 lao động. Tính tới cuối năm 2007, tổng số cán bộ, công, nhân viên trong ngành là 42.400 người, gần như giữ nguyên so với năm 1998 là 42.000 người.

Phụ lục 3.7 thể hiện cơ cấu tổ chức và số lượng CBCNV thuộc đầu não TCT ĐSVN. Dưới tổng giám đốc có 6 phó tổng giám đốc và các phòng ban hỗ trợ, thực hiện các nhiệm vụ được giao. Cơ cấu tổ chức của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam được thể hiện trong Phụ lục 3.8, gồm cơ quan đầu não và nhiều cơ quan chi nhánh. Cơ quan đầu não được đặt tại Hà Nội.

Các cơ quan chi nhánh được chia thành 7 khối theo hình thức cấp vốn và bản chất công việc, cụ thể như sau:

- (i) Khối vận tải, bao gồm Trung tâm điều hành vận tải, Công ty vận tải hành khách Hà Nội, Công ty vận tải hành khách Sài Gòn, Công ty vận tải hàng hóa và Liên Hiệp sức kéo.
- (ii) Khối hạ tầng, gồm 15 Công ty Quản lý Đường sắt và 5 công ty TTTH.
- (iii) Khối xây dựng, gồm các công ty xây dựng, các công ty VLXD.
- (iv) Khối công nghiệp, gồm 3 công ty là Xí nghiệp xe lửa Gia Lâm, Công ty cổ phần toa xe Hải Phòng, Công ty xe lửa Di An;
- (v) Khối vật tư và dịch vụ, gồm các công ty vật tư đường sắt, dịch vụ, khách sạn và du lịch, nhà in, y tế
- (vi) Khối quản lý dự án, gồm BQLDA đường sắt và 3 BQLDA vùng.
- (vii) Khối không sản xuất, gồm các trường dạy nghề đường sắt

Hoạt động khai thác tàu và dịch vụ đường sắt là nhiệm vụ của ba công ty vận tải và liên hiệp sức kéo nói ở trên, có trụ sở tại Hà Nội, và TpHCM. TCT ĐSVN đã thành lập một nhóm nghiên cứu để lựa chọn những ý tưởng cải tổ tối ưu và thực hiện cải tổ từ năm

2009. Nhóm nghiên cứu này đã đưa ra bốn phương án cải tổ. Tuy nhiên vẫn chưa có quyết định cuối cùng nào.

TCT ĐSVN là nhà cung cấp dịch vụ đường sắt duy nhất ở Việt Nam. Sau khi trở thành mô hình tổng công ty, các hoạt động kinh doanh đã được sắp xếp lại vào bốn nhóm kinh doanh chính, gồm hai đơn vị khai thác tàu khách (đóng tại Hà Nội và TP HCM), một công ty khai thác tàu hàng (tại Hà Nội) và nhóm các đơn vị quản lý kết cấu hạ tầng phân theo địa dư. Các đơn vị khai thác tàu có mô hình quản lý và hạch toán bán độc lập. Cục ĐSVN là cơ quan lập quy hoạch và quản lý quá trình phát triển ngành đường sắt và cũng điều tiết các hoạt động của ngành.

TCT ĐSVN là nhà cung cấp dịch vụ đường sắt duy nhất và cũng quản lý các doanh nghiệp thực hiện các hoạt động xây dựng và bảo trì và các hoạt động thương mại có liên quan khác. Trên thực tế, mặc dù đã có sự tách biệt giữa kết cấu hạ tầng và vận hành, khai thác nhưng việc khai thác và bảo trì thực tế hệ thống kết cấu hạ tầng vẫn do các công ty quản lý đường sắt thuộc TCT ĐSVN đảm nhiệm.

### 3) Cơ sở pháp lý

Năm 2003, Liên hiệp ĐSVN tách thành Tổng công ty ĐSVN (là doanh nghiệp khai thác đường sắt) theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 34/2003/QĐ-TTg và Cục Đường sắt Việt Nam (là cơ quan hoạch định chính sách và điều tiết) theo Nghị định số 34/2003/NĐ-CP và quyết định của Bộ GTVT số 1891/2003/QĐ-BGTVT. Năm 2008, nghị định mới 51/2008 thay cho 34/2003/QĐ-BGTVT và quyết định mới 33/2008/QĐ-BGTVT thay cho 1891/2003/QĐ-BGTVT; theo các văn bản mới này Cục ĐSVN gọi tắt theo tên tiếng Anh là VNR.

Năm 2005, Quốc hội thông qua Luật Đường sắt. Nhờ có việc thành lập Tổng công ty ĐSVN và Cục ĐSVN theo Quyết định 34/2003/QĐ-TTg và Nghị định 34/2003/NĐ-CP mà hệ thống đường sắt Việt Nam đã có sự tách biệt giữa cơ quan khai thác kết cấu hạ tầng và cơ quan khai thác phương tiện đường sắt. Trên cơ sở quyết định của Thủ tướng Chính phủ (số 34/2003/QĐ-TTg) ban hành tháng 3 năm 2003, việc quản lý đường sắt có sự thay đổi từ mô hình nhiều DNNN thành một tổng công ty (TCT ĐSVN). Việc có được tính tự chủ cao hơn và có động lực thương mại tốt hơn trong ngành đường sắt đã khiến Chính phủ ít phải can thiệp hơn, ngành có tính độc lập cao hơn về quản lý và bố trí nhân sự cũng như tái cơ cấu tổ chức, nâng cao tính hiệu quả trong quản lý để đạt được mục tiêu đề ra do ngành đã có quyền quản lý lớn hơn.

Hệ thống văn bản pháp lý của Chính phủ về chiến lược phát triển đường sắt gồm:

- (i) Quyết định số 06/2002/QĐ – TTg ngày 07 tháng 01 năm 2002, thông qua QHTT phát triển đường sắt Việt Nam tới năm 2020;
- (ii) Quyết định số 412/QĐ – TTg ngày 11 tháng 04 năm 2007 thông qua chương trình đầu tư các dự án trọng điểm giai đoạn tới 2020;
- (iii) Quyết định số 1686/QĐ – TTg ngày 20 tháng 11 năm 2008 thông qua Chiến lược phát triển ĐSVN tới năm 2020 và tầm nhìn tới năm 2050;
- (iv) Quyết định số 35/2009/QĐ – TTg ngày 03 tháng 03 năm 2009 thông qua Điều chỉnh QHTT ngành GTVT tới năm 2020 và Tầm nhìn tới 2030.

Kể từ thập kỷ 90 cho đến nay đã và đang có nhiều cải cách về cơ cấu ngành đường sắt. Từ năm 2000, nội dung này lại nhận được hỗ trợ kỹ thuật từ Chính phủ Đức. Việc cải cách ngành đường sắt đã dần giúp hiện đại hóa cơ cấu và cơ sở pháp lý của ngành. Hỗ trợ kỹ

thuật của Chính phủ Đức tập trung vào:

- (i) Chuẩn bị các quy định, hướng dẫn thực hiện Luật Đường sắt mới;
- (ii) Tiếp tục tái cơ cấu Tổng công ty Đường sắt Việt Nam
- (iii) Thực hiện hiệu quả việc thu phí sử dụng kết cấu hạ tầng, và
- (iv) Hiện đại hóa các quy định ngành đường sắt

Cơ cấu tổ chức của Cục ĐSVN được thể hiện trong Phụ lục 3.9

### 3.6 Phát triển thể chế ngành cảng và vận tải biển

#### 1) Tổng quan

Quyết định của TTCP số 26/2009/QĐ-TTg ban hành chức năng nhiệm vụ và quyền hạn của Cục HHVN: là một trong số các Cục trực thuộc Bộ GTVT, làm nhiệm vụ quản lý nhà nước, tư vấn cho Bộ trưởng Bộ GTVT trên lĩnh vực về hàng hải, giúp Bộ kiểm soát và cưỡng chế phát triển hàng hải trên phạm vi cả nước.

Cục có 23 chi nhánh (cảng vụ) thực hiện điều tiết lưu lượng tàu tại cảng, thiết đặt các tiêu chuẩn về an toàn hàng hải và về môi trường, cũng như các ví dụ có liên quan khác.

Công tác tìm kiếm và cứu nạn (ở các nước khác thường là nhiệm vụ của lực lượng phòng vệ bờ biển) cũng là nhiệm vụ của cục.

Cục Hàng hải cũng có các ban quản lý dự án quản lý về xây dựng cảng, luồng tàu biển sử dụng vốn đầu tư công (gồm vốn vay ODA và NSNN)

Tuy nhiên, các cảng cửa ngõ chính là Hải Phòng, Sài Gòn và Cái Lân lại do các doanh nghiệp với mô hình sở hữu và quản lý khác nhau đảm nhiệm. Một số tỉnh, thành cũng sở hữu và khai thác cảng riêng. Các cảng container (VICT) ở TPHCM và cảng si-ríc tại Bà Rịa (Vũng Tàu) do liên doanh trong nước và nước ngoài quản lý. Bộ Quốc phòng cũng có một DNNN khai thác cảng container tại Cát Lái (Tân cảng Cát Lái TpHCM). Bộ Quốc phòng cũng đang xây dựng một cảng container mới (Tân cảng Cái Mép) tại khu vực Cái Mép Thị Vải (Vũng Tàu).

Theo chức năng, Cục Hàng hải tham gia vào quá trình thông qua quy hoạch cảng, cấp giấy phép mở cảng; việc cấp đất XD cảng lại do UBND tỉnh/thành cấp. Các dự án đầu tư phát triển cảng được Bộ KHĐT giám sát.

Một đơn vị quan trọng trong phát triển cảng ở Việt Nam là Tổng Công ty HHVN (VINALINES), là một DNNN đa năng tham gia vào các hoạt động vận tải biển. TCT có cổ phần ở nhiều dự án cảng lớn, ví dụ như cảng Hải Phòng, Cái Lân và Sài Gòn, và cũng là cơ quan đề xuất phát triển các cảng Lạch Huyện và Văn Phong.

Về xây dựng cảng, Cục Hàng hải có 2 BQLDA các dự án phát triển hàng hải và một công ty tư vấn xây dựng hàng hải.

Cung cấp dịch vụ vận tải ven biển là độc quyền của các doanh nghiệp trong nước. Mặc dù số lượng doanh nghiệp trong nước khá nhiều, nhưng VINALINES gần như giữ vị thế độc tôn thông qua hàng loạt công ty con lớn như VOSCO, VI-TRANSCHART, VINASHIP, và FALCON. Các công ty này lại quản lý khoảng 70 công ty vận tải biển khác nhỏ hơn.

Về mặt phân loại, các cảng hiện được phân làm 3 loại (cảng loại 1, loại 2 và loại 3). Gồm có 49 cảng theo như sau đây:

- (i) Loại 1, gồm 17 cảng chính yếu có lượng hàng thông qua lớn, cập được các tàu biển viễn dương và tàu ven biển cỡ lớn.
- (ii) Loại 2, có 23 cảng nhánh thứ yếu, có lượng hàng thông qua trung bình, cập cỡ tàu nhỏ hơn.
- (iii) Loại 3, giành cho các tàu dầu thô, cảng thường là các kho dầu nổi nằm liền kề các dàn khoan ngoài khơi.

## 2) Quy hoạch, phát triển và quản lý gắn kết cảng và khu vực ảnh hưởng

Ở cấp quốc gia, hệ thống hiện nay bao gồm nhiều chủ đầu tư và đơn vị phát triển cảng – từ bộ ngành trung ương tới chính quyền địa phương, các DNNN, doanh nghiệp tư nhân - và do đó khó xây dựng được chiến lược phát triển cảng có hệ thống với nguồn vốn hạn chế như hiện nay.

Tại cảng, khu vực mặt nước thuộc sự quản lý của các cảng vụ còn khu vực mặt đất do các chủ sở hữu/khai thác cảng quản lý, khu vực đất giáp với cảng do UBND địa phương quản lý. Việc bố trí đường vào cảng là trách nhiệm của Bộ GTVT hoặc của UBND địa phương.

## 3) Cơ sở pháp lý

Các quy định pháp luật cơ bản điều chỉnh các hoạt động hàng hải ở Việt Nam được quy định trong Bộ Luật Hàng hải Việt Nam được Quốc hội thông qua vào tháng 6 năm 1990, và Bộ luật Hàng hải Việt Nam (cụ thể là Chương IV, Cảng biển) được Quốc hội thông qua ngày 14 tháng 6 năm 2005 – đây được coi là bộ luật cơ bản mới nhất về hàng hải.

Cục Hàng hải và VINALINES đều đã đề xuất và đã liên tục thực hiện cải cách để khai thác và phát triển tốt hơn. Bộ GTVT đã ban hành Chỉ thị 356/1998/CT-BGTVT ngày 3 tháng 11 năm 1998 về việc tăng cường cải cách hành chính trong ngành giao thông vận tải, từ đó Cục Hàng hải đã có Thông báo 1950/TB- CHHVN ngày 14 tháng 12 năm 1998 tới các đơn vị trực thuộc về việc thực hiện chỉ thị của bộ. Nội dung thông báo này bao gồm kế hoạch thực hiện cải cách hành chính, cụ thể là các vấn đề sau:

- (i) Cải cách cơ chế hành chính,
- (ii) Tăng cường bộ máy hành chính các cấp, và
- (iii) Đào tạo cho cán bộ

## 4) Cục Hàng hải Việt Nam

Có nhiều cơ quan tham gia quản lý cảng, bao gồm Cục Hàng hải, VINALINES, các doanh nghiệp nhà nước thuộc các bộ khác, UBND tỉnh/thành, các liên doanh giữa DNNN với đối tác nước ngoài.

Trong số đó, Cục Hàng hải Việt Nam là cơ quan quản lý các hoạt động hàng hải nói chung ở Việt Nam

### Chức năng và Nhiệm vụ

Các trách nhiệm chính của Cục Hàng hải bao gồm:

#### (1) Tổng quan

- Lập quy hoạch chuyên ngành cảng và vận tải biển
- Phát triển và bảo trì luồng, lạch, phao
- Quản lý hoa tiêu và quản lý cảng

#### (2) Điều tiết hoạt động cảng

- Khai thác một số cảng nhỏ
- Lập kế hoạch phát triển ngành vận tải biển
- Cấp giấy phép cho các tàu biển trên 100 DWT

Cục Hàng hải chỉ quản lý các vấn đề về hàng hải nên không quản lý các tuyến thủy nội địa và cảng sông, đây là thuộc phạm vi quản lý của Cục Đường thủy Nội địa Việt Nam. Cục Hàng hải giám sát cảng và các lĩnh vực hàng hải, và 23 cảng vụ chi nhánh tại các địa



phương là các cơ quan điều tiết giao thông cảng, an toàn hàng hải, môi trường hàng hải v.v. Trước đây, Cục Hàng hải cũng có quản lý các đơn vị khai thác bến cảng tại cảng Nha Trang, Quy Nhơn, Cửa Lò v.v..Hiện nay các đơn vị khai thác các cảng này đã chuyển giao cho Vinalines.

Trong quá khứ, trách nhiệm phát triển và quản lý các cảng riêng lẻ thuộc về nhiều cơ quan khác nhau, bao gồm các doanh nghiệp Nhà nước trực thuộc Bộ Giao thông Vận tải và các bộ ngành khác, các công ty liên doanh giữa DNNN và doanh nghiệp tư nhân, chính quyền địa phương v.v. Dần dần, Luật doanh nghiệp trở thành công cụ điều tiết chính của nhà nước, mối quan hệ phụ thuộc của các đơn vị khai thác cảng với các cơ quan giám sát trước đây của họ cũng từng bước giảm bớt sự lệ thuộc.

Phụ lục 3.10 (Hình 2) thể hiện hiện trạng quản lý ngành hàng hải của Cục Hàng hải Việt Nam.

## **5) Tổng công ty Hàng hải Việt Nam (VINALINES)**

Tổng công ty Hàng hải Việt Nam (VINALINES) là tổng công ty Nhà nước thành lập tháng 4 năm 1995, bắt đầu hoạt động chính thức vào tháng giêng năm 1996.

Năm 2006 VINALINES đã hoàn toàn chuyển đổi thành công ty cổ phần và bước một bước về hướng mô hình tập đoàn. Từ năm 2001, VINALINES đã bắt đầu thực hiện cổ phần hóa các công ty thành viên, công ty con, đồng thời thành lập một số công ty mới, các công ty liên doanh trong và ngoài nước. Do đó hiện nay VINALINES có 26 công ty con, 31 công ty liên danh và 11 chi nhánh.

VINALINES là công ty vận tải biển lớn nhất với đội tàu 135 chiếc. Từ khi thành lập, các hoạt động kinh doanh vận tải biển, khai thác cảng và các dịch vụ khác liên tục được mở rộng để nâng cao năng lực xếp dỡ hàng hóa và năng lực vận tải. Cùng với các công ty thành viên, VINALINES đã trở thành cổ đông chính trong nhiều liên doanh và công ty cổ phần trong ngành hàng hải.

Phụ lục 3.10 thể hiện hiện trạng quản lý vận tải biển của VINALINES.

### **Chức năng và Nhiệm vụ**

Sau đây là các nhiệm vụ chính của VINALINES

- (i) Khai thác các cảng chính của Việt Nam
- (ii) Vận hành 7 công ty vận tải biển, chiếm đa số đội tàu quốc gia

### **3.7 Phát triển thể chế chuyên ngành vận tải thủy nội địa**

#### **1) Tổng quan**

Cục Đường thủy Nội địa là cơ quan chịu trách nhiệm bố trí cơ sở hạ tầng dọc sông, hồ và cảng sông, các thiết bị hỗ trợ dẫn luồng (ATN) trên các tuyến đường thủy cấp quốc gia (tổng chiều dài 6.574 km). Hợp đồng bảo trì, chủ yếu là nạo vét, được giao cho VINAWACO, là DNNN trực thuộc Bộ GTVT chuyên về nạo vét. Có một số trường hợp chính quyền địa phương, ví dụ TpHCM, cũng đảm nhiệm công tác nạo vét.

Các tuyến đường thủy còn lại, bao gồm cả các cảng sông nhỏ, thuộc quyền quản lý của UBND tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương.

Các dự án đường thủy do một BQDLA của Cục ĐTNĐ hoặc một BQLDA của Bộ GTVT đảm nhiệm.

Có hai doanh nghiệp cấp vùng, báo cáo trực tiếp lên Bộ GTVT, là Tổng công ty vận tải đường thủy phía bắc và Tổng công ty vận tải thủy phía nam.

Cục ĐTNĐ được chia thành 4 cảng vụ, mỗi cảng vụ phụ trách nhiều cảng sông tổng hợp. Không phải tất cả hoạt động chạy tàu trên sông đều thuộc kiểm soát của Cục ĐTNĐ.

VMSA, thuộc Cục Hàng hải, quản lý ATN và nạo vét các tuyến sông lớn phục vụ cảng nằm trong nội địa

Cục ĐTNĐ có 15 trạm quản lý sông phụ trách hoạt động đường thủy địa phương, bao gồm cả đảm bảo thực thi quy định pháp luật. Trong số đó, 5 trạm do các công ty cổ phần đảm nhiệm.

Đội tàu sông, chủ yếu là xà lan, tàu kéo nhiều cỡ khác nhau, đều phải đăng ký với Cục Đăng Kiểm. Về lý thuyết, tất cả các phương tiện giao thông đường thủy đều phải đăng ký theo luật định, nhưng trên thực tế, nhiều phương tiện loại nhỏ không có đăng ký. Hoa tiêu của các tàu đó cũng vậy.

Cục ĐTNĐ có 3 trường trung học kỹ thuật, ngoài ra cũng có tạp chí riêng.

#### **2) Cơ sở pháp lý**

Cục Đường thủy được thành lập theo Quyết định số 70/QĐ ngày 11 tháng 8 năm 1956. Đường thủy nội địa thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ GTVT còn Cục Đường thủy Nội địa là cơ quan quản lý chuyên ngành của bộ. Cục chịu trách nhiệm về toàn bộ chuyên ngành, từ quy hoạch, lập chính sách, tới thiết đặt các quy định thực hiện về đường thủy nội địa trên cả nước. Theo quy định cơ bản phân cấp đường thủy nội địa thì Bộ GTVT chịu trách nhiệm quản lý và bảo trì các tuyến đường thủy quốc gia, còn các tuyến đường thủy địa phương do UBND các tỉnh, thành trực thuộc trung ương quản lý. Sơ đồ cơ cấu tổ chức của Cục Đường thủy Nội địa được thể hiện trong Phụ lục 3.12.

Luật Đường thủy Nội địa được ban hành ngày 15 tháng 6 năm 2004 theo nghị quyết 23/2004/QH11. Đây là bộ luật cơ bản, nền tảng cho đường thủy nội địa ở Việt Nam cũng như các hoạt động vận tải đường thủy liên quan, cũng là điều kiện để đảm bảo an toàn cho công trình dẫn luồng đường thủy, phương tiện và con người tham gia vào giao thông vận tải thủy nội địa. Ngoài ra cũng có nhiều văn bản pháp luật dưới dạng luật, nghị định, quyết định, thông tư điều chỉnh các vấn đề liên quan tới đường thủy nội địa.

### 3) Chức năng và Nhiệm vụ

Nhiệm vụ chính của Cục ĐTNĐ như sau:

- (i) Lập quy hoạch và quản lý 75% mạng lưới, các thiết bị dẫn luồng, công trình cảng
- (ii) 25% mạng lưới và công trình cảng còn lại thuộc thẩm quyền của các Sở GTVT và các sở NNPTNT.
- (iii) Nhiệm vụ chính thức của Cục ĐTNĐ, như mô tả trên website chính thức của cục là:
  - Lập chiến lược, quy hoạch tổng thể, quy hoạch phát triển ngành vận tải thủy nội địa trong phạm vi cả nước
  - Chủ trì xây dựng các dự án luật, pháp lệnh, các văn bản quy phạm pháp luật khác về giao thông vận tải đường thủy nội địa; ban hành các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và kinh tế, hướng dẫn thực hiện
  - Xây dựng trình Bộ trưởng quyết định về bố trí hay phân cấp quản lý hạ tầng đường thủy nội địa và các tuyến đường thủy, hay việc quản lý trực tiếp các kết cấu hạ tầng đường thủy trên cả nước.
  - Quản lý nhà nước về đầu tư vào các dự án kết cấu hạ tầng đường thủy theo phân cấp đã quy định
  - Tuyên bố các tuyến vận tải thủy nội địa và cảng sông để tàu vào, ra theo quy định của pháp luật
  - Quyết định việc lắp đặt và quản lý thiết bị hỗ trợ dẫn luồng, tha gia cấp giấy phép xây dựng cho các dự án công trình vượt sông, các công trình trên, dưới lòng sông; thanh tra việc sử dụng đường thủy, tạm dừng hoạt động vận tải thủy
  - Điều tiết các điều kiện, tiêu chuẩn và ban hành giấy phép vận tải, hợp đồng vận tải, hoa tiêu trên sông; quy định và tổ chức đăng ký phương tiện thủy nội địa cho cá nhân và tổ chức trên cả nước (kể cả các tổ chức, cá nhân nước ngoài hoạt động tại Việt Nam).
  - Thanh tra, kiểm tra điều kiện an toàn vận tải, phối hợp với các cơ quan hữu quan, các tỉnh bảo vệ các công trình đường thủy để đảm bảo an toàn.
  - Tổ chức khai thác cảng sông trong phạm vi trách nhiệm, quyền hạn về quản lý nhà nước được giao tại các cảng sông
  - Tổ chức nghiên cứu áp dụng công nghệ tiên tiến vào đường thủy nội địa
  - Thay mặt Bộ Tài chính tổ chức thu phí và cước phí vận tải
  - Đề xuất với Bộ trưởng về việc tham gia các công ước quốc tế, ký kết hiệp định hay nghị định về đường thủy theo quy định của pháp luật
  - Đào tạo và cấp giấy phép điều khiển phương tiện thủy, giấy chức nhận cho công nhân kỹ thuật trong ngành vận tải thủy nội địa
  - Quản lý các tổ chức, cá nhân và tài sản được Nhà nước giao theo quy định của pháp luật;

### 3.8 Phát triển thể chế ngành hàng không

#### 1) Tổng quan

Cơ chế quản lý ngành vận tải hàng không được cải cách nhiều hơn so với các chuyên ngành khác. Toàn bộ 22 cảng hàng không đều thuộc quyền giám sát của Cục Hàng không Dân dụng Việt Nam. Công tác quản lý thực tế các cảng hàng không này được giao cho ba cụm cảng hàng không hoạt động bán tự chủ ở khu vực phía bắc, trung và nam.

Trung tâm quản lý bay dân dụng thuộc Cục Hàng không Dân dụng Việt Nam chịu trách nhiệm quản lý không lưu.

Ngoài ra, Cục cũng giám sát một số các tổ chức trực thuộc khác như Học viện Hàng không Việt Nam, Trung tâm Y tế Hàng không và Tạp chí Hàng không Việt Nam.

#### 2) Khung pháp lý

Tháng 7 năm 2006, Luật Hàng không Dân dụng Việt Nam được ban hành theo sắc lệnh số 08/2006/L-CTN thay thế cho Luật Hàng không Dân dụng Việt Nam ban hành ngày 26 tháng 12 năm 1991 và Luật Hàng không Dân dụng Việt Nam sửa đổi ban hành ngày 20 tháng 4 năm 1995. Luật mới này bao gồm nhiều thay đổi về quy định hàng không dân dụng ở Việt Nam,<sup>2</sup> ví dụ;

- Hoàn toàn tách biệt chức năng điều tiết khỏi hoạt động kinh doanh;
- Khuyến khích và đảm bảo tất cả các khu vực kinh tế đều được tham gia trên cơ sở công bằng và bình đẳng vào khai thác cảng hàng không và vận tải hàng không;
- Bảo vệ lợi ích hợp pháp của người tiêu dùng
- Phát triển ngành hàng không nói chung
- Cụ thể hóa chi tiết các quyền trên máy bay
- Đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế về an toàn, an ninh hàng không

Năm 2007 đã có 6 nghị định và các văn bản điều tiết dưới luật nêu chi tiết và hướng dẫn thực hiện Luật Hàng không Dân dụng Việt Nam (sửa đổi) được ban hành. Phần lớn những thay đổi về cơ cấu tổ chức với các đơn vị trong ngành đều đang được thực hiện.

#### 3) Cục Hàng không Dân dụng Việt Nam

Cục Hàng không Dân dụng Việt Nam là cơ quan quản lý của Nhà nước được thành lập năm 1992. Cục HKDD đóng vai trò là cơ quan điều tiết trong ngành vận tải hàng không Việt Nam, trực thuộc Văn phòng Chính phủ cho đến khi được chuyển sang Bộ Giao thông Vận tải theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 121/2002/QĐ-TTg tháng 9 năm 2002. Ngày 19 tháng 12 năm 2003, Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 267/2003/QĐ-TTg “quy định về chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và cơ cấu tổ chức của Cục HKDD”.

Cục Hàng không Dân dụng Việt Nam trước đây trực thuộc Văn phòng Chính phủ cho đến khi được chuyển sang Bộ Giao thông Vận tải theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 121/2002/QĐ-TTg tháng 9 năm 2002 (“Chuyển Cục Hàng không Dân dụng Việt Nam về Bộ Thông tin Liên lạc và Giao thông Vận tải”).

#### Chức năng và Nhiệm vụ

Chức năng và nhiệm vụ của Cục HKDD được quy định trong quyết định của Thủ tướng

---

<sup>2</sup> Tuyên bố của Cục HKDD trong phiên họp thứ 36 của ICAO ngày 19/09/2007 (A36-WP/261)

Chính phủ số 267/2003/QĐ-TTg ngày 19/12/2003 “quy định về chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và cơ cấu tổ chức của Cục HKDD”, bao gồm cả quy định về các phòng ban sau :

- (i) Phòng Kế hoạch và Đầu tư
- (ii) Phòng Khoa học và Công nghệ
- (iii) Phòng Quản lý Cảng hàng không
- (iv) Phòng Tiêu chuẩn An toàn bay
- (v) Phòng Vận tải Hàng không
- (vi) Phòng Hướng dẫn Không lưu
- (vii) Phòng An ninh Hàng không
- (viii) Phòng Nhân sự
- (ix) Phòng Tài chính
- (x) Phòng Thanh tra Nội bộ
- (xi) Phòng Hành chính và Quan hệ Quốc tế

Phụ lục 3.13 minh họa cơ cấu tổ chức của Cục HKDD tính tới tháng 10 năm 2007. Cục có 150 cán bộ. Ngoài ra Cục cũng giám sát các tổ chức bán độc lập sau:

- Trung tâm quản lý bay dân dụng Việt Nam
- Cụm cảng hàng không miền bắc
- Cụm cảng hàng không miền trung
- Cụm cảng hàng không miền nam

Ngoài ra, Cục cũng giám sát các tổ chức trực thuộc như Trung tâm Y tế Hàng không và Tạp chí Hàng không Việt Nam

#### **4) Các cụm cảng hàng không**

Các cảng hàng không được chia thành 3 nhóm do 3 cơ quan bán độc lập quản lý theo Điều 59 Luật Hàng không Dân dụng Việt Nam. Các cụm cảng hàng không này được coi là “cơ quan thực hiện quản lý Nhà nước về hàng không dân dụng tại cảng hàng không hoặc khu vực bay”

##### **Chức năng và Nhiệm vụ**

Các chức năng và nhiệm vụ cụ thể được quy định tại Điều 60, bao gồm:

- (i) Quản lý đất đai tại cảng hàng không và khu vực bay
- (ii) Tổ chức và quản lý xây dựng cảng hàng không và khu vực bay
- (iii) Giám sát các hoạt động hàng không dân dụng tại cảng hàng không và khu vực bay
- (iv) Triển khai các kế hoạch cứu hộ và cứu nạn khẩn cấp
- (v) Quyết định đóng cửa tạm thời cảng hàng không và khu vực bay
- (vi) Dỡ bỏ các chướng ngại vật gần cảng hàng không và khu vực bay
- (vii) Cấm bay, yêu cầu máy bay hạ cánh tại cảng hàng không hoặc khu vực bay, tìm kiếm và tạm giữ máy bay, tổ chức khám xét hoặc bắt giữ máy bay, đình chỉ hoạt

động của thành viên phi hành đoàn không đáp ứng được yêu cầu về an ninh và an toàn bay.

(viii) Thu, quản lý và sử dụng các loại cước, phí tại sân bay và khu vực bay

Bộ GTVT có quyết định số 27/2007/QĐ-BGTVT ngày 22/06/2007 (“Tổ chức và hoạt động của Cụm cảng hàng không” quy định chi tiết cơ cấu tổ chức và hoạt động của cụm cảng hàng không. Có ba cụm cảng hàng không là: Cụm cảng hàng không miền bắc, Cụm cảng hàng không miền trung và Cụm cảng hàng không miền nam. Các cụm cảng hàng không này được giao quản lý và khai thác các cảng hàng không sau.

#### **Cụm cảng hàng không miền bắc: 6 cảng hàng không**

- Sân bay quốc tế Nội Bài – Hà Nội
- Sân bay Cát Bi – Hải Phòng
- Sân bay Điện Biên Phủ – Điện Biên
- Sân bay Vinh – Nghệ An
- Sân bay Nà Sản – Sơn La
- Sân bay Đồng Hới – Quảng Bình (mới mở tháng 5 năm 2008)

#### **Cụm cảng hàng không miền trung: 6 cảng hàng không**

- Sân bay quốc tế Đà Nẵng – Đà Nẵng
- Sân bay quốc tế Phú Bài - Huế
- Sân bay Chu Lai – Quảng Nam
- Sân bay Phú Cát – Bình Định
- Sân bay Tuy Hòa – Phú Yên
- Sân bay Cam Ranh – Khánh Hòa

#### **Cụm cảng hàng không miền nam: 8 cảng hàng không**

- Sân bay quốc tế Tân Sơn Nhất – TpHCM
- Sân bay Buôn Ma Thuột – Đắk Lắk
- Sân bay Liên Khương – Lâm Đồng
- Sân bay Rạch Giá – Kiên Giang
- Sân bay Phú Quốc – Kiên Giang
- Sân bay Cà Mau – Cà Mau
- Sân bay Côn Đảo – Bà Rịa-Vũng Tàu
- Sân bay Cần Thơ – Cần Thơ (sân bay mới sẽ mở năm 2008)

Ba cụm cảng hàng không này hiện đang được tái cơ cấu để tách biệt các chức năng xung đột trước đây giữa điều tiết và khai thác. Tổng công ty cảng hàng không sẽ đảm nhiệm chức năng khai thác còn Cụm cảng hàng không sẽ đảm nhiệm chức năng điều tiết. Khi hoàn tất, sẽ có 3 cụm cảng hàng không và 3 tổng công ty cảng hàng không. Tính tới tháng 5 năm 2008, đã thành lập được Tổng công ty cảng hàng không miền nam. Các tổng công ty cảng hàng không sẽ trực thuộc Bộ GTVT.

### **5) Quản lý không lưu**

Trung tâm quản lý bay dân dụng (VATM) là đơn vị sự nghiệp có thu, được thành lập năm 1993 từ Tổng cục hàng không dân dụng Việt Nam. Quyết định 15/1998/QĐ-TTg ngày 24/01/1998 được chuyển đổi thành doanh nghiệp nhà nước công ích. Trái lại, ban không lưu là bộ phận giúp việc cho lãnh đạo Cục hàng không.

Các dịch vụ mà VATM cung cấp bao gồm: cung cấp dịch vụ không lưu, thông tin hàng không và bảo trì công trình cần cho các dịch vụ đó.

Các công trình thiết bị như radar và VOR/DME cũng do VATM bảo trì. Các công trình sân bay như NDB, hệ thống chiếu sáng khu vực bay, vạch hướng dẫn v.v. do cụm cảng hàng không chịu trách nhiệm. Cụm cảng hàng không có thể ký kết hợp đồng với VATM để bảo trì thiết bị tại sân bay, khi cần thiết.

## 6) Học viện Hàng không Việt Nam

Năm 2007, Trung tâm đào tạo hàng không dân dụng được chuyển đổi thành Học viện hàng không Việt Nam (VAA) theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 168/2006/QĐ-TTg ngày 17/07/2006. VAA hiện trực thuộc Bộ GTVT và có trụ sở tại TpHCM. Việc chuyển đổi đã đưa VAA ngang cấp đại học. Học viện hiện có một khoa với 168 cán bộ, bao gồm 27 tiến sĩ và 41 thạc sĩ. Số lượng sinh viên trung bình là 1800 người. Học viện có hai cơ sở, một ở TpHCM và một ở sân bay Cam Ranh.

VAA có 3 cấp trường: Đại học và cao đẳng, trung học dạy nghề, trung học cơ sở dạy nghề và Tiểu học.

Các khóa học do VAA cung cấp bao gồm

- Quản trị kinh doanh
- Kỹ thuật hàng không
- Đào tạo kiểm soát viên không lưu
- Đào tạo tiếp viên hàng không

Ngoài các nội dung trên, VAA cũng sẽ bắt đầu đào tạo phi công từ năm 2008 sử dụng cơ sở đào tạo tại sân bay Cam Ranh (Nha Trang). Chương trình đào tạo hiện đang có sự hỗ trợ từ Chính phủ Pháp.

Theo thông tin trong ngành thì có tới 30% phi công của Vietnam Airlines là người nước ngoài còn toàn bộ phi công của Jetstar và 99% của Indochina Airlines là người nước ngoài.

## 7) Các hãng hàng không

Hãng hàng không quốc gia Việt Nam (Vietnam Airline) được thành lập năm 1989 khi Tổng cục Hàng không Dân dụng được tách thành Cục Hàng không Dân dụng và Vietnam Airlines. Vietnam Airlines có thị phần chi phối trong hoạt động khai thác vận tải hàng không ở Việt Nam. Ngoài Vietnam Airlines còn có 2 hãng hàng không khác là Jetstar Pacific (Pacific Airlines) và Công ty dịch vụ bay Việt Nam (VASCO) tham gia. Sơ đồ cổ chủ của Vietnam Airlines được thể hiện trong Phụ lục 3.14.

Jetstar Pacific là hãng hàng không giá rẻ duy nhất ở Việt Nam, chuyển hóa từ Pacific Airlines thành Jetstar Pacific ngày 23/05/2008 theo thỏa thuận kinh doanh và quản lý thương hiệu giữa Pacific Airlines và Jetstar Airways của Australia.

Công ty dịch vụ bay Việt Nam (VADSCO) được thành lập năm 1987, là doanh nghiệp cung cấp dịch vụ bay và sau đó chuyển thành công ty vận tải hàng không với tư cách một thành viên của công ty con của Vietnam Airlines năm 1997. VASCO khi thác một phần các tuyến bay nội địa của Vietnam Airlines từ sân bay Tân Sơn Nhất tới các sân bay Cổ Ông, Cà Mau, Chu Lai bằng các máy bay ATR72. VASCO cũng có dịch vụ bay theo hợp đồng.

Ngoài ra còn có Tổng công ty bay dịch vụ Việt Nam (SFC), là một doanh nghiệp Nhà nước của Bộ Quốc phòng, khai thác dịch vụ bay bằng máy bay trực thăng ở Việt Nam.

### 3.9 Cơ cấu tổ chức của các DNNN về vận tải

Có nhiều DNNN trực thuộc Bộ GTVT hoặc trực thuộc các cục quản lý chuyên ngành và các cơ quan khác như Tổng công ty ĐSVN, Tổng cục Đường bộ, Cục Hàng hải v.v. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới thì năm 2007 Bộ GTVT có 226 DNNN, trong đó có nhiều doanh nghiệp, chủ yếu là các doanh nghiệp liên quan tới xây dựng, không có đủ vốn hoạt động.

Để cải thiện tình hình, Bộ GTVT và Chính phủ đã có nhiều kế hoạch cải tổ các DNNN. Bộ GTVT đã có kế hoạch cổ phần hóa DNNN thành mô hình tổng công ty cổ phần. Bộ GTVT đã có chương trình thực hiện cổ phần hóa theo giai đoạn cho các DNNN trực thuộc. Danh mục 4 tổng công ty Nhà nước theo quyết định 91 TTg/ 1994 và danh mục 12 tổng công ty Nhà nước theo quyết định 90 có trong Phụ lục 3.15.

### 3.10 Cơ cấu tổ chức của Ban Quản lý Dự án

Việc quản lý quá trình triển khai các dự án xây dựng hạ tầng giao thông vận tải quốc gia tại tất cả các chuyên ngành do các ban quản lý dự án đảm nhiệm. Công tác xây dựng thực tế do các DNNN trực thuộc Bộ GTVT, chính quyền địa phương cũng như các doanh nghiệp tư nhân đảm nhiệm. Bộ GTVT có trên 200 DNNN, hoạt động chính của trên 100 doanh nghiệp trong số này là xây dựng.

Với cơ cấu tổ chức như vậy, vai trò và trách nhiệm của các BQLDA thường không rõ ràng. Ví dụ, nhiều BQLDA tiếp tục tồn tại, tìm kiếm dự án khác ngay cả khi mục tiêu ban đầu của BQLDA đã được hoàn tất. Một số BQLDA không trực thuộc bất kỳ cơ quan quản lý chuyên ngành nào mà báo cáo trực tiếp lên Bộ trưởng, phần lớn các BQLDA khác đều thuộc các cục quản lý chuyên ngành.

### 3.11 Tổng quan các vấn đề pháp lý

Khung pháp lý là cơ sở, nền tảng cho tất cả các khía cạnh, vấn đề liên quan tới thực hiện phát triển giao thông vận tải một cách bền vững. Ngoài việc xây dựng chính sách, thể chế, quy hoạch dài hạn thì Nhà nước cũng cần có các quy định để quản lý và theo dõi các hoạt động phát triển.

Cho đến nay, ngành giao thông vận tải đã có một khung pháp lý và điều tiết tương đối hoàn thiện để hỗ trợ và nâng cao hiệu quả hoạt động, quản lý Nhà nước trong ngành.

Cần tăng cường hơn nữa các văn bản hướng dẫn thực hiện các quy định pháp luật này để đảm bảo rằng các nguyên tắc về cạnh tranh và minh bạch quy định tất cả các hoạt động kinh doanh và cấp phép đầu tư, khuyến khích khu vực kinh tế tư nhân trong và ngoài nước tham gia nhằm nâng cao tính hiệu quả và chất lượng về quản lý và khai thác cũng như đẩy mạnh đầu tư.

Đã có nhiều bộ luật mới cho ngành giao thông vận tải, và với một số ngành còn có các bộ luật riêng được thông qua, bổ sung, sửa đổi. Trong quá trình hội nhập WTO, Chính phủ cũng đã ký kết và tham gia các hiệp ước quốc tế liên quan tới giao thông vận tải trong bối cảnh nền kinh tế quốc dân tăng trưởng nhanh.

Các bộ luật về giao thông vận tải trong vòng 5 năm trở lại đây đã tạo ra cơ sở vững chắc cho hoạt động của các chuyên ngành vận tải. Từ sau VITRANSS 1 năm 2000, tất cả các bộ luật chính của ngành GTVT đều đã được sửa đổi. 5 bộ luật của các chuyên ngành chính sau đây đã được điều chỉnh, cập nhật:

- Luật Giao thông Đường bộ cập nhật năm 2001
- Luật Đường Thủy nội địa cập nhật năm 2004



- Luật Hàng hải và Luật Đường sắt cập nhật năm 2005
- Luật Cảng cập nhật năm 2005
- Luật Hàng không cập nhật năm 2006.

Ngoài các luật chuyên ngành này còn có một loạt các bộ luật “đặc biệt” khác được ban hành từ năm 2000 để đáp ứng các yêu cầu khi gia nhập WTO, ví dụ như Luật Doanh nghiệp năm 2005 và Luật Đầu tư năm 2006.

Cần lưu ý rằng không có một bộ luật chung (hay chuyên ngành) nào điều chỉnh cơ sở chung về quản lý Nhà nước đối với ngành giao thông vận tải, bao gồm trách nhiệm chung về quy hoạch, hoạch định chính sách, điều tiết, bố trí cơ sở hạ tầng, vai trò của Bộ Giao thông Vận tải, các cục quản lý chuyên ngành, chính quyền địa phương.

### 3.12 Thông tin bổ sung về các vấn đề pháp lý và cơ cấu tổ chức

#### 1) Khung pháp lý

Trong 10 năm trở lại đây (sau VITRANSS 1), nhiều quy định về khung pháp lý và cơ cấu tổ chức đã được điều chỉnh.

Ví dụ về khung pháp lý, tất cả các bộ luật cơ bản của 5 chuyên ngành vận tải đều đã được ban hành và áp dụng, bao gồm:

- Luật Giao thông Đường bộ (51/2001.QH10, được bổ sung, sửa đổi theo 23/2008/QH12); Luật Giao thông Đường bộ (23/2008.QH12) được ban hành tháng 11 năm 2008 và có hiệu lực từ ngày 01/07/2009
- Luật Đường sắt: 35/2005/QH 11 (được thông qua và ban hành tháng 6 năm 2005, có hiệu lực từ ngày 01/01/2006)
- Luật Đường thủy Nội địa: 23/2004/QH11 (được thông qua và ban hành tháng 4 năm 2004, có hiệu lực từ ngày 01/01/2005)
- Bộ luật Hàng hải: 40/2005/QH11 (bổ sung, sửa đổi từ Bộ luật Hàng hải 51/2001/QH10), được ban hành tháng 6 năm 2005 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2006);
- Luật Hàng không Dân dụng: 66/2006/QH11 (bổ sung, sửa đổi từ Luật Hàng không Dân dụng 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001). Luật này được ban hành ngày 29/6/2006 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2007.

Dưới các luật và bộ luật cơ bản này là một loạt các văn bản hướng dẫn thực hiện.

Liên quan tới ngành giao thông vận tải còn có nhiều luật quan trọng khác, như Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Bảo vệ Môi trường.

Kết quả so sánh tiến độ thực hiện các quy định của từng chuyên ngành có trong Phụ lục 3.16 của báo cáo này.

#### 2) Cơ cấu tổ chức

Trên cơ sở Nghị định 178/2007/NĐ-CP (thay thế Nghị định 86/2002/NĐ-CP) ngày 3/12/2007 quy định chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn của các bộ và các cơ quan ngang bộ, Chính phủ ban hành Nghị định 51/2008/NĐ-CP (thay thế cho Nghị định 34/2003/NĐ-CP ngày 04/04/2003) ngày 22/04/2008 quy định về chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Giao thông Vận tải. Đó là những cơ sở tạo lập và quy định về cơ cấu mới của Bộ GTVT như sau:

- Đáp ứng những đòi hỏi về đảm bảo an toàn giao thông, bố trí kết cấu hạ tầng vận tải và các vấn đề môi trường: quyết định thành lập 3 vụ mới là (i) Vụ Kết cấu Hạ tầng, (ii)

Vụ An toàn Giao thông, và (iii) Vụ Môi trường;

- Cục Đường bộ Việt Nam trở thành Tổng cục Đường bộ Việt Nam.

Tiếp theo các nghị định này là một loạt các quyết định mới của Thủ tướng Chính phủ và Bộ trưởng bộ GTVT quy định về chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các phòng, ban chức năng thuộc Bộ GTVT cũng như các cục quản lý chuyên ngành. Các quyết định này được thể hiện trong Bảng 3.12.1 sau đây.

**Bảng 3.12.1 Các quyết định quy định về chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của vụ, ban, ngành, cục thuộc Bộ GTVT**

Cơ quan	Quyết định số	Thông qua	Ngày ban hành
<b>Vụ, ban</b>			
Văn phòng	3566/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	25/11/2008
Vụ Kế hoạch và Đầu tư	3993/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	31/12/2008
Vụ Tài chính	3569/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	25/11/2008
Vụ Tổ chức, Cán bộ	3565/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	25/11/2008
Vụ Khoa học, Công nghệ	3704/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	5/12/2008
Vụ Pháp chế	3568/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	25/11/2008
Vụ Vận tải	3567/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	25/11/2008
Vụ Quan hệ Quốc tế	3994/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	31/12/2008
Vụ Kết cấu Hạ tầng	2674/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	01/09/2008
Vụ An toàn Giao thông	2675/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	01/09/2008
Vụ Môi trường	2676/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	01/09/2008
<b>Cục quản lý chuyên ngành</b>			
Tổng cục Đường bộ		Thủ tướng	Đang dự thảo
Cục Hàng hải	26/2009/QĐ-TTg	Thủ tướng	20/02/2009
Cục Đường sắt	33/2008/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	31/12/2008
Cục Đường thủy Nội địa	27/2008/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	04/12/2008
Cục Hàng không Dân dụng	94/2009/QĐ-TTg	Thủ tướng	16/07/2009
Cục Quản lý Chất lượng và Xây dựng Công trình Giao thông	34/2008/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	31/12/2008
Cục Đăng kiểm	26/2008/QĐ-BGTVT	Bộ trưởng	04/12/2008

#### Nhận xét:

- Không cần thiết phải rà soát chi tiết hơn về cơ cấu quản lý ngành giao thông vận tải nói chung hay về cách thức sắp xếp tổ chức của các vụ hay cục quản lý chuyên ngành. Có thể nói rằng những quyết định kể trên về chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn hiện đã có hiệu lực và sẽ được tiếp tục điều chỉnh dần dần trong giai đoạn quy hoạch tới. Mục đích của bản QHTT GTVT là đảm bảo rằng những biện pháp can thiệp chính được thực thi tại cấp chiến lược. Do đó, việc xem xét chi tiết về chức năng và nhiệm vụ của ba vụ mới trong Bộ GTVT chỉ nên thực hiện trong giai đoạn thực hiện quy hoạch.
- Cần lưu ý thêm về hai chuyên ngành quan trọng, có đại diện là Cục Đăng kiểm (xem các báo cáo về ngành hàng hải) và Cục Quản lý Chất lượng và Xây dựng Công trình giao thông (xem các báo cáo về chuyên ngành đường bộ).

### 3.13 Tổng quan về các cơ sở phát triển nguồn nhân lực hiện có

Bộ GTVT tham gia mạnh mẽ vào quá trình phát triển nguồn nhân lực. Bộ có tới 15 viện và trường trực thuộc, cụ thể là:

- (i) Viện Chiến lược Phát triển Giao thông Vận tải
- (ii) Viện Khoa học Công nghệ Giao thông Vận tải
- (iii) Trung tâm Công nghệ Thông tin
- (iv) Đại học Hàng hải
- (v) Đại học Giao thông TpHCM
- (vi) Trường Cán bộ Quản lý GTVT
- (vii) Trường Cao đẳng GTVT
- (viii) Trường Cao đẳng GTVT II
- (ix) Trường Trung cấp Kỹ thuật GTVT số 1
- (x) Trường Trung cấp Kỹ thuật GTVT số 2
- (xi) Trường Trung cấp Kỹ thuật GTVT số 3
- (xii) Trường Trung cấp Kỹ thuật GTVT Đồng bằng sông Cửu Long
- (xiii) Trường Cao đẳng GTVT khu vực 3
- (xiv) Báo Giao thông Vận tải
- (xv) Tạp chí Giao thông Vận tải

Các cục quản lý chuyên ngành cũng tham gia vào các hoạt động phát triển nguồn nhân lực và hầu hết đều có các trường đào tạo trực thuộc.

**Tổng cục Đường bộ:** Mặc dù Tổng cục Đường bộ được thành lập để quản lý phát triển và bảo vệ công trình trên mạng luois quốc lộ nhưng trách nhiệm này lại được phân tán giữa Tổng cục Đường bộ và các vụ khác trong Bộ GTVT. Có nâng cao tính hiệu quả và hữu hiệu trong quy hoạch ngành vận tải đường bộ thì cần nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ, công nhân viên. Trong cơ cấu tổ chức của Tổng cục Đường bộ có khối trường đào tạo dạy nghề bao gồm 3 trường kỹ thuật là Trường Trung cấp Giao thông Vận tải miền Bắc, Trường Trung cấp Giao thông Vận tải miền Trung, và Trường Trung cấp Giao thông Vận tải miền Nam

**Tổng công ty Đường sắt Việt Nam:** TCT ĐSVN có Trường Cao đẳng nghề đường sắt có trụ sở ở Hà Nội và TpHCM. Là trường nghề đa ngành học và cũng là trung tâm nghiên cứu ứng dụng công nghệ vận tải đường sắt, Trường Cao đẳng nghề đường sắt 1 và chi nhánh phía nam là các nhân tố nổi trội góp phần vào quá trình phát triển và gắn kết của ngành đường sắt<sup>3</sup>.

Dự án phát triển hệ thống vận tải khối lượng lớn đô thị mới ở thành phố Hồ Chí Minh sẽ đòi hỏi những kỹ năng hoàn toàn mới so với cách thức vận hành truyền thống của đường sắt hiện nay. Ở Hà Nội cũng có đề xuất xây dựng hệ thống vận tải khối lượng lớn tương tự. Ngoài ra việc xây dựng tuyến đường sắt cao tốc Bắc – Nam vẫn đang được tiếp tục thảo luận. Những dự án này sẽ đòi hỏi những kỹ năng, chuyên môn tinh vi hơn nhiều so

<sup>3</sup> Tham khảo website của TCT ĐSVN tại [http://www.vr.com.vn/English/edu\\_training.htm](http://www.vr.com.vn/English/edu_training.htm)

với hoạt động khai thác đường sắt hiện nay.

**Ngành cảng, vận tải biển và đường thủy nội địa:** Trường Đại học Hàng hải là đơn vị trực thuộc Cục Hàng hải. VINASHIN cũng có một trung tâm đào tạo riêng. Cục Đường thủy Nội địa có 2 trường cao đẳng và trung cấp kỹ thuật.

**Cục Hàng không Dân dụng và Vietnam Airlines:** Trực thuộc Cục Hàng không Dân dụng có một Trung tâm Đào tạo Hàng không Dân dụng Việt Nam đặt tại TpHCM, còn Vietnam Airlines có một Trung tâm đào tạo bay. Các vấn đề môi trường tại cảng hàng không, ví dụ như tiếng ồn và khí thải máy bay, cần được đưa vào chương trình giảng dạy của các trung tâm này.

Sau đây là một số kiến nghị:

- (i) Cần đảm bảo mức hỗ trợ ngân sách tối thiểu cho đào tạo về các lĩnh vực quản lý hệ thống an ninh, an toàn hàng không (SMS), quản lý cảng hàng không và điều tra tai nạn theo kiến nghị của Đoàn kiểm toán ICAO.
- (ii) Cần có hỗ trợ quốc tế liên quan tới việc đảm bảo sự thông thạo ngoại ngữ cho hi hành đoàn và các cán bộ kiểm soát không lưu theo yêu cầu của ICAO.

**Các đơn vị khác:** Trường Đại học Thông tin liên lạc và Giao thông vận tải thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo và Trường đại học xây dựng Hà Nội thuộc Bộ Xây dựng. Cục Đăng kiểm Việt Nam cũng có một trung tâm đào tạo riêng.

### 3.14 Quản lý dự án và ODA

Một số quy định pháp luật đã được điều chỉnh, sửa đổi để nâng cao tính hiệu quả trong quản lý ODA và đầu tư công. Cụ thể như sau:

- (i) Nghị định 131/2006/NĐ-CP về quản lý và sử dụng ODA ban hành tháng 11/2006 quy định về phân cấp quy hoạch hạn thông qua và quản lý dự án;
- (ii) Khung chiến lược về thu hút và huy động ODA thông qua tháng 12/2006 về định hướng quy động và sử dụng ODA cho Chương trình phát triển kinh tế – xã hội Việt Nam giai đoạn 2006 - 2010;
- (iii) Các thông tư hướng dẫn thực hiện nghị định (đã ban hành các thông tư về quản lý dự án, quản lý và sử dụng ODA, đang lập dự thảo các thông tư về quản lý tài chính và hiệp ước quốc tế);
- (iv) Luật Đầu tư công (đang soạn thảo)

Cần có biện pháp tăng cường hệ thống quản lý đầu tư công và ODA.

## 4 HIỆN TRẠNG CÁC VẤN ĐỀ THẺ CHẾ

### 4.1 Giới thiệu

Để bàn chi tiết hơn về các vấn đề và khó khăn trong lĩnh vực thẻ chế, chương này trình bày những vấn đề chính về thẻ chế và pháp lý mà ngành đang phải đối mặt, kèm theo những bài học tham khảo từ Trung Quốc. Các vấn đề thẻ chế quan trọng liên quan tới giao thông đô thị cũng được rà soát, ngoài ra cũng trình bày một số vấn đề liên quan tới khía cạnh điều tiết.

### 4.2 Các vấn đề thẻ chế và pháp lý chuyên ngành đường bộ

#### 1) Tổng quan

Khung thẻ chế làm nền tảng cho công tác quy hoạch quốc lộ tại Việt Nam khá phân tán có sự liên quan tới nhiều cơ quan (Bộ GTVT, Cục Đường bộ, các Cục – Vụ khác, VEC, Bộ KHĐT, các sở GTVT, v.v.), mỗi cơ quan lập quy hoạch theo phương thức vận tải và khu vực địa lý riêng nhưng thường không có tính gắn kết và nhất quán với nhau. Điều này dẫn tới việc có nhiều điểm còn bỏ sót trong khi nhiều nơi lại trùng lặp trong quyết định đầu tư của nội và giữa các phương thức vận tải.

Cục ĐBVN về lý thuyết là cơ quan chịu trách nhiệm lập quy hoạch gắn kết mạng lưới quốc lộ. Tuy nhiên trên thực tế quy hoạch của Cục ĐBVN chỉ tập trung vào các tuyến quốc lộ thông thường, không bao gồm đường cao tốc.

Quy hoạch gắn kết mạng lưới quốc lộ của Cục ĐBVN đã được thực hiện thông qua “quy hoạch tổng thể đường bộ tới năm 2020 và định hướng tới năm 2030” do Cục ĐBVN/TDSI lập, Bộ GTVT rà soát và trình lên Thủ tướng Chính phủ thông qua. QHTT đường cao tốc hiện tại được lập và thông qua gần như độc lập với chương trình phát triển mạng lưới quốc lộ.

Các tuyến đường thu phí BOT hầu như không hấp dẫn với nhà đầu tư nước ngoài do hầu như không có dự án giao thông nào ở Việt Nam có đủ lưu lượng cần thiết để khiến dự án đó khả thi về tài chính nếu chỉ dựa vào thu phí.

Cục ĐBVN chưa có động thái gì để cải thiện công tác quy hoạch, cấp vốn và theo dõi các hoạt động bảo trì. Các biện pháp cải tạo khác có rất ít tác dụng đối với thực tiễn quản lý công trình, đồng thời các khu quản lý đường bộ cũng không có nhiều động lực để thu thập thường xuyên thông tin về tình trạng đường và giao thông.

Cần lưu ý rằng, tính tới tháng 2 năm 2008, vẫn chưa có văn bản pháp lý nào về khai thác và bảo trì đường cao tốc.

Với việc thành lập VEC, Chính phủ đã tăng cường các quy hoạch thúc đẩy phát triển đường cao tốc. Đã xác định được 2 vấn đề: (a) mối quan hệ giữa Tổng cục Đường bộ và VEC, xét về vấn đề quy hoạch mạng lưới đường bộ, và (b) thực tế là VEC vừa là cơ quan khai thác vừa là cơ quan điều tiết thu phí.

Vấn đề đầu tiên trở nên rõ ràng khi QHTT đường cao tốc cho thấy mục tiêu phát triển 5873km. Quy mô đó sẽ tạo ra một mạng lưới đường bộ thiếu cân bằng và không hiệu quả. Việc phân cấp đường theo chức năng đặt đường cao tốc ở cấp trên cùng, sau đó là các tuyến đường quốc lộ, tỉnh lộ và đường hỗ trợ ở các cấp thấp hơn nhưng chiếm phạm vi lớn hơn. Mạng lưới đường bộ nên do Tổng cục đường bộ quy hoạch, bao gồm cả các loại đường cấp cao hơn như đường cao tốc. Do đó, VEC nên thu nhỏ quy mô mục tiêu

mạng lưới đường cao tốc của mình. Không thể xem xét đường cao tốc tách riêng khỏi các loại đường chính khác kết nối với nó.

Vấn đề thứ hai là về chức năng lồng ghép giữa cơ quan điều tiết và cơ quan khai thác. Một số chuyên gia đã đề xuất thành lập một cơ quan khác – Cơ quan quản lý đường cao tốc Việt Nam – để loại bỏ việc hoạt động hai mang này. Phương án khác đặt ra là chức năng điều tiết được giao cho Tổng cục đường bộ (khi VEC trở thành công ty cổ phần năm 2010).

### **So sánh chính sách, thể chế phát triển đường bộ giữa Việt Nam và Trung Quốc**

Trung Quốc có mô hình phân quyền, phân cấp xây dựng kết cấu hạ tầng đường bộ. Bộ GTVT hướng dẫn và hỗ trợ kỹ thuật dưới hình thức chính sách, quy định, tiêu chuẩn thiết kế và xây dựng, kế hoạch cho chuyên ngành đường bộ. Trách nhiệm quản lý nhà nước về đường bộ, bao gồm cả quản lý và điều tiết vận tải đường bộ, cũng như phát triển và bảo trì kết cấu hạ tầng đường bộ được phân cấp xuống cho chính quyền tỉnh theo Luật Đường bộ năm 1997. Các sở thông tin liên lạc lập kế hoạch, phát triển và bảo trì mạng lưới đường bộ trong tỉnh, với việc ủy ban quy hoạch tỉnh thông qua các quy hoạch của phần lớn các dự án lớn. Trách nhiệm đối với mạng lưới đường thấp hơn được giao cho các phòng thông tin liên lạc cấp dưới.

Tại Trung Quốc, phân quyền phân cấp là yếu tố nòng cốt trong việc xây dựng thành công mạng lưới đường bộ. Như trong các cơ cấu phân cấp khác, việc này cũng tạo ra những khó khăn, thách thức cho trung ương trong việc đưa ra các hướng dẫn và chính sách hiệu quả. Chính phủ hiện đang tìm kiếm các cơ chế tài chính và phi tài chính nhằm tác động tới quá trình hoạch định chính sách tại cấp tỉnh/thành liên quan tới các vấn đề như mức thu phí và lựa chọn dự án.

So với Trung Quốc, Việt Nam còn chậm hơn nhiều trong việc phân quyền, phân cấp trách nhiệm cải tạo mạng lưới đường bộ.

## **2) Một số vấn đề chính**

Theo tinh thần Nghị quyết 32/2007/NQ-CP ngày 29/06/2007 về các biện pháp khẩn cấp đối phó với vấn đề tắc nghẽn và tai nạn giao thông, Bộ GTVT ban hành một số văn bản pháp lý, trong đó bao gồm Kế hoạch số 4359/BGTVT-VT ngày 13/7/2007 về thực hiện Nghị quyết 32; Chỉ thị số 09/CT-BGTVT ngày 16/7/2007 về tăng cường thanh, kiểm tra các dự án đường bộ để nâng cao an toàn giao thông đường bộ, v.v. Tới đây Bộ GTVT sẽ ban hành “Quy định về điều kiện và trách nhiệm hành chính của người điều khiển phương tiện kinh doanh”. Luật Giao thông Đường bộ được ban hành tháng 11/2008. Hiện nay các văn bản hướng dẫn thực hiện đang được xây dựng, ban hành.

### **So sánh Việt Nam và Trung Quốc**

Tại Trung Quốc, các sở thông tin liên lạc là cơ quan chịu trách nhiệm về những vấn đề liên quan tới đường bộ ở cấp tỉnh và là cơ quan điều tiết ngành vận tải đường bộ qua việc cấp giấy phép cho các nhà khai thác dịch vụ, người điều khiển xe tải, xe khách, các dịch vụ xe khách liên tỉnh thông qua các cơ quan quản lý hành chính.

Chính phủ Trung Quốc hiện đang mở cửa dịch vụ vận tải đường bộ cho các nhà đầu tư nước ngoài. Theo cam kết với WTO, Chính phủ Trung Quốc hiện cho phép nhà đầu tư nước ngoài tham gia cung cấp dịch vụ vận tải đường bộ, bao gồm các doanh nghiệp vận tải đường bộ, kho tàng, bến hàng hóa đường bộ, các dịch vụ bảo trì, sửa chữa phương tiện. Nhà đầu tư nước ngoài có thể tham gia vào vận tải đường bộ thông qua cổ phần

liên doanh với đối tác Trung Quốc nếu là vận tải hành khách, hoặc có thể là công ty 100% vốn nước ngoài nếu là vận tải hàng hóa, xếp dỡ, kho bãi v.v. hoặc các dịch vụ về bảo trì, sửa chữa phương tiện.

So với Trung Quốc, Việt Nam còn chậm trong việc cho phép nhà đầu tư nước ngoài tham gia cung cấp dịch vụ vận tải đường bộ, có lẽ là do quy mô thị trường trong nước của Việt Nam còn nhỏ.

## 4.3 Các vấn đề thể chế và pháp lý chuyên ngành đường sắt

### 1) Giới thiệu

Công cuộc tái cơ cấu TCT ĐSVN ngành đường sắt đã bắt đầu và đã triển khai tách biệt chức năng quản lý với khai thác hạ tầng. Tuy nhiên trên thực tế công việc này vẫn chưa được thực hiện và TCT ĐSVN đã lập một tổ nghiên cứu lựa chọn ý tưởng cải tổ tối ưu để có thể triển khai từ năm 2009, .

Hiện nay nhìn chung kết cấu hạ tầng đường sắt rất kém, nhiều tuyến chưa được khôi phục đạt tiêu chuẩn kỹ thuật cần thiết. Do đó việc tách biệt hoàn toàn công tác quản lý và bảo trì với khai thác sẽ gây ra nhiều khó khăn trong khai thác dịch vụ chạy tàu và đảm bảo an toàn chạy tàu của TCT ĐSVN. Việc tách biệt này phụ thuộc vào mức độ khôi phục và hiện đại hóa ngành đường sắt.

### 2) Chuyển đổi sang cơ cấu tổ chức mới

Mô hình kinh doanh của ngành đường sắt đã có nhiều thay đổi – tách biệt chức năng quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt với khai thác đầu máy toa xe. Đây là bước cần thiết để hướng tới một ngành đường sắt bền vững hơn. Tuy nhiên tiến độ thực hiện còn chậm, cụ thể như sau:

Quá trình phát triển thương mại của từng phân khúc thị trường còn nhỏ, chủ yếu tập trung vào việc giảm thêm chi phí chứ không phải là tăng doanh thu;

Công tác quy hoạch phát triển kinh doanh còn ở giai đoạn sơ khai do cơ cấu tổ chức vẫn còn theo lối cũ;

Việc tách cơ quan quản lý đường sắt đơn nhất (thành TCT ĐSVN và Cục ĐSVN) chưa được thực hiện đầy đủ, tạo ra sự thiếu hụt thông tin giữa khai thác (TCT ĐSVN) và điều kiện hạ tầng (Cục ĐSVN). Việc phân chia vai trò, trách nhiệm cho các công ty, doanh nghiệp cũng chưa được thực hiện đầy đủ.

Cả Cục và TCT ĐSVN vẫn còn thừa nhân lực và chưa có kế hoạch tinh giảm nhân sự rõ ràng và chưa có hệ thống quản lý nhân sự dựa theo năng lực

Việc trì hoãn quá trình cải tổ ngành đường sắt có thể dẫn tới việc kéo dài quá trình hướng tới một ngành đường sắt bền vững. Có thể thấy trước việc đề xuất xây dựng tuyến đường sắt cao tốc và các dự án tàu điện ngầm đô thị sẽ gây ra tác động sâu sắc hơn nữa tới cơ cấu tổ chức hiện tại của ngành. Ngoài ra, quá trình xây dựng các tuyến đường bộ cao tốc cũng khiến thị phần vận chuyển hành khách liên tỉnh của ngành đường sắt bị giảm bớt.

Có vẻ như là mô hình Châu Âu – tách biệt cơ sở hạ tầng khỏi khai thác dịch vụ – không có tính thực tiễn ở Việt Nam nên ngành đường sắt hiện đang tìm kiếm một mô hình mới cho mình. Quá trình tìm kiếm mô hình kinh doanh đường sắt mới phù hợp với Việt Nam cần cân nhắc các mức độ hỗ trợ từ ngân sách Nhà nước và việc ngành đường sắt phải nâng cao được mức độ dịch vụ và thị phần nói chung.

### 3) So sánh về chính sách và thể chế giữa Việt Nam – Trung Quốc

Xét về cơ cấu ngành, ngành đường sắt Trung Quốc vẫn còn nặng tính độc quyền và quản lý tập trung. Chính phủ nước này tất yếu sẽ có những biện pháp tách chức năng hoạch định chính sách khỏi chức năng thương mại trong ngành đường sắt. Đồng thời cũng có thể sẽ có một cơ chế điều tiết riêng, độc lập với cả bên hoạch định chính sách hay các đơn vị khai thác thương mại để đảm bảo quyền lợi và nghĩa vụ của diện rộng



hơn các bên tham gia một cách bình đẳng và minh bạch. Bản thân những quyền lợi và nghĩa vụ đó chưa được định nghĩa rõ ràng đối với những vấn đề như quyền được sử dụng hạ tầng đường sắt và nghĩa vụ thanh toán phí, vấn đề thu xếp hoán đổi đầu máy toa xe giữa các đơn vị khai thác gần nhau và việc phân chia doanh thu từ số lượng hành khách hay lượng hàng hóa giữa Đường sắt Trung hoa và đơn vị khai thác tư nhân.

Các nhân tố mới trong ngành: từ giữa thập kỷ 90, Bộ Đường sắt Trung Quốc đã hỗ trợ thành lập 34 liên doanh đường sắt mới giữa một bên là chính quyền trung ương, địa phương và bên kia là các nhà đầu tư tư nhân. Năm 2006, các liên doanh này đã chiếm 75,6% số dự án đường sắt mới. Khoảng 2/3 các công ty đường sắt này là hạch toán độc lập. Chính phủ đang tìm cách tăng cường hướng đi này, kêu gọi thêm tư nhân tham gia, cho các tuyến vận tải hành khách cao tốc riêng biệt, để hàng hóa cho các tuyến hiện có đảm nhiệm.

Các ngành kinh doanh tay trái: tách biệt các hoạt động kinh doanh phụ (xây dựng, chế tạo, viễn thông, thiết kế, giáo dục và xã hội) và giảm số lượng nhân viên từ 3,4 triệu năm 1992 xuống còn 2,1 triệu năm 2006 là giai đoạn lưu lượng giao thông tăng trên 70%. Nhiều doanh nghiệp trong số này hiện đang cung cấp dịch vụ cho Đường sắt Trung hoa trên cơ sở đấu thầu cạnh tranh.

Việc so sánh với đường sắt Trung Quốc chỉ mang tính chất minh họa do ngành đường sắt Trung Quốc do một bộ quản lý riêng và có tính tập trung cao. Còn có nhiều mô hình khác phù hợp hơn với Việt Nam (ví dụ như mô hình Châu Âu và Nhật Bản). Những vấn đề này được thể hiện chi tiết hơn trong báo cáo chuyên ngành đường sắt.

Cần lưu ý rằng việc tách biệt các chức năng hoạch định chính sách khỏi các chức năng khai thác thương mại đường sắt cũng đã được áp dụng ở Việt Nam. Các quy định về đường sắt hiện đang được hiện đại hóa. Việc so sánh với Trung Quốc không đồng nghĩa với việc thúc đẩy hình thành các liên doanh đường sắt ở Việt Nam. Quy mô của các hoạt động kinh doanh tay trái của ngành đường sắt Việt Nam cũng còn chưa rõ ràng.

#### 4.4 Các vấn đề thể chế và pháp lý trong ngành cảng và vận tải biển

Cần lưu ý rằng tiếp theo Quyết định 63/2003/QĐ-TTg về thông qua phương án cải tổ, đổi mới các doanh nghiệp nhà nước trực thuộc Bộ GTVT là hàng loạt các nghị định, thông tư hướng dẫn, quyết định của Thủ tướng và Bộ trưởng bộ GTVT, cụ thể là:

- Quyết định số 95/2005/QĐ-TTg ngày 06/05/2005 của Thủ tướng Chính phủ về điều chỉnh phương án cải tổ và đổi mới các doanh nghiệp nhà nước thuộc Bộ GTVT trong giai đoạn 2005 - 2006;
- Nghị định số 31/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 11/3/2005 về sản xuất và tiêu thụ sản phẩm và dịch vụ công ích;
- Quyết định số 1729/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/12/2006 thông qua danh mục các tổng công ty nhà nước sẽ cổ phần hóa trong giai đoạn 2007 – 2010, và
- Chỉ thị số 03/2007/CT-BGTVT của Bộ trưởng Bộ GTVT về tăng cường tái tổ chức, tái cơ cấu, đổi mới, phát triển và nâng cao tính hiệu quả của các doanh nghiệp trong ngành giao thông vận tải.

Trong ngành cảng và vận tải biển thì vận tải biển không có nhiều vấn đề phức tạp liên quan tới thể chế so với phát triển cảng. Ngành cảng phức tạp vì các mối quan hệ phức tạp giữa Cục Hàng hải, VINALINES và các chủ sở hữu cảng khác. VINALINES tỏ ra hiệu quả trong việc thực hiện các mục tiêu của Nhà nước trong ngành vận tải biển. Nhưng nguồn lực hạn chế cho phát triển cảng có vẻ như quá dãn trải. Những dự án đầu tư lớn vào cảng khiến nguồn lực dành cho phát triển vận tải biển quốc tế và nội địa bị giảm sút.

Hiện nay có một số mô hình cải cách cơ cấu liên quan tới việc phân tách này. Ở hầu hết các nước khác, đơn vị sở hữu và phát triển cảng tách biệt với doanh nghiệp vận tải. Cơ quan quản lý cảng cho thuê hoặc chuyển quyền khai thác các cảng riêng lẻ cho các đơn vị/doanh nghiệp khai thác cảng. Còn một mô hình khác gọi là mô hình cảng vụ địa phương. Cho dù Việt Nam áp dụng mô hình nào đi nữa thì cũng cần giữ lại được điểm mạnh trong cơ cấu hiện nay cho phép các đơn vị khai thác cảng địa phương hoạt động tự chủ và có sự tham gia của khu vực tư nhân. Cục Hàng hải cũng nên và đã phát triển thành một cơ quan kiểm soát, điều tiết cảng cấp quốc gia mà không tham gia vào hoạt động khai thác cảng hay quản lý các hoạt động kinh doanh tại cảng.

##### 1) Thiếu phân cấp cảng theo chức năng

Việc các cảng biển Việt Nam đang gặp phải nhiều khó khăn về điều kiện tự nhiên – cả cảng cũ và cảng mới – cho thấy rằng cần đánh giá cẩn thận hơn và lựa chọn kỹ càng hơn sao cho lưu lượng giao thông tập trung vào một số ít các cảng có năng suất cao để có thể thực hiện bảo trì dễ dàng hơn và ít tốn kém hơn. Nên tập trung nguồn lực hạn chế vào việc phát triển một số ít cảng đạt tiêu chuẩn quốc tế.

Ở cấp quốc gia, hệ thống hiện tại với nhiều nhà đầu tư, nhiều cơ quan phát triển cảng – các bộ, chính quyền địa phương, doanh nghiệp Nhà nước và tư nhân – không phải là cơ sở tốt để xây dựng chiến lược phát triển cảng có hệ thống sử dụng nguồn vốn hạn hẹp. Việc có nhiều bên tham gia gây khó khăn, phức tạp cho vấn đề điều phối và gắn kết trong phát triển cảng.

Mô hình cơ chế hiện nay không tạo điều kiện phát triển có lựa chọn do các bên tham gia đều muốn vượt trội hơn so với đối thủ bằng các dự án cơ sở hạ tầng lớn hơn, ấn tượng hơn. Tỉnh nào cũng muốn có cảng riêng để tạo dựng hình ảnh cho mình. Xu hướng này cần được kiểm soát bằng một khung thể chế phát triển cảng quốc gia thể hiện được sự phân cấp chức năng cảng rõ ràng.

Liên quan tới phân cấp chức năng cảng, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 16/2008/QĐ-TTg ngày 28/01/2009 về phân loại hệ thống cảng Việt Nam. Trong quyết định này có tất cả 17 cảng chính yếu (cấp I), 23 cảng thứ yếu (cấp II) và 9 cảng hỗ trợ (cấp III). Nội dung phân tích chi tiết về quyết định này có trong Báo cáo chuyên ngành Cảng và vận tải biển.

## **2) Công tác phát triển nguồn nhân lực còn bất cập**

Kỹ năng của thuyền viên, sĩ quan và cán bộ quản lý chưa đạt được tiêu chuẩn quốc tế – điều này cũng giải thích một phần về tỷ lệ tàu bị giữ cao. Vấn đề này sẽ càng nổi cộm hơn khi đội tàu được tăng cường và ngành vận tải biển lớn mạnh hơn và khi các công ty vận tải biển quốc tế tuyển dụng nhiều thuyền nhân Việt Nam hơn. Chính phủ đã bắt đầu khởi động một số chương trình đào tạo có sự hỗ trợ quốc tế để nâng cao năng lực cho Đại học Hàng hải và MTTTS.

## **3) Môi trường cung cấp dịch vụ cảng không có tính cạnh tranh**

Quy trình hiện tại về việc thông qua các kế hoạch đầu tư cảng được khởi xướng theo quan điểm của chủ đầu tư. Chính phủ sẽ thông qua đề xuất nếu kế hoạch đó tương thích, phù hợp với quy hoạch phát triển cảng cấp quốc gia. Hệ thống này tạo điều kiện cho các nhà đầu tư trình đề xuất trước và do đó cũng dẫn tới việc độc quyền trong khai thác cảng trong vùng nếu nhà đầu tư đó có thể trình một số đề xuất trước các nhà đầu tư khác, khiến các đơn vị khác không có cơ hội đưa ra đề xuất cạnh tranh – có thể là tốt hơn.

## **4) Thiếu sự gắn kết giữa quy hoạch, phát triển và quản lý cảng và khu vực ảnh hưởng**

Cần thiết lập hệ thống đảm bảo sự gắn kết giữa quy hoạch, các dự án phát triển và quản lý các công trình cảng và khu vực mặt nước, đất đai xung quanh, cũng như các hệ thống quản lý nhà nước cần thiết

Mặc dù Bộ GTVT và Cục Hàng hải đã ban hành Chỉ thị 356/1998/CT-BGTVT và Thông báo 950/TB-CHHVN nhấn mạnh vào cải cách hành chính trong các hoạt động quản lý nhưng cho đến nay vẫn chưa có sự thay đổi rõ rệt.

Ngày 01/01/2007, Thủ tướng Chính phủ đã thông qua dự án Đơn giản hóa thủ tục hành chính trong giai đoạn 2007 – 2010 bằng Quyết định số 30/QĐ-TTg. Tiếp theo đó, Chính phủ ban hành Nghị định số 178/2008/NĐ-CP ngày 03/12/2007 quy định về chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn của các bộ và cơ quan ngang bộ. Bộ Giao thông Vận tải cũng có báo cáo thường kỳ (hàng tháng, hàng quý và hàng năm) về việc thực hiện Quyết định 30/QĐ-TTg. Ngành hàng hải cũng vậy, bao gồm cả Cục Hàng hải. Tiếp theo là Thủ tướng Chính phủ có các quyết định quy định chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Bộ GTVT và Cục Hàng hải (số 51/2008/QĐ-TTg, ngày 22/04/2008 và số 26/2009/QĐ-TTg, ngày 20/02/2009).

## **5) Một số vấn đề chính trong ngành hàng hải**

Thủ tướng đã ban hành quyết định số 63/2003/QĐ-TTg đặt VINALINES và VINASHIN trực thuộc Bộ GTVT trong giai đoạn sắp xếp đổi mới doanh nghiệp, để Cục Hàng hải thực hiện quản lý Nhà nước đối với toàn bộ ngành cảng thông qua mô hình quản lý tự trị các cơ sở cung cấp dịch vụ như cảng Sài Gòn và cảng Hải Phòng.

Cần có thêm các sáng kiến khác để cải tổ bộ máy quản lý ngành hàng hải và cơ cấu tổ chức sao cho công tác quản lý được hữu hiệu. Cần có các bước đi cụ thể để thống nhất quản lý ngành cảng.

Cần thiết lập các cơ cấu trách nhiệm rõ ràng của các tổ chức liên quan, ví dụ như các đơn vị khai thác cảng để cung cấp thông tin về các dự án đầu tư chính, chi phí, số liệu về khai thác cần có cho Cục Hàng hải giám sát ngành và xây dựng các quy định điều tiết quy trình quản lý đối với những lĩnh vực chủ chốt như kiểm tra tàu nước ngoài, giải quyết tranh chấp, đền bù phát sinh từ các vụ tràn dầu.

#### **6) So sánh thể chế, chính sách ngành hàng hải giữa Việt Nam và Trung Quốc**

Trung Quốc đã trở thành một trong những thị trường vận tải biển năng động nhất trên thế giới. Việc tăng cường cải cách ngành cảng cũng sẽ giúp nâng cao tính hiệu quả. Quá trình cải cách ngành cảng ở Trung Quốc đã được thực hiện khá lâu, từ năm 1991 khi Trung Quốc bắt đầu mở cửa ngành cảng cho khu vực tư nhân. Hutchison Whampoa đảm nhiệm việc phát triển và quản lý các bến container tại Thượng Hải. Tới năm 1998, có thêm 13 cảng ở Trung Quốc do tư nhân quản lý dưới hình thức liên doanh với cảng vụ.

Các doanh nghiệp Nhà nước lớn như COSCO, Sinotrans và China Shipping vẫn là các đơn vị chi phối trong ngành và có xu hướng làm giảm tính cạnh tranh trong thị trường vận tải liên phương thức. Năm 2003, Trung Quốc đã có gói chương trình cải cách lớn đối với cảng Thượng Hải – cảng lớn nhất nước để nâng cao tính hiệu quả trong quản lý cảng. Cục quản lý cảng Thượng Hải và Tập đoàn cảng quốc tế Thượng Hải được thành lập để tách biệt các chức năng quản lý và thương mại trước đây nằm trong tay một đơn vị cảng vụ duy nhất. Các cảng lớn khác cũng sẽ đi theo con đường tương tự.

Có thể thấy một mô hình tương tự khá rõ nét ở Việt Nam với sự chi phối của VINALINES (COSCO) khiến tính cạnh tranh trong thị trường vận tải liên phương thức ở Việt Nam bị giảm sút và động thái tách biệt chức năng quản lý và thương mại như ở Trung Quốc.

## 4.5 Các vấn đề thể chế và pháp lý ngành Vận tải thủy nội địa

### 1) Giới thiệu

Các giải pháp về cơ cấu tổ chức cần giúp thực hiện được mục tiêu khuyến khích sử dụng mạnh mẽ hệ thống đường thủy nội địa.

Có vẻ như có rất ít nỗ lực cải cách hay thay đổi cơ chế quản lý ngành đường thủy nội địa. Việc chồng lấn trách nhiệm trên nhiều đoạn của mạng lưới đường thủy nội địa giữa Cục Đường thủy Nội địa và Cục Hàng hải Việt Nam. Đây là điểm phân chia ranh giới (trách nhiệm) giữa hai Cục? Các cảng biển chính ở Việt Nam thường nằm sâu trong sông, điều đó dẫn tới sự không rõ ràng về điểm kết thúc và khởi đầu của đường thủy nội địa và vận tải biển. Đường thủy nội địa nhiều trường hợp thu hút các tàu viễn dương tới các cảng lớn hơn ở thượng nguồn hoặc sử dụng các tuyến ra đảo hoặc các tuyến kết hợp cho tàu sông và tàu biển. Ngược lại, ngành vận tải biển muốn đường sông phải nạo vét sâu hơn để cho tàu biển đi sâu hơn lên thượng nguồn.

### 2) Tập trung vào các dịch vụ cảng

Vai trò của đường thủy nội địa trong tương lai cần được làm rõ để xác định các chiến lược đầu tư vào cảng. Hiện tại ngành đang dàn trải trên tất cả các phân khúc thị trường.

### 3) Những thay đổi về quản lý

Cần tăng cường áp dụng các nguyên tắc thị trường trong ngành đường thủy nội địa. Trên thực tế ngành đã có những bước đi cụ thể về việc khuyến khích phát triển thị trường theo hướng dựa vào tư nhân và nhu cầu thị trường. Một số doanh nghiệp nhà nước đã được thí điểm cổ phần hóa, một số cảng hiện đang do tư nhân khai thác.

### 4) So sánh thể chế và chính sách ngành đường thủy nội địa giữa Việt Nam và Trung Quốc

Việc có được chính sách gắn kết toàn diện ngành đường thủy nội địa ở Trung Quốc đòi hỏi phải có nhiều nỗ lực trong việc hoạch định và quản lý. Việc sử dụng hữu hiệu hệ thống đường thủy nội địa thông thường phụ thuộc vào các chính sách khuyến khích đầu tư vào cơ sở hạ tầng (nạo vét, hỗ trợ dẫn luồng, v.v.) cùng với các cơ chế quản lý khuyến khích tư nhân tham gia cạnh tranh và hiệu quả trong ngành. Trong vài năm trở lại đây, ngành đường thủy nội địa không được quan tâm nhiều về mặt chính sách hay quản lý so với phát triển đường bộ và đường sắt tuy nhiên, trong Kế hoạch 5 năm lần thứ 11 quan tâm về đầu tư được nâng lên.

Ở Việt Nam, cũng có thể thấy tình hình tương tự khi ngành đường thủy nội địa không được quan tâm nhiều về cải cách thể chế và chính sách so với các chuyên ngành đường bộ và đường sắt.

#### 4.6 Các vấn đề về thể chế và pháp lý ngành hàng không

Quá trình tái cơ cấu ngành vận tải hàng không với việc Cục Hàng không Dân dụng thực hiện điều tiết chung cho cả ngành và 3 tổng công ty hàng không thực hiện phát triển và khai thác hoạt động vận tải đang được triển khai tốt.

Do ngành hàng không đã có các cải cách thể chế nhất định nên ngành không cần thực hiện thêm nhiều cải thiện về thể chế. Vấn đề chủ yếu đặt ra là phải đẩy nhanh tiến độ tái cơ cấu hiện nay để đáp ứng được những thiếu hụt về kỹ năng, chuyên môn.

Một vấn đề sẽ trở nên nổi cộm là mối quan hệ giữa Tổng công ty Hàng không miền Nam là đơn vị vận hành sân bay Tân Sơn Nhất và công ty cổ phần mới thành lập cho sân bay quốc tế Long Thành (mới). Nếu hai doanh nghiệp này không có sự phối hợp tốt thì sẽ xảy ra một số khó khăn trong việc dần chuyển sang sử dụng sân bay mới. Hiện nay đối với doanh nghiệp vận hành sân bay Tân Sơn Nhất thì không có động lực để chuyển dịch vụ sang sân bay mới vì điều đó sẽ là đánh dấu chấm hết cho doanh nghiệp của họ.

Vấn đề tiếp theo là tăng cường năng lực cho cán bộ trong ngành để đảm bảo rằng ngành hàng không có thể thực hiện tốt chức năng và nhiệm vụ được giao.

Cơ cấu tổ chức mới phải được điều chỉnh dựa trên kết quả rà soát khung thu hồi chi phí. Là cơ quan điều tiết độc lập, Cục HKDD cần thiết lập được hệ thống thu cước phí phù hợp đối với việc chứng nhận và cung cấp dịch vụ. Tương tự, ba tổng công ty ba miền cũng phải có hệ thống thu phí phù hợp. Cần tiến hành rà soát và cập nhật các mức cước phí để loại bỏ các điểm không hợp lý. Đây có thể là điểm khởi đầu cho một cơ chế cấp vốn bền vững cho các đòi hỏi của ngành. Theo đó, cần xây dựng được chính sách hỗ trợ vốn cho các hãng hàng không và các sân bay phải khai thác các tuyến phi kinh tế và lưu lượng thấp (nhưng cần có theo quan điểm bình đẳng xã hội).

Trong khi các tổng công ty cảng hàng không khu vực được quyền tự do phát triển năng lực và/hoặc xây dựng cảng hàng không mới thì Cục Hàng không Dân dụng cần đảm bảo sao cho các khu vực ảnh hưởng của sân bay bị ít trùng lặp nhất và không phải hy sinh các yêu cầu về an toàn không lưu. Theo báo cáo, Vietnam Airlines sẽ không trở thành công ty cổ phần trước năm 2010.

Cũng cần thiết lập các tiêu chuẩn môi trường đối với sân bay, ví dụ như tiếng ồn máy bay và khí thải máy bay.

So sánh về chính sách, thể chế ngành hàng không giữa Việt Nam và Trung Quốc

Năm 2004 ở Trung Quốc, Cục Hàng không trao quyền kiểm soát 70 sân bay cho các địa phương để chỉ tập trung vào vai trò điều tiết chứ không khai thác sân bay. Kết quả là các tỉnh tham gia ngày càng nhiều vào quá trình quy hoạch chi tiết, xây dựng, khai thác và cấp vốn cho các hãng hàng không dân dụng và sân bay. Năm 2005, đã có một hãng hàng không thương mại tư nhân thực sự được thành lập. Những hạn chế về điều tiết nói chung trong ngành hàng không, trước đây rất chặt, giờ đã được nới lỏng. Hiện tại đã có 7 hãng hàng không tư nhân, chiếm 4% thị phần thị trường nội địa. Có ít nhất 10 hãng hàng không mới, trong đó có 3 hãng vận tải hàng hóa, của tư nhân đang chuẩn bị tham gia thị trường.

Ở Việt Nam, tình hình cũng đang tiến triển tương tự với sự thành lập các tổng công ty cảng hàng không khu vực và khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia thị trường.

## 4.7 Các vấn đề chính của ngành giao thông đô thị

### 1) Giới thiệu

Trách nhiệm của các thành phố khá dàn trải: cả Hà Nội và TpHCM đều có các cơ quan khác nhau lập quy hoạch và thực hiện các dự án đường sắt và xe buýt nhưng lại thiếu sự phối hợp với nhau. Bộ Xây dựng là cơ quan trung ương, chịu trách nhiệm lập quy hoạch vùng thành phố cho Hà Nội, TpHCM và Đà Nẵng. Sự phối hợp ở trung ương còn yếu, thể hiện ở việc thiếu sự phối hợp trong quá trình hoạch định chính sách giữa Bộ GTVT, Bộ KHĐT và Bộ Xây dựng.

Ngoài ra cũng thiếu các thể chế cấp vùng để tạo điều kiện phối hợp giữa các địa phương nhằm giảm thiểu những vấn đề liên quan tới ranh giới hành chính có thể gây tác động tiêu cực tới quá trình phát triển và cản trở công tác quy hoạch gắn kết.

### 2) So sánh chính sách, thể chế giao thông đô thị giữa Việt Nam và Trung Quốc

Quá trình đô thị hóa đang đi kèm với tốc độ cơ giới hóa nhanh chưa có tiền lệ. Rất nhiều các hộ trung lưu mới tại đô thị đã mua được ô tô cho mình, nhiên liệu cho xe ô tô cũng bị đánh thuế rất ít. Xe ô tô dễ mua, giá nhiên liệu khá rẻ chính là yếu tố giúp nâng cao tính lưu động cá nhân. Cơ quan quản lý giao thông đô thị đáp lại bằng việc xây dựng thêm đường đô thị. Các đô thị tại Trung Quốc đã đầu tư rất lớn vào xây dựng và cải tạo đường đô thị, mạng lưới đường cao tốc trong 10 năm trở lại đây. Tuy nhiên, theo các nhà quy hoạch đô thị thì việc này về lâu dài sẽ không thực hiện được nữa vì hạn chế về mặt không gian, khó có thể đáp ứng được nhu cầu không bị hạn chế đối với phương tiện cá nhân. Do đó giao thông công cộng đang được quan tâm nhiều hơn. Xe buýt là phương tiện giao thông công cộng chính ở Trung Quốc. Để đảm bảo sự bền vững cho giao thông đô thị thì cần tăng cường năng lực thể chế và quản lý cho ngành.

Ở Việt Nam, hệ thống vận tải công cộng cũng đang được cải thiện nhiều, nhất là ở Hà Nội và TpHCM. TpHCM đã bắt đầu xây dựng các tuyến tàu điện ngầm, còn ở Hà Nội cũng đã có quy hoạch.

## 4.8 Một số vấn đề xuyên suốt

Sau đây là một số vấn đề thẻ chế xuyên suốt trong ngành giao thông.

### 1) Phối hợp trong quy hoạch

Đối với tất cả các chuyên ngành, công tác quy hoạch phát triển dài hạn chỉ dựa trên “cách suy nghĩ phiến diện”, cụ thể là cơ quan nào, ngành nào chỉ quan tâm tới phương thức của mình, không cần biết tới các phương thức vận tải khác. Do đó, quy hoạch ngành đường sắt không tính tới sự cạnh tranh từ đường cao tốc trên cùng hành lang đó. Cũng chưa có khung quy định đa phương thức cho quy hoạch giao thông vận tải. Bộ GTVT cần đi đầu trong việc giải quyết vấn đề này.

### 2) Đấu thầu cạnh tranh chưa đủ

Về xây dựng cơ sở hạ tầng, thông thường việc thiết kế kỹ thuật được giao cho một doanh nghiệp nhà nước về thiết kế kỹ thuật còn công tác xây dựng được chỉ định cho một doanh nghiệp khác, ví dụ như các CIENCO, mà không thông qua đấu thầu cạnh tranh.

Hiện tại chưa có mối quan hệ hợp đồng toàn bộ hay một phần giữa ba bên – chủ sở hữu (ví dụ như cơ quan sở hữu dự án), đơn vị thiết kế và công ty xây dựng do sự kiểm soát và sở hữu các bên này đều thuộc Bộ GTVT hay các cục chuyên ngành.

Xung đột xảy ra khi dự án sử dụng vốn ODA do các nhà tài trợ có quy định phải tiến hành đấu thầu cạnh tranh. Giải pháp đặt ra có thể là cổ phần hóa hoặc đưa các đơn vị thiết kế và xây dựng ra khỏi phạm vi ảnh hưởng của Bộ GTVT (hoặc cơ quan thuộc bộ).

### 3) Vai trò của các ban quản lý dự án

Về lý thuyết, khi một dự án hay chương trình đã hoàn tất thì người quản lý dự án và cả tổ dự án sẽ quay trở về cơ quan chủ quản. Trên thực tế, điều này khó thực hiện và thương đối phức tạp. Các ban quản lý dự án thường tiếp tục duy trì hoạt động của mình ngay cả khi nhiệm vụ của họ đã hoàn tất.

Việc quay lại với cơ quan chủ quản có thể bị xem là giáng cấp – nếu không tính tới cấp bậc thực tế thì cũng là danh tiếng. Không phải lúc nào cơ quan chủ quản cũng bố trí ngay được nhiệm vụ mới tương tự như cũ.

Nếu giải tán nhân sự của dự án vào thời điểm kết thúc dự án hay chương trình thì cơ quan có thể bị mất đi phần chất xám và chuyên môn có giá trị có thể mang lại lợi ích cho Bộ và các cơ quan trực thuộc.



## 4.9 Một số vấn đề về phát triển có sự tham gia của khu vực tư nhân

### 1) Giới thiệu

PPP cũng được coi là một vấn đề xuyên suốt trong ngành. Hiện nay, chưa có thể chế chính thức về PSP/PPP liên quan tới phát triển cơ sở hạ tầng, giao thông vận tải, cho dù đã có nhiều kế hoạch đặt ra. Việt Nam đã thiết lập được cơ sở cho một đơn vị PPP thuộc Bộ KHĐT và đã thành lập một ban chỉ đạo với các thành viên từ Bộ Tài chính, Bộ KHĐT và Bộ GTVT. Động thái này có thể giúp hình thành khung cơ sở cho việc triển khai PSP/PPP tương lai cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng.

Nghị định dự thảo về PPP hiện đang được xây dựng nhờ nguồn vốn của Ngân hàng Thế giới. Những thu xếp thể chế PPP đề xuất được đưa ra trong Dự thảo Báo cáo Cuối cùng (Ngân hàng Thế giới, Tư vấn DHV). Luật BOT (Nghị định 78) tỏ ra không còn phù hợp do luật này không coi các dạng PSP hiện nay như các loại hợp đồng khai thác và bảo trì. Có thể thấy rằng quy mô PSP (sự tham gia của khu vực tư nhân) là lớn nhất trong ngành đường bộ, tuy nhiên các ngành khác cũng đang được cân nhắc. Đối với ngành đường bộ, cần xem xét giải quyết sự thiếu hụt nguồn vốn bảo trì.

Khung thể chế về PPP vẫn đang trong giai đoạn chuẩn bị. Việt Nam đã có luật BOT, Nghị định 62/1998/NĐ-CP quy định về đầu tư với hình thức hợp đồng BOT, BTO và BT áp dụng với đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, ngày 15/08/1998, bổ sung, sửa đổi Nghị định 77/CP của Chính phủ ngày 18/06/1997. Nghị định này bị coi là quá hạn chế và do đó đã có Luật BOT mới ban hành ngày 11 tháng 5 năm 2007 theo Nghị định 78/2007/NĐ-CP.

Về đường bộ cao tốc, báo cáo của ADB cho thấy sự quan ngại về vai trò hiện tại của VEC vừa là chủ sở hữu vừa là chủ đầu tư đường cao tốc. Vai trò, quyền hạn của VEC cũng như mối quan hệ với Tổng cục Đường bộ và các nhà đầu tư phát triển đường bộ thu phí độc lập khác cần được xác định rõ ràng.

### 2) So sánh về chính sách và thể chế liên quan tới PSP ở Việt Nam và Trung Quốc

Ngành hàng không đã được mở cửa cho khu vực tư nhân tham gia. Từ khi Trung Quốc mở cửa ngành hàng không cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước, đã có nhiều người tham gia. Các nhà đầu tư nước ngoài tỏ ra rất chủ động ở nhiều sân bay. Aeroports de Paris, một doanh nghiệp khai thác cảng hàng không của Pháp, hiện đang đóng vai trò chính trong việc mở rộng Sân bay quốc tế Bắc Kinh sau khi mua 9,9% cổ phần năm 2000. Sân bay Copenhagen đã mua 20% của Sân bay Meilan tại Hải Nam năm 2002.

Sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển cơ sở hạ tầng đường bộ. Sự tham gia của khu vực tư nhân vào sự phát triển của hệ thống đường bộ tại Trung Quốc là khá cao, kể cả so với bình diện quốc tế. Trung Quốc đã thu hút được nhiều vốn tư nhân cho đường bộ hơn bất kỳ nước nào khác. Trong 10 năm trở lại đây, trên 80% giao dịch liên doanh giữa Hồng Kông và các nhà đầu tư tại đại lục và các cơ quan đối tác tại 14 tỉnh đại lục đã huy động thêm được 10 tỷ USD từ các nguồn tư nhân. Ngoài ra, còn có thêm 2 tỷ USD từ cổ phần hóa thông qua 19 giao dịch. Tuy nhiên, các nguồn đầu tư Nhà nước vẫn chiếm phần lớn. Đầu tư tư nhân mới đóng góp chưa đầy 10% tổng cam kết của Trung Quốc vào các dự án xây dựng mới từ đầu thập kỷ 80.

Do đó, ở Trung Quốc, phát triển dựa vào PPP/PSP có thể được coi là thành công. Ở Việt Nam thì ngược lại, ngoài một số liên doanh trong ngành cảng thì phát triển dựa vào PPP/PSP trong ngành GTVT khác vẫn còn ở những bước đầu.

## 4.10 Một số vấn đề thể chế và pháp lý về vận tải đa phương thức và logistics

### 1) Giới thiệu

Logistics cũng được coi là một vấn đề xuyên suốt. Năm 2003 đã có một nghị định riêng về vận tải đa phương thức căn cứ vào Thỏa thuận khung giữa các nước ASEAN. Cần phải điều chỉnh, rà soát một số nghị định do chưa phù hợp với WTO. Dự án Rà soát thể chế vận tải đa phương thức ở Việt Nam cho thấy các quy định pháp luật mới hay sửa đổi đã tạo ra môi trường hấp dẫn nhưng cơ chế thực hiện cần được tăng cường và làm rõ.

Cần có sự thống nhất chung giữa Bộ GTVT, Bộ Thương mại, Bộ KHĐT về định nghĩa và phạm vi của các dịch vụ logistics mà Luật Thương mại 2005 còn thiếu.

Dịch vụ giao nhận hàng hóa ở Việt Nam còn đang trong quá trình phát triển, có tính cạnh tranh cao, đồng thời có cả Hiệp hội các doanh nghiệp giao nhận hàng hóa Việt Nam. Tuy nhiên, ngành này hiện đang còn gặp một số vấn đề như sau:

thiếu cơ sở pháp lý cho các đơn vị giao nhận đóng vai trò đầu mối vận tải đa phương thức chịu trách nhiệm đối với các loại hàng hóa vận chuyển bằng hơn một phương thức vận tải, thay cho việc mỗi phương thức vận tải chịu trách nhiệm riêng biệt hàng hóa mình vận chuyển như quy định trong Pháp lệnh về Hợp đồng Kinh tế (1989),

thiếu quy định pháp luật khác phù hợp với các thông lệ quốc tế (nhất là các đề xuất của ESCAP, ADB và UNCTAD), thiếu khung pháp lý cho đường bộ, đường thủy và đường sắt, các quy định về hàng hải đã lỗi thời (trách nhiệm pháp lý được quy định theo đơn vị tiền tệ đã lỗi thời, sử dụng trong giai đoạn thuộc địa chứ không phải dùng loại tiền tệ truyền thống), và thiếu tham gia vào các công ước quốc tế nhất định, ví dụ như Công ước Hague và Công ước Hague VISBY về thanh toán, các quy định về các vấn đề cụ thể trong ngành hàng hải liên quan tới tàu và trách nhiệm pháp lý trong trường hợp va chạm và tràn dầu.

Sự thiếu phối hợp giữa Bộ GTVT, Bộ Thương mại, Bộ Tài chính, Tổng cục Hải quan về các vấn đề chính sách nhằm thiết lập các quy định và thủ tục giải quyết các vấn đề về thương mại và giao thông vận tải (hải quan có vẻ như không hiểu rõ vai trò của các đơn vị giao nhận trong hệ thống vận tải hiệu quả)

Mặc dù Luật Thương mại đã có quy định về “logistics” nhưng các nội dung dịch vụ chính lại được quy định trong Nghị định 140/2007/NĐ-CP, cũng như lộ trình mở cửa cho các doanh nghiệp nước ngoài. Nghị định này không xác định các điều kiện gia nhập thị trường ngành logistic, chỉ nói một phần tới công trình, thiết bị, công cụ, tiêu chuẩn kỹ thuật và chuyên môn. Những yếu tố này cần có cho dịch vụ logistic, nhất là đối với việc tập hợp, xếp dỡ hàng hóa, kho bãi hướng tới container hóa cũng như giao nhận khối lượng lớn. Về cơ bản, nên hạ thấp các rào cản gia nhập thị trường, tuy nhiên nếu cho phép gia nhập tự do diện rộng thì lại có thể tạo ra sự mất trật tự.

Các quy định pháp luật về thương mại không chỉ rõ xem thủ tục đăng ký nào là cần thiết hoặc loại giấy phép gì phải có để gia nhập lĩnh vực này. Đây là yếu tố cần được làm rõ.

### 2) So sánh chính sách về đa phương thức và thể chế giữa Việt Nam và Trung Quốc

Thương mại quốc tế đã kích thích ngành logistic tăng trưởng nhanh chóng do kim ngạch thương mại quốc tế của Trung Quốc đã tăng trưởng mạnh mẽ. Tới năm 2013, theo dự kiến kinh ngạch sẽ đạt gần 29 nghìn tỷ USD. Ngành đã tăng trưởng 5 lần trong 10 năm trở lại đây và theo dự báo sẽ tiếp tục tăng trưởng mạnh mẽ. Ngành logistic đã đầu tư khoảng 150 tỷ USD năm 2006 có trên 300.000 công ty logistic đăng ký hoạt động, phần lớn có xuất phát điểm là vận tải đường bộ địa phương hoặc các doanh nghiệp kinh doanh kho bãi.

Năm 2004, Hội đồng Nhà nước đã ban hành “Quan điểm về khuyến khích phát triển ngành logistic hiện đại ở Trung Quốc”. Văn kiện này đã khuyến khích các doanh nghiệp trong nước liên danh với các doanh nghiệp nước ngoài để hình thành các công ty chi nhánh/con ở Trung Quốc. Trung Quốc đã có những bước đi mạnh mẽ trong tiến trình thực hiện tự do hóa thị trường vận tải và logistic. Theo cam kết gia nhập WTO năm 2001, các ngành vận tải hàng hóa và kho bãi trong nước sẽ được mở cửa dần dần cho các nhà đầu tư nước ngoài. Các dịch vụ thư tín và giao nhận hàng hóa đã được mở cửa vào cuối năm 2005. Tới cuối năm 2007, trừ một số ngành được bảo hộ (vận tải hàng hóa qua biên giới, vận tải thủy nội địa, vận tải hàng hóa hàng không và bưu chính) thì các doanh nghiệp nước ngoài sẽ có thể cạnh tranh tự do với các doanh nghiệp trong nước. Cạnh tranh sẽ kích thích nâng cao tiêu chuẩn và hạ thấp chi phí.

Các doanh nghiệp Trung Quốc đấu thầu để quản lý chuỗi cung cấp của riêng mình. Theo ước tính, năm 2003, các doanh nghiệp bên thứ ba chiếm khoảng 2% tổng hoạt động logistic ở Trung Quốc. Khi các công ty nội địa cũng tỏ rõ mong muốn ngày càng tăng về việc thuê ngoài các hoạt động trong chuỗi cung cấp, do đó hoạt động kinh doanh của bên thứ 3 sẽ có nhiều triển vọng tăng trưởng, cùng với quy mô thị trường theo dự kiến sẽ tăng 6% trở lên năm 2010.

Thị trường của bên thứ 3 có thể được chia thành 4 loại như sau:

Các doanh nghiệp nhà nước trước đây, ví dụ như Sinotrans;

Các đơn vị logistic nội bộ của các công ty trong nước;

Các hãng logistic tư nhân trong nước; và

Các hãng logistic đa quốc gia

Nhiều công ty đa quốc gia đã khởi đầu ở Trung Quốc bằng mô hình liên doanh nhưng kể từ năm 2005 với việc thị trường được mở cửa cho các doanh nghiệp nước ngoài thì nhiều công liên doanh đã tan rã hoặc mua lại cổ phần của nhau. Ví dụ, năm 2006 FedEx kiểm soát một liên doanh đã hoạt động từ năm 1999 với tập đoàn Tianjin Datian W. Năm 2007, TNT tuyên bố đã mua hoàn tất Hoau, công ty giao nhận hàng hóa và bưu phẩm hàng đầu Trung Quốc. Việc sở hữu toàn diện giúp hoạt động và đơn giản hóa thủ tục kế toán – ví dụ như liên doanh ở Trung Quốc không thể tự xuất hóa đơn mà cần nhờ bên thứ ba.

Ở Trung Quốc hiện còn thiếu các công trình kho bãi hiện đại. Phần lớn các kho bãi hiện nay đã cũ và thiếu hệ thống giám sát hàng container hoặc không có khả năng mở rộng hệ thống thêm nữa. Theo ước tính, khoảng 30% rau quả thu hoạch ở Trung Quốc hàng năm bị hư hại do không được lưu trữ, bảo quản và vận chuyển đúng quy cách.

Về dịch vụ vận tải hàng hóa hàng không, để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng, đã có nhiều dự án cải tạo cơ sở hạ tầng liên quan tới hàng hóa hàng không tại các sân bay Chendu, Côn Minh, Tây An, Vũ Hán Và Shenyang là các sân bay đóng vai trò đầu mối cấp vùng. Ngoài ra, chính quyền tỉnh cũng đã nhận thấy rằng các công trình phục vụ hàng hóa hàng không có chất lượng cao có ý nghĩa quan trọng với việc thu hút các ngành đang tăng trưởng nhanh và có giá trị gia tăng cao.

Vận chuyển hàng hóa bằng đường sắt: Năm 2003, đã có một loạt các công ty chuyên ngành được thành lập để khai thác dịch vụ container, vận chuyển thư tín, bưu phẩm và hàng hóa đặc biệt. Năm 2007, MOR đã hoàn tất thương thảo với nhiều công ty tư nhân, kể cả các công ty nước ngoài lớn, để thành lập liên doanh phát triển và khai thác 18 trung tâm container cấp vùng.

Ở Việt Nam, quy trình này cũng tương tự như vậy, nhưng tiến độ còn chậm

## 4.11 Các vấn đề và khó khăn liên quan tới điều tiết

Mục tiêu chính của việc xây dựng cơ cấu tổ chức ngành giao thông vận tải là để đảm bảo có được một cơ cấu bền vững, cạnh tranh theo nhu cầu thị trường hơn. Chính phủ đã bắt đầu triển khai tái cơ cấu khung điều tiết bằng cách nới lỏng kiểm soát gia nhập thị trường cho phép khu vực tư nhân tham gia đầu tư vào hạ tầng giao thông vận tải, tự do hóa biểu cước, v.v. Tuy nhiên vẫn còn nhiều bất cập nên các doanh nghiệp vẫn chưa có được tính cạnh tranh đầy đủ theo cơ chế thị trường.

Ngoài những quy định pháp luật, quyết định, nghị định quy định về cơ cấu thể chế ngành giao thông vận tải thì còn có những quy định pháp lý khác về các chức năng quan trọng trong ngành giao thông, có thể chia thành các nhóm như sau:

Các quy định cụ thể về thực hiện, thường là riêng cho từng phương thức, đưa ra những quy tắc cụ thể cho các hoạt động vận tải nói chung (quy tắc giao thông, thanh tra, đăng kiểm v.v.).

Các quy định về kinh doanh (cấp phép vận tải, biểu cước, v.v.) được coi là cơ sở pháp lý cho các dịch vụ vận tải thương mại

Các vấn đề khác (an toàn, quy hoạch, bố trí cơ sở hạ tầng, bảo hiểm)

Tuy nhiên, các quy định, hướng dẫn thực hiện của các bộ luật này cần được tăng cường để đảm bảo rằng các nguyên tắc về cạnh tranh và minh bạch bao trùm tất cả các khía cạnh liên quan tới kinh doanh và cấp phép đầu tư, và rằng sự tham gia của khu vực tư nhân, trong và ngoài nước, được khuyến khích để nâng cao tính hiệu quả và chất lượng khai thác cũng như quản lý, và để thu hút thêm đầu tư.

Mặc dù các bộ luật đã tạo ra khung làm việc chung cho ngành nhưng các quy định hướng dẫn thực hiện các luật này cần được diễn giải cụ thể hơn về việc ai thực hiện và thực hiện như thế nào. Quy định không phải là thuốc chữa. Phải cân nhắc kỹ trước khi ban hành quy định thay thế các chức năng thị trường cũ chứ không phải là những phản ứng tức thời đối với mọi khiếm khuyết thị trường phát sinh. Các công cụ điều tiết kinh tế cũng hiếm khi hoàn mỹ, thậm chí có thể rất đắt đỏ, thiếu hiệu quả hoặc bị ảnh hưởng từ một (số) nhóm đối tượng cụ thể.

### 1) Các nguyên tắc cơ bản

Chủ đề về điều tiết kinh tế động đến việc gia nhập của các nhà cung cấp cũng như sự cạnh tranh và chính sách điều tiết giá để thu hồi vốn đầu tư. Có hai khía cạnh trong ngành giao thông vận tải thuộc về đối tượng điều tiết kinh tế – việc cung cấp kết cấu hạ tầng vận tải của khối ngoài quốc doanh, và việc cung cấp dịch vụ vận tải.

Việc bố trí, cung cấp kết cấu hạ tầng giao thông do các đơn vị ngoài quốc doanh thực hiện thường là thông qua mô hình BOT hoặc PSP – trong đó doanh nghiệp tư nhân được ủy quyền xây dựng, cấp vốn và khai thác cơ sở hạ tầng cố định và thu phí sử dụng trong một khoảng thời gian đủ để thu hồi vốn đầu tư, cộng với một số lợi nhuận hợp lý. Các hình thức PSP khác bao gồm các hợp đồng chuyển nhượng O&M và ROT.

Việc bố trí, cung cấp dịch vụ vận tải cũng thường do các doanh nghiệp vận tải tư nhân đảm nhiệm.

Trước đây, việc cung cấp dịch vụ vận tải, cả kết cấu hạ tầng và dịch vụ, là do các doanh nghiệp Nhà nước thực hiện theo tiêu chí của nền kinh tế xã hội chủ nghĩa. Khu vực tư nhân lúc đó hầu như không tồn tại, do đó Chính phủ phải tự đứng ra điều tiết – thông qua

việc kết hợp các chức năng điều tiết và khai thác vào một chủ thể duy nhất. Mô hình đó tất yếu dẫn tới sự thiếu hiệu quả do làm nhiều các mục tiêu kinh tế và xã hội. Cùng với việc mở cửa nền kinh tế, cơ chế điều tiết cũ đang ngày càng trở nên lỗi thời.

Một trong những nguyên tắc cơ bản của nền kinh tế thị trường là phải tách biệt được các chức năng điều tiết và khai thác. Do đó, nếu có doanh nghiệp nhà nước nào tham gia vào cùng một lĩnh vực kinh doanh với khu vực tư nhân thì cũng phải tham gia trên cùng một mặt bằng chung, không được hưởng những ưu tiên hay thiên vị. Với nền kinh tế thị trường, Chính phủ không thể vừa là trọng tài vừa là cầu thủ. Nền kinh tế Việt Nam hiện vẫn trong giai đoạn quá độ từ cơ chế cũ sang mô hình cơ chế thị trường, do đó có những lĩnh vực mà khu vực tư nhân tham gia mạnh mẽ và tiên tiến hơn những lĩnh vực khác.

## **2) Ngành đường bộ**

Trong 5 năm trở lại đây đã có một số thay đổi trong ngành đường bộ khi Tổng Công ty Đầu tư Xây dựng đường Cao tốc được thành lập để phụ trách tất cả các tuyến đường cao tốc và thành lập các tổ chức riêng biệt thu phí các tuyến đường cụ thể với hình thức liên doanh với khu vực tư nhân. Hiện nay VEC là cơ quan lập quy hoạch, điều tiết có quyền nhượng quyền cho từng nhà đầu tư khai thác đường thu phí – nhưng không thông qua đấu thầu cạnh tranh mà là chỉ định, lựa chọn.

Khi nắm giữ cổ phần cùng với đơn vị khai thác thu phí đường, thì VEC sẽ phải đối mặt với những xung đột về lợi ích. Là nhà đầu tư, VEC muốn tối đa hóa lợi nhuận; là cơ quan điều tiết, VEC cần phải giảm thiểu mức phí đường để đảm bảo lợi ích cho cộng đồng.

## **3) Ngành đường sắt**

Mục đích của chương trình tái cơ cấu ngành đường sắt là dỡ bỏ các xung đột giữa các mục tiêu thương mại và xã hội. Hiện tại, ngành đường sắt đang tự điều tiết. Sự bao cấp chéo về lợi nhuận, chi phí giữa các đơn vị không được cụ thể, từ đó mà hạn chế khả năng tham gia của khu vực tư nhân.

## **4) Ngành cảng**

Những quy định của Cục Hàng hải có vẻ như được tuân thủ tốt, không có vấn đề gì lớn.

Hiện trạng điều tiết ngành cảng không được rõ ràng lắm. Có quá nhiều đơn vị khai thác cảng, không có quy định điều tiết kinh tế chung. Có một vài hình thức điều tiết giá của chính phủ, cho dù không dựa theo nhu cầu thị trường.

## **5) Ngành đường thủy nội địa**

Xung đột giữa các mục tiêu xã hội và thương mại trong ngành đường thủy nội địa đã được giải quyết ở một mức độ nào đó, và được thực hiện tương đối tự nhiên nhờ các lực lượng thị trường. Cục Đường thủy Nội địa không còn quản lý đội tàu lớn và không có nguồn lực hay động lực để mở rộng dịch vụ vận tải của mình. Các đối tượng sử dụng chính của ngành – các doanh nghiệp - đã bố trí dịch vụ vận tải riêng hoặc thuê bên thứ ba. Có một số cảng tổng hợp do Cục Đường thủy sở hữu và khai thác, nay cũng đã chuyển giao cho các Tổng Công ty Vận tải và các cảng này cũng mở cửa cạnh tranh với các cảng khác do các đơn vị, doanh nghiệp địa phương khai thác, và cạnh tranh cả với đường bộ. Các đơn vị vận chuyển hàng rời thường không sử dụng các cảng này. Doanh nghiệp tư nhân có thể, nhưng ít có khả năng, xây dựng một tuyến kênh – có lẽ là để rút ngắn cự ly vận chuyển, tránh các đoạn tắc nghẽn - và tiến hành thu phí tương tự như với đường bộ cao tốc. Tuy nhiên hiện nay cũng chưa rõ Cục Đường thủy nội địa có được

quyền cấp phép như vậy không; và cũng chưa rõ dự án như vậy có khả thi về tài chính để nhà đầu tư tư nhân tham gia.

#### **6) Ngành hàng không**

Cơ quan điều tiết hoạt động của các hãng hàng không là Cục Hàng không Dân dụng, là cơ quan không sở hữu cũng không tham gia vào hoạt động vận tải hàng không. Các sân bay hoạt động theo mô hình tự chủ, cần được điều tiết. Ở Việt Nam, có ba cụm cảng hàng không đảm nhiệm việc này.

## 4.12 Vấn đề về phát triển nguồn nhân lực

Như đã bàn ở phần trước, ngành giao thông vận tải Việt Nam đã nhận thấy tầm quan trọng của việc nâng cao năng lực chung, bao gồm nâng cao tính hiệu quả trong sử dụng nguồn lực, năng lực cấp vốn và phát triển nguồn nhân lực. Do mục tiêu của cải cách/cải tổ cơ cấu tổ chức là thiết lập được một mô hình hiệu quả và năng suất nên cần tiến hành phát triển nguồn nhân lực trên phạm vi rộng, từ cán bộ quản lý tới nhân viên.

Một vấn đề khác mà ngành giao thông hiện nay sẽ sớm phải đối mặt đó là khi ngành thực hiện quá độ sang các hệ thống hiện đại hóa như các hệ thống đường cao tốc hiện đại và xây dựng các hệ thống vận tải công cộng nối liền các thành phố lớn như Hà Nội và TpHCM. Các hệ thống hiện đại này đòi hỏi phải có các kiến thức chuyên môn và kỹ năng mới hoàn toàn so với các hệ thống truyền thống hiện nay. Vấn đề này cũng đúng với các chuyên ngành khác, ví dụ như hệ thống kiểm soát giao thông hiện đại trong ngành hàng không và cảng. Đối với khai thác và bảo trì các hệ thống hiện đại, cần có các khóa đào tạo phù hợp cho cán bộ quản lý để đảm bảo hệ thống vận hành an toàn, suôn sẻ.

An toàn là một vấn đề quan trọng khác khi nói tới phát triển nguồn nhân lực. Đã có một chương trình quốc gia về an toàn giao thông, kèm theo đó là các nội dung công việc cụ thể hóa. Tuy nhiên, tình hình tai nạn giao thông và số người chết vẫn còn là vấn đề bức xúc, nhất là tỷ lệ tai nạn cao liên quan tới xe máy ở các thành phố lớn như Hà Nội và TpHCM. Theo báo cáo, các bộ, các cơ quan đối tác phát triển, các tổ chức tư nhân và các tổ chức phi chính phủ đã tham gia đảm bảo an toàn giao thông đường bộ, đã làm được nhiều việc nhưng cũng không khó thấy sự thiếu hụt về thực thi, thiết kế công trình và giáo dục liên quan tới an toàn giao thông tại các đô thị, đặc biệt là ở Hà Nội và TpHCM. Cần nhanh chóng xây dựng khung phát triển năng lực toàn diện với triển vọng dài hạn thực tế về thực hiện tại 3 cấp chính: 1) tạo điều kiện môi trường (chính sách và luật pháp), 2) xây dựng cơ cấu tổ chức, và 3) phát triển nguồn nhân lực.

Mặt khác, trước đây cũng đã từng có những động thái khuyến khích tư nhân tham gia phát triển cơ sở hạ tầng. Có lẽ không thể tránh được việc sử dụng các mô hình PPP/PSP do hạn chế về ngân sách công. Để tận dụng cơ hội này, cần cân nhắc đa dạng hóa các mô hình đào tạo phát triển nguồn nhân lực và khuyến khích tư nhân tham gia vào các hoạt động này để nâng cao chất lượng và năng lực cho cán bộ quản lý, chuyên gia và người lao động do các tổ chức tư nhân được coi là có sở hữu các kỹ năng kinh tế hiệu quả.

Ngoài ra, ở Việt Nam vai trò chứng nhận ISO cũng được bắt đầu đề cao. Cũng cần tiến hành cải các thủ tục hành chính trong ngành giao thông với việc áp dụng tiêu chuẩn ISO và công nghệ thông tin, từ đó nâng cao năng lực quy hoạch giao thông. Tiêu chuẩn ISO chú trọng vào hệ thống quản lý để kiểm soát chất lượng và kiểm soát môi trường. Nếu không hiểu rõ các mức độ quản lý/triển khai với chất lượng cần có để giải quyết các vấn đề hiện nay thì khó có thể bố trí được ngân sách cần thiết và tiến hành giải quyết vấn đề. Do đó, cần phải triển khai ngay hệ thống tiêu chuẩn ISO trong ngành giao thông vận tải Việt Nam.

### 1) Các vấn đề phát triển nguồn nhân lực trong ngành đường bộ

Mặc dù đã thành lập Tổng cục đường bộ để quản lý quá trình phát triển và kiểm soát công trình mạng lưới quốc lộ, nhưng trách nhiệm lại bị phân tán giữa Tổng cục Đường bộ với các đơn vị khác thuộc Bộ GTVT. Để nâng cao tính hiệu quả và hữu hiệu trong quy hoạch ngành đường bộ, Tổng cục Đường bộ cần được giao phó đủ quyền hạn và tăng cường năng lực cho cán bộ, nhân viên của mình. Hiện nay trong bộ máy của Tổng cục Đường bộ có khối trường dạy nghề, bao gồm 3 trường trung học chuyên nghiệp (Trường

trung học chuyên nghiệp đường bộ miền bắc, Trường trung học chuyên nghiệp vận tải miền Trung, và Trường trung học chuyên nghiệp đường bộ miền nam), và một trường đào tạo lái xe (Trường đào tạo lái xe). Đây là các đối tượng cần được nâng cao năng lực.

Với việc thành lập VEC, Chính phủ đã tăng cường được các quy hoạch phát triển đường bộ cao tốc. Tuy nhiên, đã nảy sinh hai vấn đề là (i) mối quan hệ giữa Tổng cục Đường bộ và VEC liên quan tới quy hoạch mạng lưới đường bộ, và (ii) việc VEC vừa là cơ quan điều tiết thu phí vừa là đơn vị khai thác đường thu phí. VEC hiện đang tập trung xây dựng các đoạn đường cao tốc đã quy hoạch và được duyệt. Do đó, VEC không có năng lực quy hoạch phát triển các tuyến đường cao tốc tương lai. VEC cần tiến hành nâng cao năng lực cho nguồn nhân lực của mình về các lĩnh vực quy hoạch cho các dự án tiếp theo. Vấn đề thứ hai liên quan tới sự trùng lặp chức năng điều tiết và khai thác của VEC. Một số chuyên gia đã đề xuất thành lập một cơ quan khác – Cơ quan quản lý đường cao tốc – để loại bỏ sự trùng lặp này. Ngoài ra cũng có phương án đưa ra là đưa chức năng điều tiết đường cao tốc về Tổng cục Đường bộ (khi VEC đã hoàn toàn trở thành công ty cổ phần năm 2010). Cho tới nay, vẫn chưa có đoạn nào trên tuyến cao tốc Bắc-Nam hoạt động nên năng lực về điều tiết và khai thác đều cần được tăng cường.

Về thực hiện Nghị định 51/2008/NĐ-CP, Bộ GTVT đã ban hành Quyết định về tái tổ chức, đưa các ban quản lý dự án về trực thuộc Bộ GTVT và Tổng cục Đường bộ. Ngày 6/5/2008, Bộ GTVT đã ban hành quyết định chuyển các ban quản lý số 18, 5, 9, Biển Đông về Tổng cục Đường bộ. Thành lập BQLDA số 2 từ việc sát nhập BQDLA số 2 cũ trước thuộc Tổng cục đường bộ với BQDLA 18 trước thuộc Bộ GTVT. Sát nhập BQDLA 5 và BQLDA Biển Đông thành BQLDA số 6. Thành lập BQLDA số 7 mới từ BQLDA số 7 cũ trước thuộc Tổng cục đường bộ sát nhập với BQLDA 9 trước thuộc Bộ GTVT. Từ tháng 8 năm 2008, Bộ GTVT đã chuyển giao 4 BQDLA phụ trách các dự án phát triển đường bộ cho Tổng cục Đường bộ. Điều này có nghĩa rằng quyền hạn, trách nhiệm của Tổng cục Đường bộ đã được mở rộng, bao gồm các nội dung (a) đầu tư phát triển đường bộ, và (b) quản lý và bảo trì các tuyến quốc lộ. Với những thay đổi này về cơ cấu tổ chức trong ngành đường bộ thì nhu cầu phát triển nguồn nhân lực tương ứng là rất lớn. Với vai trò mới, Tổng cục Đường bộ và ngành đường bộ nói chung đang cần nhanh chóng nâng cao năng lực bộ máy của mình.

Để tạo điều kiện cho quá trình đưa ra quyết định tại cấp địa phương, cần nâng cao năng lực cho các sở giao thông vận tải. Sở GTVT là cơ quan chịu trách nhiệm về mạng lưới đường bộ địa phương và do đó có trách nhiệm quản lý cơ sở hạ tầng đường bộ địa phương một cách hiệu quả. Để bảo vệ hữu hiệu mạng lưới giao thông địa phương, cần phát triển cơ sở dữ liệu về các công trình và điều kiện hiện trạng. Như đã trình bày trong phần 2.6, phần 1) Các vấn đề tài chính, TIF được coi là một công cụ cấp vốn cho các đô thị. Các sở GTVT và chính quyền các tỉnh có thể cần nâng cao năng lực cho vấn đề cấp vốn riêng của mình. Trước mắt cần ưu tiên nâng cao năng lực cho chính quyền địa phương để quản lý tốt hơn công trình hiện có. Bộ GTVT cần đóng vai trò nòng cốt trong việc nâng cao năng lực cho chính quyền địa phương trong lĩnh vực này.

## **2) Các vấn đề về nguồn nhân lực trong ngành đường sắt**

Như đã bàn trong Chương 2, việc tái cơ cấu TCT ĐSVN đã được bắt đầu triển khai, về lý thuyết đã tách biệt nội dung quản lý kết cấu hạ tầng và chức năng khai thác. Tuy nhiên, trên thực tế quá trình này chưa được thực hiện; TCT ĐSVN đã lập một tổ nghiên cứu để tìm ra, lựa chọn các ý tưởng tối ưu và sẽ thực hiện từ năm 2009.



Cũng không phải quá khi nói rằng việc cải tổ này là để trộn lẫn thể mạnh của khu vực tư nhân vào khu vực nhà nước vốn cũng có thể mạnh riêng. Ý tưởng cơ bản trong việc “tư nhân tham gia vào các dự án phát triển kết cấu hạ tầng” hay khu vực nhà nước là để tạo ra sự cạnh tranh trong lý thuyết thị trường, tạo ra tính hiệu quả và mang lại dịch vụ tốt hơn. Tuy nhiên, cơ chế quản lý hiện nay trong hệ thống thống công ty tư nhân theo kiểu phương tây đơn giản là cố gắng tối đa hóa cổ phần cho các cổ đông, điều đó dẫn tới việc ưu tiên các hoạt động tối đa hóa lợi nhuận trong giai đoạn ngắn hạn trong chiến lược quản lý mà không có chỗ cho chiến lược dài hạn. Các dự án cơ sở hạ tầng công cần có kế hoạch phát triển quốc gia dài hạn, do đó việc cần nguồn vốn công, không chỉ nhắm tới những lợi ích trước mắt, là điều khó tránh khỏi. Những thất bại trước đây về tư nhân hóa và sau đó là những tai nạn thảm khốc của ngành đường sắt tại châu Âu cho thấy tầm quan trọng của việc đảm bảo sự cân bằng giữa khu vực nhà nước và tư nhân khi tiến hành tái cơ cấu ngành đường sắt.

TCT ĐSVN có Trường Cao đẳng nghề đường sắt có trụ sở ở Hà Nội và TpHCM. Là trường nghề đa ngành học và cũng là trung tâm nghiên cứu ứng dụng công nghệ vận tải đường sắt, Trường Cao đẳng nghề đường sắt 1 và chi nhánh phía nam là các nhân tố nổi trội góp phần vào quá trình phát triển và gắn kết của ngành đường sắt.

Dự án vận tải khối lượng lớn đô thị mới – là loại dự án cần có các kỹ năng, chuyên môn hoàn toàn mới so với việc khai thác đường sắt truyền thống mà TCT ĐSVN đã có nhiều kinh nghiệm như hiện nay – ở Hà Nội và TpHCM đang được triển khai. Ngoài ra còn có các cuộc thảo luận về việc xây dựng tuyến đường sắt cao tốc mới – cũng là loại dự án cần có các kỹ thuật tinh vi và kỹ năng đặc biệt so với đường sắt thông thường. Cả TCT và Cục ĐSVN và các cán bộ cao cấp khác ở Việt Nam đang muốn thúc đẩy xây dựng và hoàn tất tuyến đường sắt cao tốc Bắc – nam (trước năm 2020). Dự án này sẽ tiêu tốn một lượng vốn khổng lồ. Nhưng ngay cả khi có đủ vốn thì việc phát triển nguồn nhân lực cho ngành cũng là một vấn đề hóc búa.

Là một phần trên mạng lưới đường sắt xuyên Á, trên cơ sở các vấn đề quá độ nói trên ở Việt Nam, thì TCT ĐSVN cần tính tới khả năng cập nhật hệ thống đào tạo của mình càng nhanh càng tốt.

### **3) Các vấn đề về phát triển nguồn nhân lực của ngành hàng không**

Ngành hàng không đã tiến hành cải cách thể chế cơ bản, theo đó tách biệt được chức năng điều tiết khỏi các chức năng khai thác và thương mại. Vấn đề lớn nhất trong chuyên ngành này là thiếu hụt nhân lực ở hầu hết các mặt của hàng không – cả khu vực tư nhân và Nhà nước.

Nhóm kiểm toán ICAO đã kiến nghị tiến hành đào tạo về các lĩnh vực trong hệ thống quản lý an toàn, an ninh hàng không (SMS), quản lý cảng hàng không và điều tra tai nạn. Cần xác định mức ngân sách tối thiểu cho hoạt động này.

Do liên lạc trong ngành hàng không đòi hỏi thông thạo tiếng anh nên có thể cần tới hỗ trợ quốc tế liên quan tới những đòi hỏi về khả năng thông thạo ngôn ngữ của ICAO đối với phi hành đoàn và kiểm soát viên không lưu.

Quy trình tái tổ chức thể chế ngành hàng không cũng cần được đẩy nhanh để có thể giải quyết hợp lý các vấn đề về phát triển năng lực. Việc cho phép các doanh nghiệp vận tải hàng không mới tham gia sử dụng vốn nước ngoài được coi là một thử nghiệm hợp lý, tạo cơ hội học hỏi các kỹ năng khai thác và quản lý tiên tiến của nước ngoài.

Cục HKDD có Trung tâm đào tạo hàng không dân dụng Việt Nam tại TPHCM, còn Vietnam Airlines cũng có Trung tâm đào tạo bay. Cùng với các yêu cầu đề cập ở trên thì các vấn đề môi trường sân bay, ví dụ như tiếng ồn và khí thải máy bay cũng cần được đưa vào chương trình đào tạo của các trung tâm này.

#### **4) Những vấn đề về phát triển nguồn nhân lực**

Ở Việt Nam đã có nhiều cảng nội địa chuyên dùng, phục vụ cho các doanh nghiệp cụ thể. Do đó, năng lực cần có cho các cảng này phụ thuộc vào các ngành, doanh nghiệp cần tới chúng.

Theo nghiên cứu do JICA hỗ trợ thực hiện – Dự án cải tạo hệ thống quản lý cảng – thì môi trường dịch vụ cảng còn yếu, cần có đấu thầu cạnh tranh trong quy trình thông qua dự án. Công tác quy hoạch, phát triển và quản lý cảng cũng như khu vực ảnh hưởng của cảng chưa được gắn kết. Để làm được điều đó thì quá trình phát triển và quản lý công trình cảng cũng như khu vực mặt nước, đất xung quanh, và công tác quản lý hành chính cũng cần được cải thiện. Để tiến hành cải cách hành chính và thủ tục quản lý cảng biển, năm 2008, Cục Hàng hải đã lập dự thảo quy hoạch Quản lý Nhà nước hệ thống cảng Việt Nam với sự hỗ trợ kỹ thuật của JICA.

Như trình bày ở trên, ngành cảng chưa có điều tiết tới các đơn vị trong ngành. Vai trò và trách nhiệm giữa các đơn vị, doanh nghiệp này không rõ ràng, có nhiều doanh nghiệp tham gia sở hữu và khai thác cảng. Cần có một khung giám sát và quy hoạch với hai cấp rõ ràng, quốc gia và địa phương. Ở cấp quốc gia, Chính phủ cần đưa ra chính sách và khung điều tiết, còn ở cấp địa phương thì cơ quan quản lý cảng sẽ quản lý, xây dựng và bảo trì cơ sở hạ tầng cảng.

Trường đại học hàng hải trực thuộc Cục Hàng hải Việt Nam, còn VINASHIN cũng có một trung tâm đào tạo. Cục Đường sông có 2 trường trung cấp và trung học chuyên nghiệp.

Trong ngành vận tải biển, cần tăng cường các quy định về cấp phép cho các doanh nghiệp mới, về công nghệ và các vấn đề vận tải đa phương thức. VINALINES về sau sẽ trở thành một công ty cổ phần.

#### **5) Các vấn đề về phát triển nguồn nhân lực ngành đường thủy nội địa**

Vai trò của ngành đường thủy nội địa cần được làm rõ để tạo điều kiện xây dựng chiến lược phát triển cảng. Có thể thấy rằng đường thủy nội địa có vai trò chính trong vận tải hàng rời và có thể thấy rằng phần lớn hoạt động của ngành tập trung tại các cảng công nghiệp – đây lại thuộc trách nhiệm của các doanh nghiệp sử dụng cảng. Quá trình tư nhân hóa nên tập trung vào một số lĩnh vực chủ chốt như đóng tàu, khai thác phương tiện và khai thác cảng. Các cảng công nên được chuyển nhượng cho các đơn vị khai thác tư nhân. Các cơ quan nhà nước cũng cần tập trung vào các chức năng quy hoạch và điều tiết kỹ thuật. Các biện pháp nâng cao năng lực cho Cục Đường thủy Nội địa, bao gồm phát triển nguồn nhân lực, trang thiết bị, bí quyết công nghệ và cơ sở dữ liệu, cần được ưu tiên cao.

**6) Các vấn đề về phát triển nguồn nhân lực trong vận tải đa phương thức và các lĩnh vực khác**

Cần có sự phối hợp giữa ba bộ (Bộ GTVT, Bộ Công Thương và Bộ Kế hoạch và Đầu tư) trước khi hoàn thiện các quy định thực hiện Luật Thương mại. Cần làm rõ vai trò của Vụ Vận tải trong Bộ Giao thông Vận tải trong quy hoạch gắn kết đa phương thức; năng lực của vụ cũng cần được tăng cường.

Trường đại học Giao thông vận tải thuộc bộ Giáo dục và Đào tạo, và trường Đại học Xây dựng thuộc Bộ xây dựng. Cục Đăng kiểm Việt Nam cũng có trung tâm đào tạo riêng.

## **5 CƠ CẤU TỔ CHỨC TƯƠNG LAI**

### **5.1 Giới thiệu**

Mục đích của chương này trước tiên là xác định Chiến lược Nâng cao Năng lực ngành Giao thông Vận tải, sau đó là tóm tắt những nhận định của Đoàn Nghiên cứu VITRANSS về việc tái cơ cấu về tổ chức và nâng cao năng lực cho từng chuyên ngành. Cần lưu ý rằng trong nghiên cứu chiến lược như VITRANSS 2 thì khó có thể tách biệt được cụ thể các đề xuất về cơ cấu tổ chức, chức năng và nhiệm vụ cho từng cục chuyên ngành. Những vấn đề này nên được thực hiện trong các giai đoạn thực hiện tiếp theo của Quy hoạch Tổng thể, tập trung nhiều hơn vào từng chuyên ngành. (Tuy nhiên, phải nêu bật được các lĩnh vực chiến lược còn thiếu, ví dụ như PSP trong ngành giao thông).

Cuối cùng sẽ là các vấn đề xuyên suốt, ví dụ như cải tổ các doanh nghiệp Nhà nước, thiết lập khung thể chế phù hợp cho tư nhân tham gia đầu tư, kinh doanh trong ngành, và xác định những nội dung cần cải thiện môi trường điều tiết. Trong quá trình thực hiện có thể kỳ vọng vào một số dự án hỗ trợ kỹ thuật về nâng cao năng lực và tăng cường bộ máy đối với các lĩnh vực liên ngành. Điều này phụ thuộc vào khả năng bố trí vốn của các nhà tài trợ và mức độ ưu tiên mà Chính phủ dành cho nội dung này sau khi đã thông qua Quy hoạch Tổng thể Giao thông Vận tải.

## 5.2 Chiến lược nâng cao năng lực ngành giao thông vận tải

Ngành giao thông vận tải Việt Nam đã nhận thấy tầm quan trọng của việc nâng cao năng lực chung, bao gồm nâng cao tính hiệu quả trong sử dụng nguồn lực, năng lực cấp vốn và phát triển nguồn nhân lực. Do mục tiêu của cải cách/cải tổ cơ cấu tổ chức là thiết lập được một mô hình hiệu quả và năng suất nên cần tiến hành phát triển nguồn nhân lực trên phạm vi rộng, từ cán bộ quản lý tới nhân viên.

Như đã phân loại trong phần về Khung thể chế hỗ trợ, khung trách nhiệm thể chế cần được cân nhắc theo 4 nội dung đó là hoạch định chính sách & chiến lược; điều tiết; quản lý chương trình; và cung cấp dịch vụ. Khi tính tới nâng cao năng lực thì cần xem xét cấp/mức độ mà người cần được nâng cao năng lực sẽ làm việc. Chiến lược phát triển ngành giao thông tới năm 2020 chủ yếu tập trung vào phát triển cơ sở hạ tầng và lập kế hoạch phát triển các phương thức vận tải. Những kiến nghị chính về phát triển thể chế và quản lý như sau:

*“Cần xây dựng khung tăng cường năng lực toàn diện với tầm nhìn dài hạn thiết thực cho ba cấp chính, bao gồm xây dựng môi trường (chính sách và quy định pháp luật) trên cơ sở những nhận định của các nghiên cứu rà soát về điều tiết mới hoàn tất, phát triển cơ cấu tổ chức, và phát triển nguồn nhân lực”<sup>1</sup>.*

Vấn đề khác đặt ra khi xây dựng chiến lược nâng cao năng lực ngành giao thông vận tải là ngành hiện đang trong giai đoạn quá độ sang các hệ thống hiện đại hóa. Với việc thành lập VEC, ngành đường bộ đang trên con đường hình thành một hệ thống đường cao tốc hiện đại. Còn ngành đường sắt cũng đã bắt đầu xây dựng hệ thống tàu điện ngầm ở TpHCM và chuẩn bị một hệ thống tương tự ở Hà Nội. Các hệ thống tân thời này đòi hỏi những kỹ năng và chuyên môn hoàn toàn khác so với các hệ thống truyền thống hiện nay.

### (1) Nâng cao năng lực quản lý và cải cách hành chính

Tái cơ cấu bộ máy là việc có ý nghĩa quan trọng, đảm bảo thực hiện tốt công tác quản lý. Khi vai trò và trách nhiệm không rõ ràng thì cơ cấu và hoạt động của tổ chức sẽ yếu. Cần phải làm rõ các chức năng quản lý Nhà nước của các cơ quan Chính phủ và các chức năng sản xuất/kinh doanh của các doanh nghiệp, tiến hành tái cơ cấu các đơn vị quản lý trên cơ sở các chức năng nói trên.

Theo cơ cấu tổ chức mới trong các quyết định đã ban hành (xem Bảng 3.1), công cuộc tái cơ cấu VINALINES và VINASHIN đã và đang được triển khai.

Việt Nam cũng bắt đầu nhận thấy và công nhận tầm quan trọng của tiêu chuẩn ISO. Cũng cần tiến hành cải các thủ tục hành chính trong ngành giao thông với việc áp dụng tiêu chuẩn ISO và công nghệ thông tin, từ đó nâng cao năng lực quy hoạch giao thông. Tiêu chuẩn ISO chú trọng vào hệ thống quản lý để kiểm soát chất lượng và kiểm soát môi trường.

### (2) Phát triển nguồn nhân lực

trước đây cũng đã từng có những động thái khuyến khích tư nhân tham gia phát triển cơ sở hạ tầng. Có lẽ không thể tránh được việc sử dụng các mô hình PPP/PSP do hạn chế về ngân sách công. Để tận dụng cơ hội này, cần cân nhắc đa dạng hóa các mô hình đào tạo phát triển nguồn nhân lực và khuyến khích tư nhân tham gia vào các hoạt động này để nâng cao chất lượng và năng lực cho cán bộ quản lý, chuyên gia và người lao động.

---

<sup>1</sup> 7.5 Nâng cao năng lực và thể chế, Quản lý bền vững, cải cách, quá độ trong chiến lược GTVT, Ngân hàng Thế giới, tháng 7 năm 2006

Một vấn đề quan trọng nữa cần phát triển thể chế và nguồn nhân lực là quản lý an toàn. Hiện nay đã có một số mục tiêu hoạt động cụ thể và đã có các biện pháp phối hợp giữa các bên liên quan thông qua Ủy ban Quốc gia về An toàn Giao thông – là cơ quan liên bộ trực thuộc Thủ tướng Chính phủ.

Đã có một chương trình quốc gia về an toàn giao thông, kèm theo đó là các nội dung công việc cụ thể hóa. Tuy nhiên, tình hình tai nạn giao thông và số người chết vẫn còn là vấn đề bức xúc, nhất là tỷ lệ tai nạn cao liên quan tới xe máy ở các thành phố lớn như Hà Nội và TpHCM. Theo báo cáo, các bộ, các cơ quan đối tác phát triển, các tổ chức tư nhân và các tổ chức phi chính phủ đã tham gia đảm bảo an toàn giao thông đường bộ, đã làm được nhiều việc nhưng cũng không khó để thấy sự thiếu hụt về thực thi, thiết kế công trình và giáo dục liên quan tới an toàn giao thông tại các đô thị, đặc biệt là ở Hà Nội và TpHCM. Cần nhanh chóng xây dựng khung phát triển năng lực toàn diện với triển vọng dài hạn thực tế về thực hiện tại 3 cấp chính: 1) tạo điều kiện môi trường (chính sách và luật pháp), 2) xây dựng cơ cấu tổ chức, và 3) phát triển nguồn nhân lực.

### 5.3 Các nội dung về phát triển nguồn nhân lực

Cần có các biện pháp cụ thể để sử dụng hiệu quả hơn các công trình hiện hữu và để nâng cao chất lượng. Các biện pháp này cần phù hợp với các chiến lược cải tổ các BQLDA và các DNNN. Luật Xây dựng mới khuyến khích cải tổ tạo những thuận lợi trong việc thực hiện thông qua các đơn vị trung ương (hay gắn kết) giữa các đơn vị làm nó phát triển hơn so với các đơn vị tự do, nếu xét về quyền sở hữu, khả năng học hỏi kinh nghiệm và tính bền vững. Cần nhận thấy rõ các yếu tố phức tạp trong việc nâng cao năng lực khi nói đến quy trình nâng cao, phát triển nguồn nhân lực.

Về an toàn giao thông, ngoài việc không chỉ cần học về an toàn giao thông và quy tắc giao thông tại các trường đào tạo hoặc các trung tâm, trường chuyên nghiệp của ngành giao thông mà cả trong hệ thống giáo dục phổ cập. Cũng cần làm rõ các quy định về an toàn giao thông và về việc xử phạt các trường hợp vi phạm. Nếu không có các biện pháp xử phạt thì khó có thể thực thi được chính sách và giảm được số lượng và mức độ tai nạn giao thông nói chung.

#### (1) Các biện pháp cho nhóm “Chính sách & Chiến lược và Quy định” ngắn hạn

- (i) Để thực hiện cải tổ cơ cấu tổ chức, Bộ GTVT trước tiên cần tăng cường cho Vụ Tổ chức Cán bộ để có thể đánh giá được thực tế, chính xác nhu cầu phát triển nguồn nhân lực. Viện CLPTGTVT, Vụ KHĐT và 3 vụ mới trong Bộ GTVT cũng cần được tăng cường cho công việc này.
- (ii) Bộ GTVT cần xác định những lĩnh vực cần đào tạo/giáo dục để nâng cao tiêu chuẩn, chất lượng phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế.
- (iii) Về tái cơ cấu tổ chức để chuẩn bị cho mô hình PPP đề xuất, cần tiến hành đào tạo để nâng cao các kỹ năng về PPP và cấp vốn.
- (iv) Đẩy nhanh tiến độ thực hiện các biện pháp tăng cường quản lý nhà nước.
- (v) Tăng cường thực thi pháp luật
  - Phát triển và thực hiện hệ thống đăng kiểm phương tiện giao thông, bắt đầu từ các thành phố, đô thị gặp nhiều khó khăn.
  - Xác định và đánh giá các hướng tiếp cận mới về kiểm soát tình trạng quá tải và thử nghiệm bằng các chương trình thí điểm

Nhóm giải pháp “Chính sách & Chiến lược và Quy định” có bao gồm Bộ GTVT và các chức năng quy hoạch của từng chuyên ngành. Ở lĩnh vực này, cần thực hiện nâng cao năng lực cơ bản thông qua đào tạo tại chỗ, chuyển giao công nghệ chứ không nên chỉ là các hình thức bài giảng.

#### (2) Các biện pháp trong nhóm giải pháp ngắn hạn về “Quản lý chương trình và Cung cấp dịch vụ”

- (i) Tăng cường năng lực thực hiện
  - Nghiên cứu các cơ cấu quản lý dự án thay thế, thiết kế các hệ thống hiệu quả xác định rõ ràng được trách nhiệm của các BQLDA, các nhà thầu, tư vấn giám sát, và lập kế hoạch triển khai
  - Đơn giản hóa quy trình thông qua dự án
  - Hòa hòa hóa các chính sách tái định cư
- (ii) Nâng cao các kỹ năng quản lý của Tổng cục Đường bộ, chuẩn bị kế hoạch nâng cao

năng lực có giai đoạn và tiến hành triển khai kế hoạch đó

- (iii) Triển khai một chương trình nâng cao năng lực theo giai đoạn cho địa phương thông qua việc tổ chức đào tạo và phát triển các cơ sở dữ liệu thông tin đơn giản cho các công trình hiện hữu tại một số tỉnh.
- (iv) Đẩy nhanh tiến độ cải cách DNNN.



## 5.4 Tái tổ chức và nâng cao năng lực ngành đường bộ

### 1) Một số nhận định và kiến nghị

Nếu như quyết định của Thủ tướng Chính phủ về quy định các chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục Đường bộ được thông qua thì ngành đường bộ sẽ trở thành một siêu chuyên ngành. Tất cả các phòng ban sẽ trở thành cấp cục. Tất cả các BQLDA tham gia vào các dự án đường bộ sẽ được chuyển về tổng cục. Do đó, nhu cầu phát triển nguồn nhân lực là rất cấp bách.

- (i) Tổng Cục đường bộ cần nâng cao năng lực để đảm nhiệm được vai trò quy hoạch gắn kết đường bộ, đặc biệt là ở cấp độ mạng lưới.
- (ii) Bộ GTVT/Tổng cục đường bộ cần xây dựng một chương trình liên tục và có chiều sâu về nâng cao năng lực quy hoạch đường bộ và các lĩnh vực khác có liên quan, tập trung vào các vấn đề chính. Các vấn đề này bao gồm việc thiết lập hệ thống và quy trình quy hoạch hiện đại cũng như đào tạo nguồn nhân lực để triển khai và thực hiện một cách bền vững.
- (iii) Cần tăng cường năng lực thể chế cho Tổng cục đường bộ về quản lý bảo trì đường bộ: Khung thể chế cho chương trình bảo trì đường bộ cần được cải thiện. Chiến lược của chính phủ đặt ra là để Tổng cục Đường bộ chủ động đặt ra tầm nhìn chiến lược cho hệ thống quốc lộ, thực hiện khung quy hoạch và giám sát, và áp dụng các thông lệ kinh doanh tiên tiến.
- (iv) Cải tổ các DNNN trong ngành đường bộ: các doanh nghiệp bảo trì cần được coi là các đơn vị kinh doanh (tương tự như các doanh nghiệp xây dựng) chứ không phải là các đơn vị hoạt động công ích để có thể nâng cao tính tự chủ và buộc các doanh nghiệp này hoạt động theo nguyên tắc kinh doanh. Cũng như đối với các doanh nghiệp xây dựng, chính phủ cần có kế hoạch cổ phần hóa các DNNN về bảo trì này.

Ở cấp địa phương, chính quyền địa phương đóng vai trò quan trọng do số lượng các dự án giao thông tại các tỉnh và khu vực nông thôn rất nhiều, chiếm trên 90% tổng mạng lưới đường bộ, và có chiều hướng gia tăng. Do đó, sở GTVT sẽ có vai trò đặc biệt quan trọng và việc phối hợp giữa sở GTVT với Bộ GTVT cần được tăng cường hơn nữa. Chiến lược trung – dài hạn cần có các hướng tiếp cận theo giai đoạn về thực hiện cải cách thể chế, bao gồm:

- Hợp lý hóa vai trò của Bộ KHĐT, Bộ GTVT, các BQLDA, các DNNN và chính quyền các tỉnh/thành trực thuộc trung ương;
- Tăng cường năng lực cho VEC để đảm bảo quản lý tốt xây dựng, hoạt động khai thác và bảo trì các tuyến cao tốc thông qua mô hình PPP.

### 2) Tổ chức khai thác và bảo trì: tương lai của đường cao tốc

Tính tới tháng 2 năm 2009, vẫn chưa có tuyến đường cao tốc nào khai trương, và cũng chưa có tổ chức, đơn vị nào ở Việt Nam về khai thác và bảo trì đường cao tốc.

## **5.5 Tái tổ chức và nâng cao năng lực ngành đường sắt**

### **1) Chuyển đổi sang cơ cấu tổ chức mới**

Cơ sở cho việc tách biệt các chức năng là đưa ý thức thương mại và tài chính vào hoạt động của Tổng công ty đường sắt Việt Nam. Còn Cục ĐSVN sẽ là cơ quan thiên về các vấn đề kỹ thuật và điều tiết dịch vụ.

Ví dụ, việc phân công nhiệm vụ giữa Tổng công ty ĐSVN và Cục ĐSVN được coi là chuyển nội bộ của Bộ GTVT, và Bộ GTVT sẽ bố trí các nhiệm vụ khác nhau cho Cục ĐSVN và TCT ĐSVN. Theo kế hoạch, TCT ĐSVN sẽ trở thành mô hình công ty cổ phần và sẽ cần có hỗ trợ thêm cho các nghị định về quản lý và điều tiết hiện nay.

### **2) Kế hoạch phát triển kinh doanh cho từng thị trường chiến lược**

Do sức ý quan liên nên nội bộ cơ cấu ngành đường sắt khó có được động lực chuyển đổi sang cơ cấu có tính thương mại ngay. Việc này cần được thực hiện từ bên ngoài, hoặc thuê ngoài.

### **3) Dự án đường sắt cao tốc**

Theo sau chiến lược phát triển tuyến đường sắt cao tốc Bắc – Nam (ngay cả khi được quy một số đoạn được quy hoạch đi vào hoạt động năm 2026) sẽ là nhu cầu phải có hệ thống, kiến thức, kỹ thuật quản lý hiện đại, do đó có cần nâng cao năng lực cho cả Cục ĐSVN và TCT ĐSVN.

## 5.6 Tái tổ chức và nâng cao năng lực ngành hàng hải, vận tải biển

### 1) Xem xét lại phân cấp chức năng cảng

Cần tiến hành rà soát lại phân cấp cảng để điều chỉnh các quy hoạch phát triển cảng biển (và cảng thủy nội địa). Công việc sẽ mang lại cơ hội bổ sung và gắn kết một số cảng nội địa. Rà soát này sẽ không tính tới các cảng chuyên dụng do năng lực của các cảng này phụ thuộc riêng vào các ngành, doanh nghiệp cần tới chúng. Cục Hàng hải là cơ quan phù hợp nhất có thể tiến hành xây dựng và thực thi khung thể chế phát triển cảng quốc gia.

### 2) Nâng cao năng lực quản lý và khai thác hàng hải

Ngoài việc phát triển hạ tầng thì cũng cần cải thiện các vấn đề thể chế cho nguyên ngành hàng hải.

#### (1) Tạo môi trường cạnh tranh cung cấp dịch vụ cảng

Cần áp dụng đấu thầu cạnh tranh trong quy trình thông qua dự án như đã đề xuất trong nghiên cứu cải thiện ngành cảng do JICA hỗ trợ thực hiện.

#### (2) Gắn kết về quy hoạch, phát triển và quản lý cảng và các khu vực ảnh hưởng

Để có thể gắn kết công tác quy hoạch, phát triển và quản lý các công trình cảng, khu vực mặt nước và đất quanh cảng thì cần thiết lập cơ chế quản lý Nhà nước về vấn đề này. Cơ quan quản lý cần phối hợp với các biên liên quan, đồng thời việc quản lý cơ sở hạ tầng cũng bao gồm quy hoạch, xây dựng, bảo trì, nâng cấp, v.v. cũng như thiết lập cơ chế cung cấp nguồn tài chính cho hệ thống quản lý.

#### (3) Nâng cao giám sát công

Dự thảo quy hoạch về hệ thống quản lý cảng Việt Nam do Cục Hàng hải lập năm 2008 trên cơ sở có sự hỗ trợ kỹ thuật của JICA có mục tiêu là tiến hành cải cách, cải tiến công tác quản lý hệ thống cảng biển ở Việt Nam. Định hướng cơ bản về bố trí thể chế trong quy hoạch này có nền tảng là mô hình quản lý cảng sở hữu với khu vực Nhà nước đóng vai trò sở hữu và các DNNN hay tư nhân đóng vai trò là đơn vị khai thác cảng.

Nhóm chuyên gia hàng hải tỏ ra quan tâm tới việc cung cấp các nghị định hướng dẫn thực hiện, nhất là về các ban quản lý cảng. Ở địa phương sẽ cần tới các ban quản lý cảng để thực hiện nhiệm vụ được giao.

Trước mắt sẽ có một số khó khăn về cơ cấu tổ chức, ví dụ như cơ cấu bổ sung cho chiến lược phát triển mạng lưới cảng (cảng cửa ngõ quốc tế, cảng nội địa chính, v.v.).

#### (4) Hiện đại hóa công tác quản lý, nguồn nhân lực và tăng cường quy định

Cục Hàng hải nên đóng vai trò chính trong việc giám sát vận tải biển, đúng như nhiệm vụ được chính phủ và Bộ GTVT giao.

Trong ngành vận tải biển, cần tăng cường các quy định cấp phép cho các đơn vị mới, công nghệ mới và các vấn đề liên quan tới vận tải đa phương thức. Theo kế hoạch, VINALINES sẽ trở thành một công ty cổ phần.

## 5.7 Tái tổ chức và nâng cao năng lực ngành đường thủy nội địa

Các cảng công nên được giao cho các chính quyền địa phương hoặc chuyển nhượng cạnh tranh cho các đơn vị khai thác tư nhân. Chính quyền địa phương và các nhà đầu tư tư nhân sẽ phản ứng tốt hơn với nhu cầu của các hãng vận tải, đầu tư có thể được trích từ phí cảng chứ không phải từ ngân sách Nhà nước.

Cần làm rõ vai trò của đường thủy nội địa trong tương lai để tạo điều kiện xác định các chiến lược đầu tư vào cảng. Có thể thấy rõ rằng đường thủy nội địa đóng vai trò chủ chốt trong vận tải hàng rời. Phần lớn hoạt động cảng sẽ là tại các cảng công nghiệp – đây là trách nhiệm của các đối tượng sử dụng cảng. Quá trình tư nhân hóa nên tập trung vào các lĩnh vực chủ chốt như đóng tàu, khai thác phươg tiện, khai thác cảng.

Các cơ quan Nhà nước cũng cần tập trung vào quy hoạch và điều tiết kỹ thuật. Các biện pháp nâng cao năng lực, cơ cấu cho Cục Đường thủy Nội địa, bao gồm phát triển nguồn nhân lực, trang thiết bị, chuyên môn và cơ sở dữ liệu, cần được ưu tiên thực hiện..

## 5.8 Tái tổ chức và nâng cao năng lực ngành hàng không

Ngành hàng không đã tiến hành cải cách thể chế cơ bản, theo đó tách biệt được chức năng điều tiết khỏi các chức năng khai thác và thương mại. Do đó cơ sở cho phát triển bền vững coi như đã có. Vấn đề lớn nhất trong chuyên ngành này là thiếu hụt nhân lực ở hầu hết các mặt của hàng không – cả khu vực tư nhân và Nhà nước. Điều này sẽ hạn chế khả năng phát triển trong tương lai. Hiện nay đã có các biện pháp về tăng cường phát triển nguồn nhân lực; các biện pháp này cần được tăng cường và duy trì.

Trong thập kỷ tới, ngành sẽ tiếp tục quá trình phát triển cảng hàng không, chủ yếu tại ba sân bay quốc tế là Nội Bài, Đà Nẵng và Tân Sơn Nhất để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về vận tải hàng không. Hệ thống kiểm soát không lưu cũng cần được hiện đại hóa để đáp ứng sự tăng trưởng của ngành.

Cần duy trì ngân sách hỗ trợ cho các hoạt động đào tạo về các lĩnh vực kiểm soát an toàn, an ninh hàng không, ngoại ngữ cho phi hành đoàn và kiểm soát viên không lưu, quản lý sân bay và điều tra tai nạn – theo kiến nghị của Đoàn Kiểm toán ICAO.

## 5.9 Tái tổ chức và nâng cao năng lực ngành vận tải đa phương thức và logistics

Cần đảm bảo hệ thống phối hợp giữa ba bộ (Bộ GTVT, Bộ Thương mại và Bộ KHĐT) trước khi hoàn thiện các quy định hướng dẫn thực hiện Luật Thương mại. Cần làm rõ vai trò của Vụ Vận tải trong Bộ GTVT về quy hoạch vận tải đa phương thức gắn kết, đồng thời tiến hành nâng cao năng lực.

Vận tải đa phương thức và logistics sẽ cần đào tạo và nâng cao năng lực, nhất là phát triển thêm nguồn nhân lực.

## 5.10 Ngành giao thông đô thị

Cần nghiên cứu sự cần thiết phải thiết lập các cơ quan cấp vùng với trách nhiệm và vai trò rõ ràng. Tiêu điểm tập trung chủ yếu về tăng trưởng và công nghiệp hóa là các vùng kinh tế trọng điểm bắc bộ, miền trung và phía nam nhằm thúc đẩy phát triển các khu công nghiệp lớn và hiện đại, làm nền tảng cho Việt Nam có thể hội nhập với nền kinh tế thế giới một cách cạnh tranh. Việc phát triển các khu công nghiệp và chế xuất, các khu công nghệ cao cần được đẩy mạnh hơn nữa. Để hỗ trợ cho các vùng kinh tế trọng điểm này, sẽ phát triển các hệ thống kết cấu hạ tầng toàn diện, nhất là các tuyến quốc lộ, các tuyến đường liên vùng để khuyến khích phát triển vùng và tăng tính cạnh tranh quốc tế. Ngoài ra, vấn đề phát triển các trung tâm đô thị hiện đại và thiết lập được các đô thị quy mô trung bình để hỗ trợ các hoạt động công nghiệp cũng có ý nghĩa quan trọng.

VITRANSS-2 đề xuất rằng các cơ chế thể chế phải được cải thiện đồng bộ với tốc độ và quy mô phát triển của các lĩnh vực trên. Ưu tiên đầu tiên sẽ là xây dựng các tuyến tàu điện ngầm ở TpHCM.

## 5.11 Cải tổ Doanh nghiệp nhà nước

### 1) Giới thiệu

Có nhiều ví dụ, bài học kinh nghiệm nước ngoài về cải cách cơ cấu tổ chức chính phủ, và điều quan trọng trong quá trình cải tổ này là phải có:

- (i) Mục tiêu rõ ràng và minh bạch về cổ phần hóa và phương thức lựa chọn doanh nghiệp cũng như các chi tiết khác.
- (ii) Báo cáo kế toán chính xác, thể hiện chi tiết hiện trạng tài chính của DNNN.
- (iii) Những lý do và mục đích của việc triển khai cổ phần hóa doanh nghiệp
- (iv) Lộ trình rõ ràng cùng, theo dõi sát sao quá trình thực hiện

Gần 3/4 các 200 doanh nghiệp trong nước hàng đầu là các doanh nghiệp Nhà nước, phần lớn là thành viên của các tổng công ty. 120 doanh nghiệp thuộc các tổng công ty (năm 2007) được thể hiện trong Bảng 5.1 sau đây.

**Bảng 5.1 200 doanh nghiệp hàng đầu thuộc các tổng công ty, 2007**

General Corporation	Abbreviation	# Firms
Viet Nam National Coal and Mineral Industries Group	Vinacomin	15
Viet Nam National Textile and Garment Group	Vinatex	11
Viet Nam National Cement Corporation	VNCC	9
Viet Nam Rubber Group	Geruco	8
Viet Nam National Chemical Corporation	Vinachem	8
Viet Nam National Shipping Lines	Vinalines	5
Viet Nam Shipbuilding Industry Group	Vinashin	5
Viet Nam Insurance Group	BaoViet	4
Viet Nam Oil and Gas Group	PetroVietnam	4
Viet Nam Post and Telecommunications Group	VNPT	4
Hanoi Construction Corporation	HACC	3
Viet Nam Airlines	Vietnam Airlines	3
Viet Nam National Petroleum Import Export Corporation	Petrolimex	3
Viet Nam Paper Corporation	Vinapaco	3
Civil Engineering Construction Corporation No. 5	Cienco 5	2
Electricity of Viet Nam	EVN	2
Hanoi Electronics Corporation	Hanel	2
Song Da Construction Corporation	Song Da	2
Viet Nam Engine and Agricultural Machinery Corporation	VEAM	2
Viet Nam Industrial Construction Corporation	Vinaincon	2
Viet Nam Railways	VNR	2
Viet Nam Steel Corporation	VSC	2
Other GCs		19
<b>Total</b>		<b>120</b>

## 2) Tiếp tục cải tổ các DNNN lớn (VINASHIN, VINALINES, VIETNAM AIRLINES, TCT ĐSVN)

VINASHIN và VINALINES tham gia nhiều vào các lĩnh vực kinh doanh ngoại ngạch. Ngày 25/03/2009, đã có quy định pháp luật mới về việc thắt chặt đầu tư của các tổng công ty Nhà nước. Theo quy định mới này thì các tổng công ty Nhà nước được phép chủ động huy động vốn để hỗ trợ hoạt động sản xuất nhưng chỉ khi số nợ không vượt quá 3 lần vốn điều lệ.

Các tổng công ty Nhà nước được phép góp vốn cho các hoạt động ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán nhưng lượng đầu tư không được quá 20% số vốn điều lệ của đơn vị đó. Trong trường hợp muốn nâng mức đầu tư thì tổng công ty đó cần phải trình đề xuất lên Thủ tướng Chính phủ để cân nhắc và thông qua.

Cũng cần nhận thấy vai trò và đóng góp từ quá trình cổ phần hóa, chứ không phải là doanh thu thông thường, ví dụ như cải thiện dịch vụ, cung cấp lượng vốn mới và kinh nghiệm quản lý, mở rộng phạm vi kinh doanh và nhiều lợi ích gián tiếp khác giúp phát triển kinh tế nhanh hơn. Quy trình cổ phần hóa các công ty con trong ngành giao thông vận tải hiện đang được triển khai, một phần là do phải thực hiện thỏa thuận gia nhập WTO. Các tổng công ty Nhà nước, theo báo cáo, cũng không lo lắng khi cổ phần tại các công ty con tụt xuống dưới mức 50% do có được lượng “cổ phần vàng” và khả năng kiểm soát các công ty con, mặc dù tỷ lệ chiếm giữ cổ phiếu nhỏ.

## 3) Cải tổ các BQLDA và các CICENCO

Chính phủ cần đẩy nhanh tiến độ thực hiện chương trình cổ phần hóa hay tập đoàn hóa các DNNN về xây dựng, đảm bảo theo các quy tắc rõ ràng và minh bạch cũng như lộ trình chắc chắn. Việc này bao gồm cả các hình thức liên doanh cổ phần giữa các DNNN và các công ty tư nhân. Việc cổ phần hóa các DNNN sẽ lập tức dỡ bỏ được các xung đột về lợi ích của Bộ GTVT với tư cách là khách hàng mua dịch vụ của các DNNN và với tư cách là chủ sở hữu nắm quyền kiểm soát các doanh nghiệp này. Các DNNN đã cổ phần hóa sẽ phải hoạt động theo nguyên tắc thương mại và điều đó sẽ buộc họ phải hoạch định tài chính độc lập, tự đảm bảo tính bền vững và hiệu quả trong các dự án xây dựng của mình. Các DNNN đã cổ phần hóa phải cạnh tranh với các doanh nghiệp tư nhân trên một mặt bằng chung. Hiện tại, Bộ GTVT/Tổng cục Đường bộ cần đưa ra các tiêu chí lựa chọn các DNNN tham gia đấu thầu và nâng cao động lực đào tạo. Nếu chỉ đơn thuần thay đổi cơ cấu từ tổng công ty Nhà nước sang công ty tư nhân thì không thể giải quyết được vấn đề.

Khi lập kế hoạch cấp vốn thì nhất thiết phải xác định chính xác năng lực tài chính của từng DNNN và tình hình tài chính chung của Bộ GTVT cũng như các BQLDA và DNNN có liên quan. Trong ngành có quá nhiều DNNN. Để đảm bảo hiệu quả trên cơ sở nguồn lực bị hạn chế, cả ngân sách và nhân lực, thì cần thực hiện tái cơ cấu ngay lập tức.

## 5.12 Xác định khung PSP phù hợp

Chính phủ cần bắt đầu triển khai các thể chế cần thiết để thúc đẩy mô hình PPP/PSP trong ngành giao thông. Việc này nên được thực hiện sau khi đã nghiên cứu toàn diện. Các vấn đề về chính sách, thể chế và PSP có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, không thể nghiên cứu tách rời. Cần xây dựng mục tiêu dài hạn về phát triển thể chế sao cho hỗ trợ tốt nhất các chính sách mong muốn và đáp ứng được mục tiêu thu hút tối đa sự tham gia của tư nhân vào trong ngành. Về dài hạn, cần có khung điều tiết và pháp lý toàn diện về PPP/PSP (sự tham gia của khu vực tư nhân).

### 1) Khu vực tư nhân tham gia vào ngành đường bộ

Do nhu cầu của ngành đường bộ ngày càng tăng trong khi vay vốn và hỗ trợ phát triển chính thức vẫn còn hạn chế, nên Bộ GTVT cần tìm kiếm các hướng đi mới, thu hút được kiến thức, kinh nghiệm, nguồn lực của khu vực tư nhân vào công tác quản lý và cấp vốn phát triển kết cấu hạ tầng đường bộ. Chính phủ đã thay đổi khung thể chế và điều tiết và từ đó đã có những thành công nhất định trong việc thu hút đầu tư tư nhân nước ngoài vào ngành năng lượng và sự tham gia của khu vực tư nhân vào xây dựng đường bộ, nhưng cần tiếp tục phát huy hơn nữa các tiềm năng của mô hình PPP và BOT. Ví dụ, do các tuyến đường BOT thu phí hầu như không hấp dẫn các nhà đầu tư nước ngoài vì ít có dự án giao thông nào ở Việt Nam tạo đủ lưu lượng để dự án khả thi về tài chính nếu chỉ dựa vào thu phí đường, nên Chính phủ cần xây dựng một khung quy định chia sẻ doanh thu và chi phí giữa khu vực Nhà nước và tư nhân để dự án khả thi về tài chính, miễn là vẫn đảm bảo được tính khả thi về kinh tế. Hơn nữa, chính sách Nhà nước cần xác định rõ ràng các quy tắc chia sẻ rủi ro và quản lý, nhất là về các mối quan ngại của nhà đầu tư về các rủi ro điều tiết và chính trị là những vấn đề phụ thuộc vào Nhà nước. Cần có một chương trình chi tiết về sự tham gia của khu vực tư nhân trong phát triển quốc lộ, trên cơ sở cân nhắc các chiến lược và kế hoạch phát triển đường bộ đề xuất.

Về vấn đề này, Chính phủ, thông qua hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới, đang xây dựng một mô hình PPP, bao gồm (1) hướng dẫn và quy trình xây dựng, đánh giá và thực hiện các dự án PPP, (2) tài liệu đấu thầu và hợp đồng mẫu, và (3) thu xếp thể chế. Công việc cần có sự hỗ trợ hoàn toàn từ phía tất cả các bên liên quan và cần được thực hiện trên cơ sở tham vấn với họ, bao gồm các tập đoàn tư nhân có thể tham gia đầu tư, xây dựng và khai thác các công trình PPP. Mô hình này có thể tạo ra lợi nhuận nếu xét từ những thành công về PPP ở các nước khác có thể áp dụng ở Việt Nam.

Thành lập một ủy ban liên bộ về PPP để xây dựng chính sách, hướng dẫn và giám sát việc chuẩn bị tất cả các dự án cấp quốc gia và thông qua khi cần. Ngoài các đơn vị PPP thì theo kinh nghiệm ở nhiều nước, cần thành lập các tổ PPP trong các bộ để hỗ trợ chương trình PPP chung và nhằm tăng cường năng lực xác định, triển khai, đánh giá và theo dõi dự án.

### 2) Khu vực tư nhân tham gia vào ngành đường sắt

Cần có sự tham gia của khu vực tư nhân vào ngành đường sắt để tạo cung cách làm việc theo mô hình thương mại ở các đoạn đường sắt được tư nhân hóa. Việc đó cũng giúp thu hút được thêm nguồn vốn đáng kể ra phải do Nhà nước cung cấp.

Có một số bước cơ bản, hoặc cơ sở, cần phải thực hiện hoặc có sẵn trước khi có thể đấu thầu thành công. Đầu tiên, quy trình tái cơ cấu đã nói ở phần trên phải được đẩy nhanh và gần hoàn tất, trước khi khu vực tư nhân có thể tự tin tham gia. Thứ hai, cần nghiên cứu

trước từng trường hợp và cần xác định rõ cơ cấu hợp đồng để hướng dẫn cho các nhà thầu tiềm năng. Có nhiều khả năng là các dự án này sẽ vẫn cần có cổ phần từ Nhà nước, hoặc từ TCT ĐSVN hay Cục ĐSVN. Do đó, mô hình hợp tác Nhà nước – tư nhân (PPP) có lẽ là phù hợp hơn.

### **3) Khu vực tư nhân tham gia vào ngành hàng không**

Ngoài những vấn đề nêu trên và để đảm bảo tính hiệu quả và khả thi về tài chính trong ngành thì Chính phủ cần có chính sách phát huy tối đa sự tham gia của khu vực tư nhân (PSP). Có thể bắt đầu bằng việc phát triển các ga hàng hóa hàng không ở sân bay Nội Bài và Tân Sơn Nhất. Vietnam Airlines cũng đang tìm kiếm vốn và kinh nghiệm từ khu vực tư nhân để mở rộng thị trường trong và ngoài nước.

Thông thường lĩnh vực quản lý không lưu (ATM) là lĩnh vực cuối cùng trong ngành hàng không cần có sự tham gia của khu vực tư nhân. Điều này chủ yếu là do khó khăn trong việc thiết lập mức phí dựa theo chi phí và vấn đề về an toàn nói chung. Tuy nhiên, một vài cơ quan quản lý hàng không trên thế giới đã thành công trong việc tư nhân hóa hoạt động quản lý không lưu, tới mức độ mà đã hình thành được cả một hiệp hội ngành, gọi là Hiệp hội dịch vụ không lưu hàng không dân dụng. Việt Nam có thể gặp nhiều hạn chế khi tính tới việc tư nhân hóa hoạt động này do công nghệ rất phức tạp và đòi hỏi phải có chuyên môn cao để khai thác và bảo trì hệ thống.



### 5.13 Cải thiện môi trường điều tiết

Có nhiều cách để kiểm soát và điều tiết. Có nhiều trường hợp cơ quan điều tiết trực thuộc bộ chủ quản, nhưng cũng có những trường hợp các hoạt động điều tiết có thể được nhóm với các chức năng khác ví dụ như thu hồi đất, sở hữu đất, chuyển quyền giám sát và quản lý môi trường trong một tổ chức riêng.

Với trường hợp chức năng điều tiết thuộc bộ chủ quản thì thông thường có sự xung đột vì bộ vừa là chủ sở hữu vừa là người cấp phép – phải giải quyết tranh chấp với các nhà thầu khác. Kết quả là thông thường sẽ phải thành lập các cơ quan riêng biệt, tương đối độc lập với bộ chủ quản để đóng vai trò cơ quan điều tiết. Trên cơ sở cân nhắc các vấn đề đa dạng nói trên và các mô hình ở các nước khác thì có thể thấy rằng không có một hướng đi nào là hoàn toàn đúng. Tuy nhiên, điều rõ ràng là cần có một cấu trúc cơ sở sao cho bất kỳ sự thay đổi thể chế nào cũng vẫn có cơ sở pháp lý vững chắc về quyền sở hữu, quyền khai thác, chuyển nhượng, an toàn, tác động môi trường, v.v.

Cần phải xem xét các quy định từ khía cạnh lợi ích thu được tương ứng với chi phí. Sự cạnh tranh cũng không cần phải hoàn hảo mới hiệu quả. Một số đối tượng tiêu dùng, đặc biệt là các doanh nghiệp lớn tham gia hoạt động vận tải hàng hóa, có năng lực kinh tế lớn đủ để bảo vệ lợi ích của riêng họ khỏi các nhà cung cấp cơ sở hạ tầng.

Cần thiết lập cơ chế pháp lý để cung cấp khung điều tiết chung cho ngành vận tải. Cơ chế pháp lý này có thể

- (i) Xác định được các nguyên tắc điều tiết vận tải, đặc biệt là sự phối hợp và cạnh tranh giữa các phương thức,
- (ii) Xác định các điều khoản có thể sử dụng trong các quy định pháp luật khác về ngành giao thông vận tải,
- (iii) Xác định các nguyên tắc điều tiết về các hoạt động liên phương thức, ví dụ như vận tải “công cộng” hay vận tải “đa phương thức”,
- (iv) Tạo cơ sở điều tiết vận tải đa phương thức.

Khung điều tiết/pháp lý ngành đường bộ: Cần lưu ý rằng luật giao thông đường bộ mới sửa đổi, bổ sung (23/2008/QH12) đã có hiệu lực từ tháng 7 năm 2009. Tất cả các quy định thực hiện cần được đẩy nhanh để đáp ứng được tiến độ đề ra, bao gồm các nghị định về thành lập và quản lý quỹ bảo trì đường bộ đã quy định trong luật này (Phần 1, Điều 49).

**Chuyên ngành đường bộ:** Xung đột về lợi ích giữa cơ quan quy hoạch/chủ sở hữu với cơ quan điều tiết là không lớn và có thể giải quyết được nếu VEC được chuyển thành công ty cổ phần vào năm 2010 theo quyết định thành lập VEC. Khi thành công ty cổ phần, VEC sẽ tất yếu có vị thế là đơn vị khai thác đường thu phí, và từ đó phải giải quyết cấp bách vấn đề ai sẽ nắm vai trò điều tiết vấn đề thu phí.

**Ngành hàng không:** Với cơ cấu này, Cục Hàng không Dân dụng sẽ được cổ phần hóa hoặc giao một đơn vị tư nhân khai thác cảng hàng không.

## **PHỤ LỤC 2**

---

## **PHỤ LỤC 2.1    Tổ chức chính trị – Việt Nam**

### **Tên chính thức**

Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam

### **Hình thức nhà nước**

Chế độ 1 đảng

### **Hành pháp**

Nội các chịu trách nhiệm trước Quốc hội, nhiệm kỳ Quốc hội là 5 năm.

### **Đứng đầu nhà nước**

Chủ tịch nước, Nguyễn Minh Triết

### **Lập pháp**

493 đại biểu Quốc hội sẽ tham gia họp thường niên 2 lần /1năm, bầu cử diễn ra 5 năm/1 lần. Quốc hội sẽ chỉ định Chủ tịch nước và nội các.

### **Chính quyền địa phương**

Dưới các tỉnh thành trực thuộc trung ương, là các chính quyền các cấp làng, xã, quận huyện và mỗi cấp đều có hội đồng do nhân dân bầu ra.

### **Hệ thống tư pháp**

Tòa án nhân dân và tòa án quân sự của khu vực sẽ thụ lý vụ án trước tiên, cùng với tòa án tối cao, cơ quan đứng đầu trong hệ thống tư pháp.

### **Bầu cử**

Bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân diễn ra vào tháng 05 năm 2007 và nhiệm kỳ tiếp theo vào năm 2012.

### **Chính phủ**

Đảng Cộng sản Việt Nam, hay bộ máy chính trị của đảng sẽ tham gia giám sát quá trình bỏ phiếu và thực hiện.

### **Các tổ chức chính trị**

Đảng Cộng sản Việt Nam (Tổng bí thư: Nông Đức Mạnh); Mặt trận tổ quốc Việt Nam

### **Các thành viên chính trong nội các**

Thủ tướng Chính phủ: Nguyễn Tấn Dũng

Các phó thủ tướng: Nguyễn Sinh Hùng; Phạm Gia Khiêm; Hoàng Trung Hải; Nguyễn Thiện Nhân và Trương Vĩnh Trọng.

### **Thứ trưởng**

Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn: Cao Đức Phát

Xây dựng: Nguyễn Hồng Quân

Bộ Văn hóa – Thể Thao – Du lịch: Hoàng Tuấn Anh

Bộ Giáo dục & Đào tạo: Nguyễn Thiện Nhân

Bộ Tài chính: Vũ Văn Ninh

Bộ Ngoại giao: Phạm Gia Khiêm

Bộ Công thương: Vũ Huy Hoàng

Bộ Thông tin và Truyền thông: Lê Đoàn Hợp

Bộ Nội vụ: Trần Văn Tuấn

Bộ Tư pháp: Hà Hùng Cường

Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội: Nguyễn Thị Kim Ngân

Bộ Quốc phòng: Phùng Quang Thanh

Bộ Tài nguyên và Môi trường: Phạm Khôi Nguyên

Bộ Kế hoạch và Đầu tư: Võ Hồng Phúc

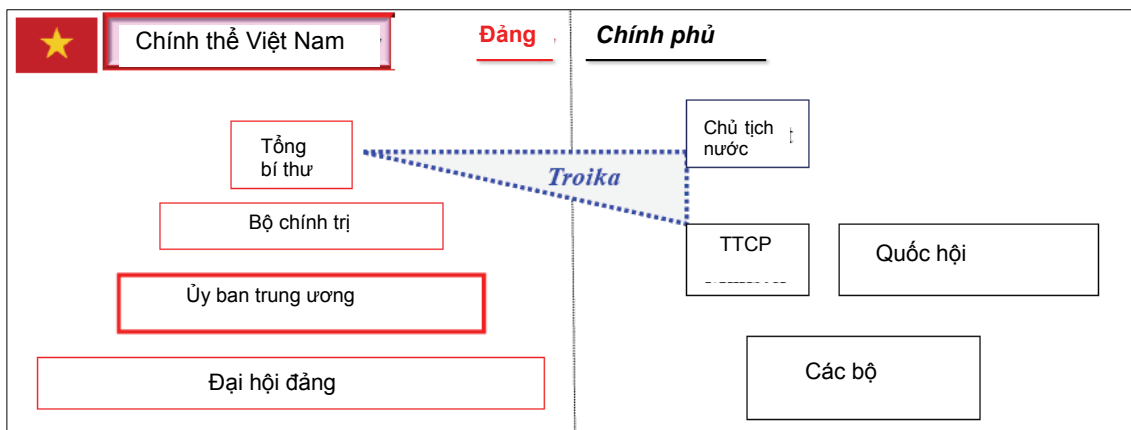
Bộ Y tế: Nguyễn Quốc Triệu

**Bộ GTVT: Hồ Nghĩa Dũng**

Thống đốc Ngân hàng Nhà nước: Nguyễn Văn Giàu

Nguồn: Báo cáo nhà nước, Cơ quan thông tin kinh tế, tháng 06 năm 2008.

**Hình Q.1 Sơ đồ Chính thể Việt Nam**



Nguồn: Tài chính và Mất cân đối dưới thể chế chính trị 1 Đảng: Phân tích so sánh Việt Nam và Trung Quốc, Regina Abrami, Edmund Malesky, Yu Zheng, Đại học Harvard, tháng 04 năm 2008

## PHỤ LỤC 2.2 Cơ cấu thể chế hiện tại của ngành Giao thông Vận tải Việt Nam

	ĐƯỜNG BỘ	ĐƯỜNG SẮT	ĐƯỜNG THỦY	CẢNG / VT.BIỂN	HÀNG KHÔNG
<b>1. Kế hoạch và chính sách</b>					
- Đa phương thức	Bộ GTVT	Bộ GTVT	Bộ GTVT	Bộ GTVT	Bộ GTVT
- Chuyên ngành	Tổng Cục Đường bộ Việt Nam (GVRA), báo cáo lên Bộ GTVT	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>2. Quy định: Kỹ thuật</b>					
- An toàn, tiêu chuẩn, v.v.	Tổng Cục Đường bộ Việt Nam	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
- Cấp phép	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
- Đăng ký	Giấy đăng ký xe cơ giới do CSGT cấp	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
<b>3. Quy định: Kinh tế</b>					
- Gia nhập & Cạnh tranh	Công ty Đầu tư phát triển Đường cao tốc VN đối với đường thu phí; Chính quyền địa phương đối với đơn vị kinh doanh xe buýt	Độc quyền: VRC	Hầu hết tàu xà 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
- Định giá	Giá vé vận tải công cộng do UBND cấp tương ứng quy định	Tổng CT ĐSVN định giá vé đề Bộ Tài chính phê duyệt	Cục Đường thủy nội địa Việt Nam định phí đường sông đề Bộ TC phê duyệt; UBND định phí cảng	Phí, giá vé, phụ phí hàng không theo quy định của Bộ TC	Phí, giá vé hàng không nội địa hạng thường theo quy định của Bộ TC
<b>4. Quản lý chương trình</b>					
- Lập chương trình đầu tư	Bộ GTVT, KHĐT, TC	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>					
- Xây dựng	Ban QLDA trực thuộc Bộ GTVT và Tổng cục Đường bộ VN (trừ đường cao tốc & đường địa phương)	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
- Bảo trì			Nạo vét do VINAWACO		
- Nhượng quyền	CT Đầu tư phát triển Đường Cao tốc VN (VEC)	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>6. Cung cấp dịch vụ</b>					
- Hãng vận tải	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)
- Người sử dụng công	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 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	VNRA/VRC	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

## PHỤ LỤC 2.3

### Tóm tắt thực trạng thực hiện chính sách

**Bảng 1 Đánh giá tổng quan của NHTG về các chính sách GTVT và thực hiện chính sách: giữa năm 2007**

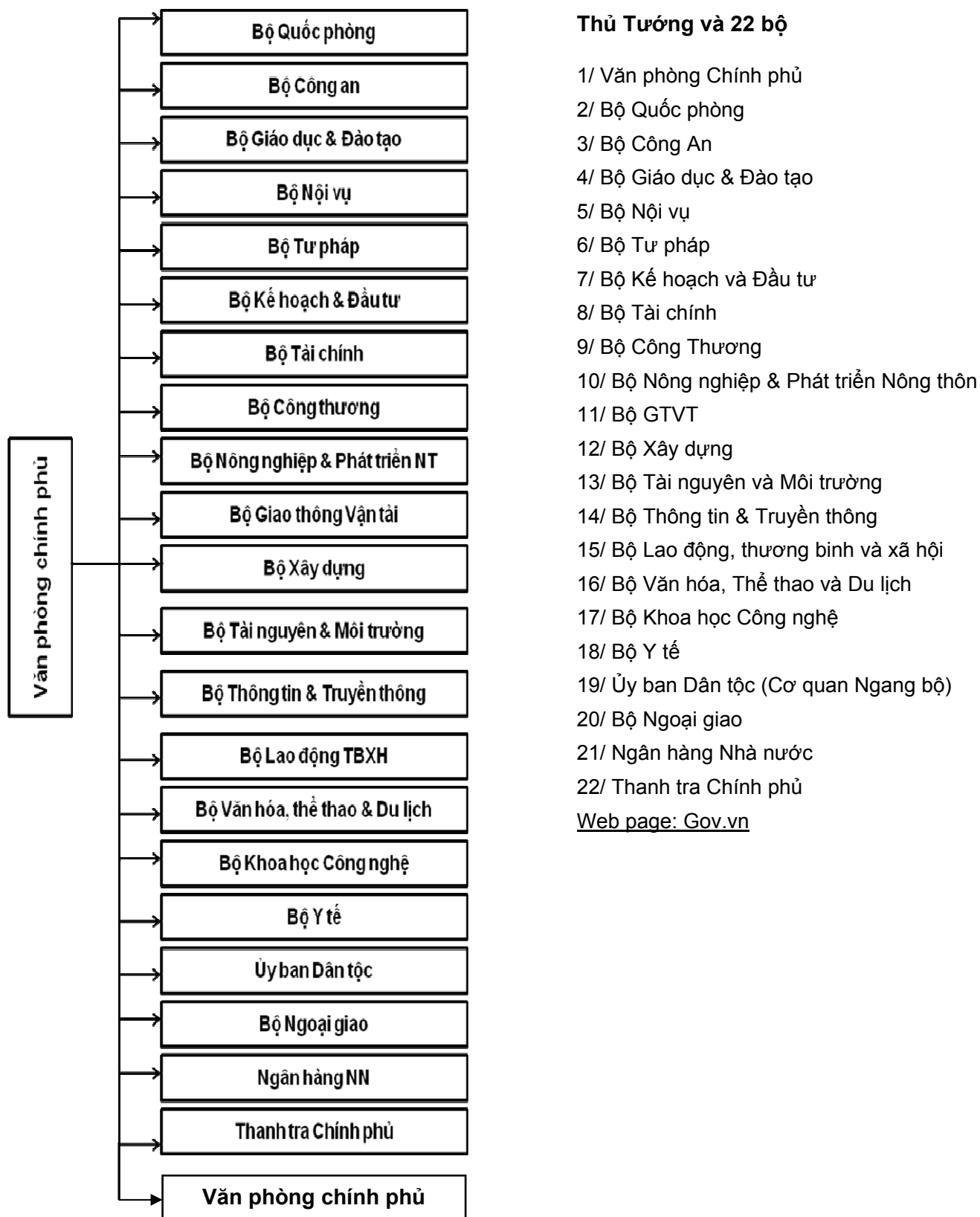
	Các chính sách cơ bản					Thực hiện chính sách				Hiệu quả hoạt động	
	Xâm nhập thị trường/Cấp phép	Cạnh tranh/Vai trò của DNNN	Môi trường an toàn	Kế hoạch & Đầu tư	Giá/Thu hồi vốn	Luật pháp	Tổ chức thể chế	Thực hiện các quy định	Thực hiện cơ chế		
<b>Cơ sở hạ tầng</b>											
Đường bộ	KQT/CAD	KQT/CAD	<b>Kém</b>	<b>Kém</b>	<b>Kém</b>		CĐG	ĐXT	<b>Kém</b>	<b>Kém</b>	
Cảng biển	TB	TB	Tốt	<b>Kém</b>	TB		CĐG	ĐXT	<b>Kém</b>	TB	
Đường sắt	TB	TB	TB	TB	TB		CĐG	ĐXT	TB	TB	
Đường thủy	KQT/CAD	KQT/CAD	TB	<b>Kém</b>	<b>Kém</b>		CĐG	TB	<b>Kém</b>	TB	
Hàng không	TB	TB		Tốt	TB		CĐG	ĐXT	TB	Tốt	
Vận tải đồ thị	TB	<b>Kém</b>		<b>Kém</b>	TB		CĐG	ĐXT	TB	TB	
Dịch vụ đa phương thức	Tốt	KQT/CAD		KQT/CAD	KQT/CAD		CĐG	ĐXT	ĐXT	TB	
<b>Dịch vụ</b>											
Vận tải đường bộ	Tốt	Tốt	<b>Kém</b>	KQT/CAD	Tốt		CĐG	ĐXT	<b>Kém</b>	<b>Kém</b>	
Dịch vụ cảng	CĐG	CĐG	CĐG	CĐG	CĐG		CĐG	CĐG	CĐG	CĐG	
Đường sắt	Tốt	Tốt	TB	TB	TB		CĐG	ĐXT	TB	TB	
Đường thủy	Tốt	Tốt	TB	KQT/CAD	Tốt		CĐG	TB	TB	TB	
Dịch vụ vận tải hàng không quốc tế	CĐG	CĐG	Tốt	Tốt	Tốt		CĐG	ĐXT	TB	Tốt	
Dịch vụ vận tải hàng không nội địa	TB	TB	Tốt	Tốt	Tốt		CĐG	ĐXT	TB	Tốt	
Tàu biển quốc tế	Tốt	Tốt	Tốt	KQT/CAD	Tốt		CĐG	ĐXT	TB	Tốt	
Tàu ven biển	TB	TB	Triển vọng	KQT/CAD	Tốt		CĐG	ĐXT	TB	TB	
Vận tải đồ thị	CĐG	CĐG	CĐG	KQT/CAD	CĐG		CĐG	CĐG	CĐG	CĐG	
Dịch vụ đa phương thức	Tốt	Tốt	KQT/CAD	KQT/CAD	KQT/CAD		ĐXT	ĐXT	ĐXT	TB	

Nguồn: Ngân hàng thế giới (NHTG), báo cáo đồ thị tháng 6 năm 2007, Meyrick và Associate 2006 Điều chỉnh vận tải đa phương thức  
 KQT/CAD = Không quan trọng/ chưa áp dụng  
 CĐG= chưa đánh giá  
 ĐXT= đang xúc tiến

## **PHỤ LỤC 3**

## PHỤ LỤC 3.1

### Tổ chức của Chính phủ Việt Nam

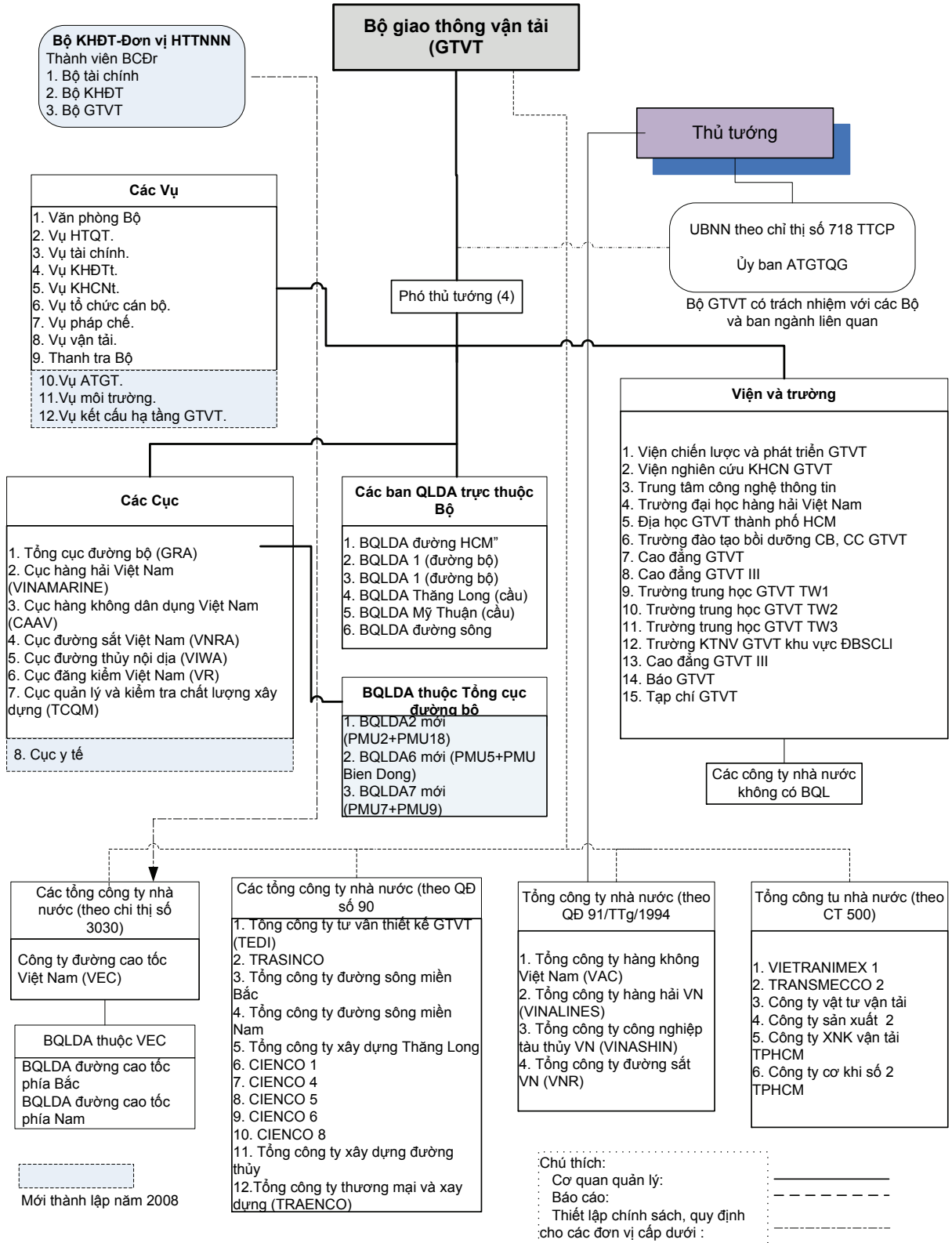




## PHỤ LỤC 3.2

### Cơ cấu tổ chức của Bộ giao thông vận tải

Hình 1 Cơ cấu tổ chức của Bộ GTVT

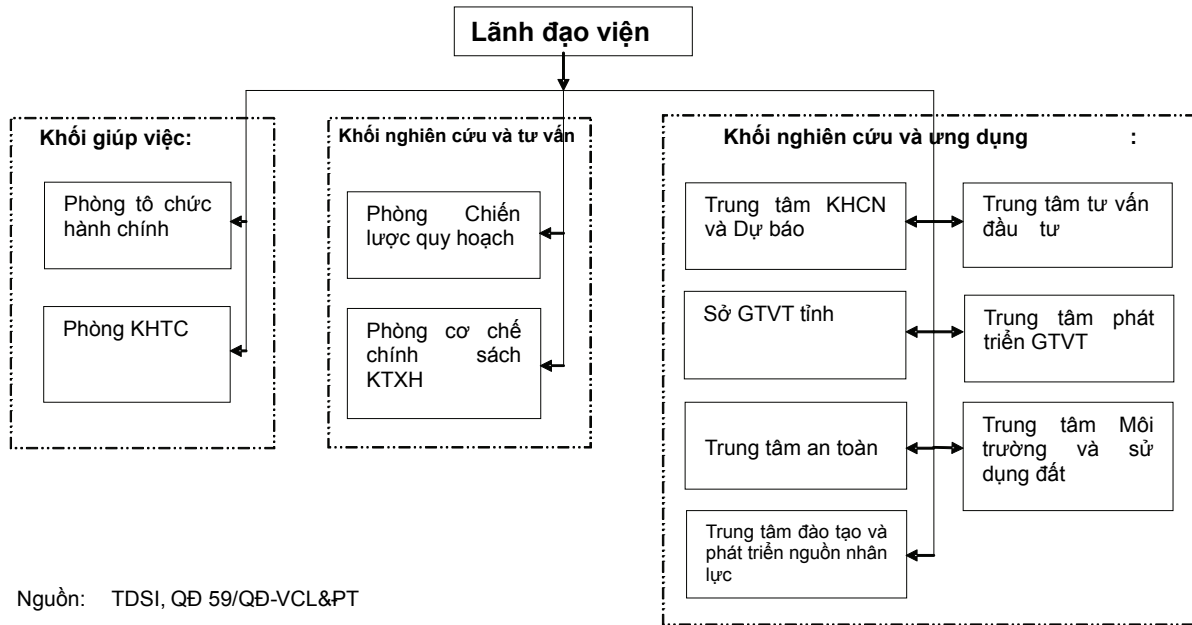


Nguồn: Vitranss 2

### PHỤ LỤC 3.3

## Cơ cấu tổ chức của Viện Chiến lược & Phát triển GTVT

### Sơ đồ tổ chức của Viện CL&PTGTVT

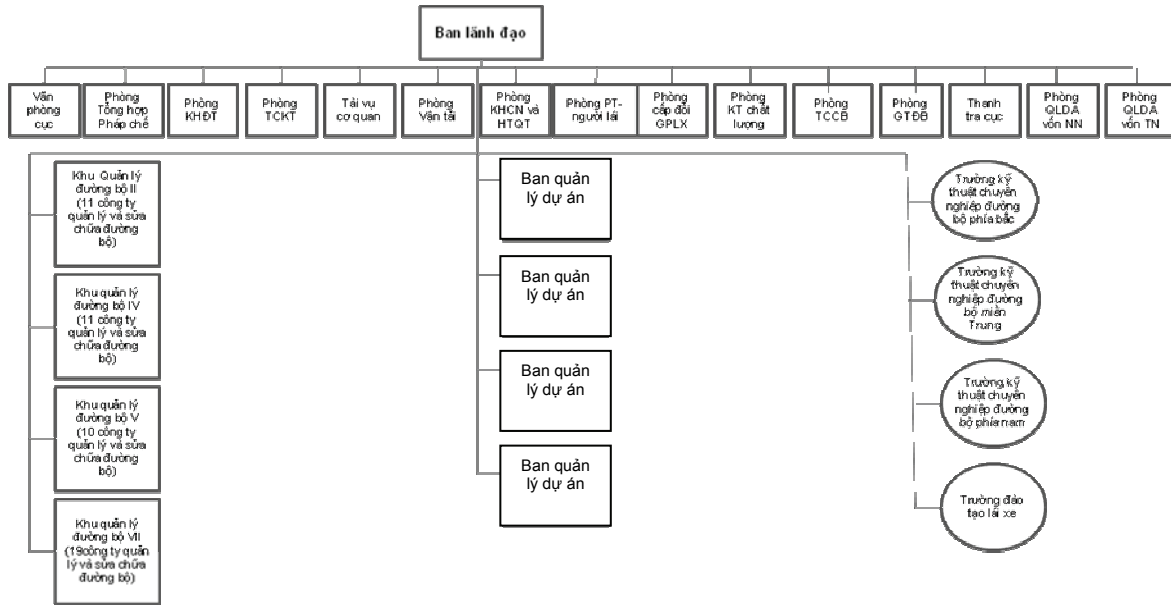


Nguồn: TDSI, QĐ 59/QĐ-VCL&PT

### PHỤ LỤC 3.4

## Sơ đồ cơ cấu tổ chức của Cục đường bộ Việt Nam

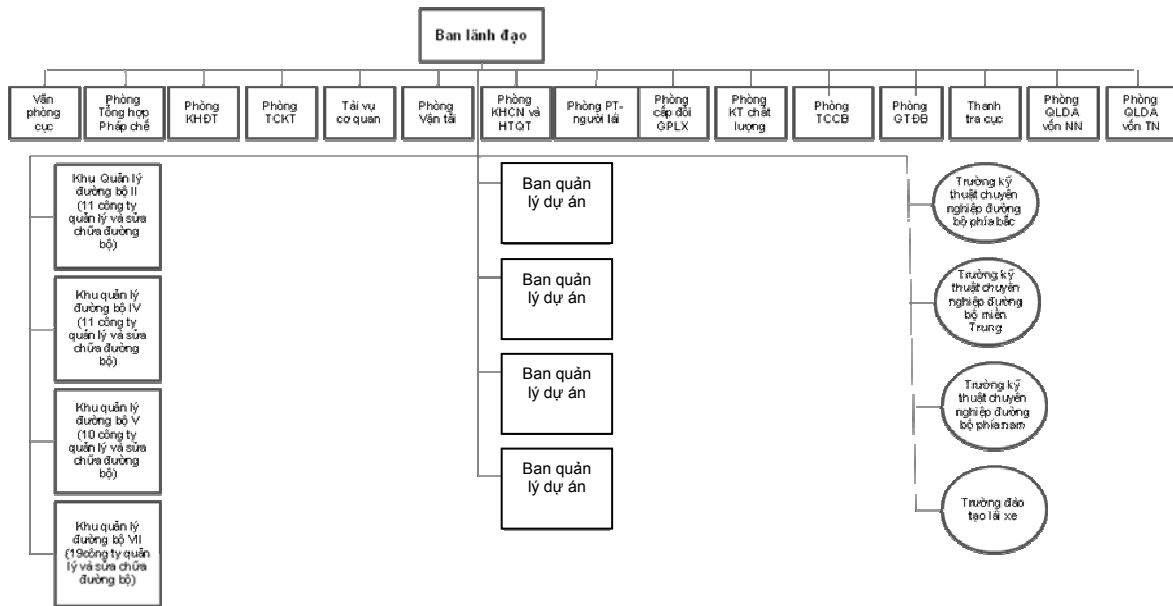
Hình 1 Cơ cấu tổ chức của Cục đường bộ Việt Nam



Nguồn: Vitrans 2

## PHỤ LỤC 3.5

### Sơ đồ tổ chức của Tổng cục đường bộ Việt Nam

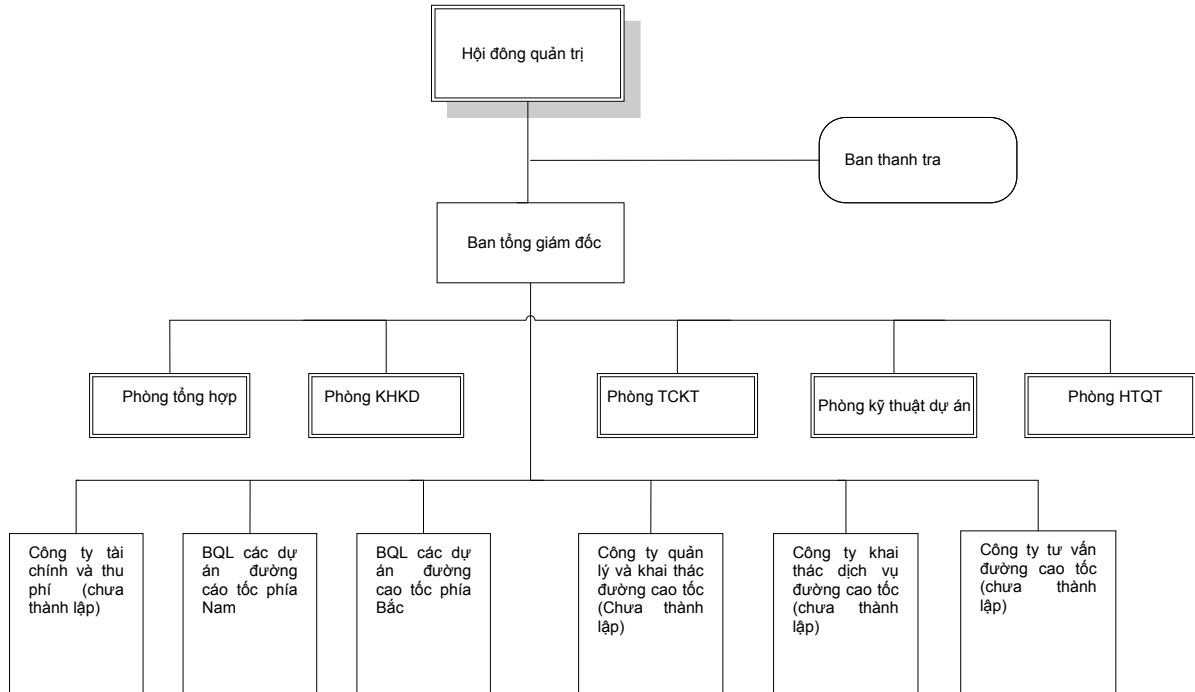


Nguồn: Vitranss 2

## PHỤ LỤC 3.6

### Sơ đồ tổ chức của Công ty đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC)

Hình 1 Cơ cấu tổ chức của VEC

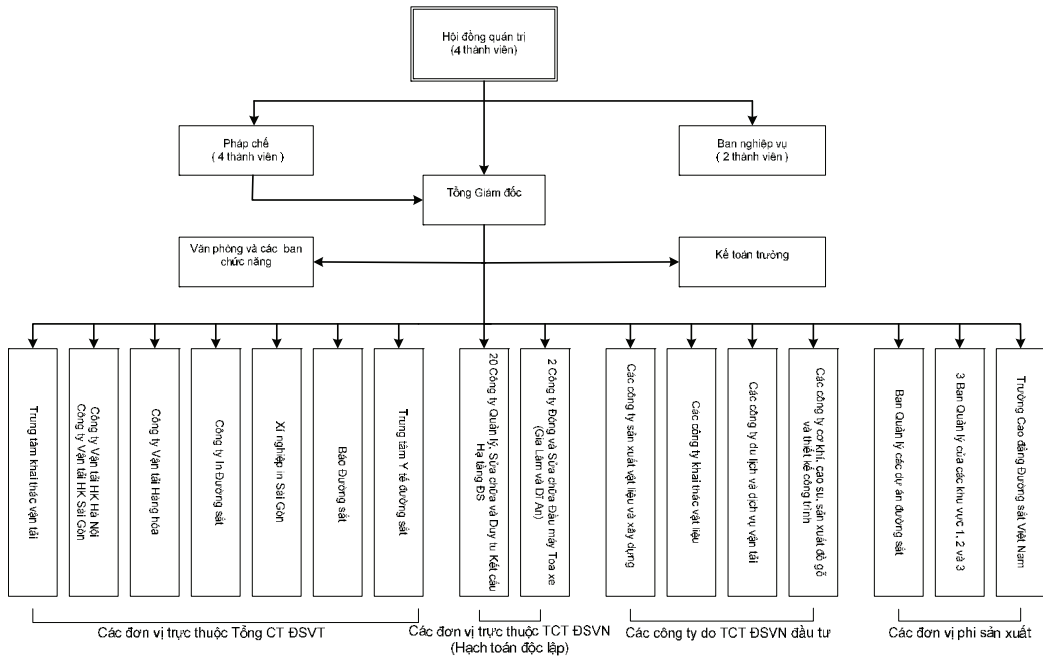


Nguồn : VEC web -site

## PHỤ LỤC 3.7

### Sơ đồ tổ chức của Tổng công ty đường sắt Việt Nam

Hình 1 Sơ đồ của Tổng công ty đường sắt Việt Nam

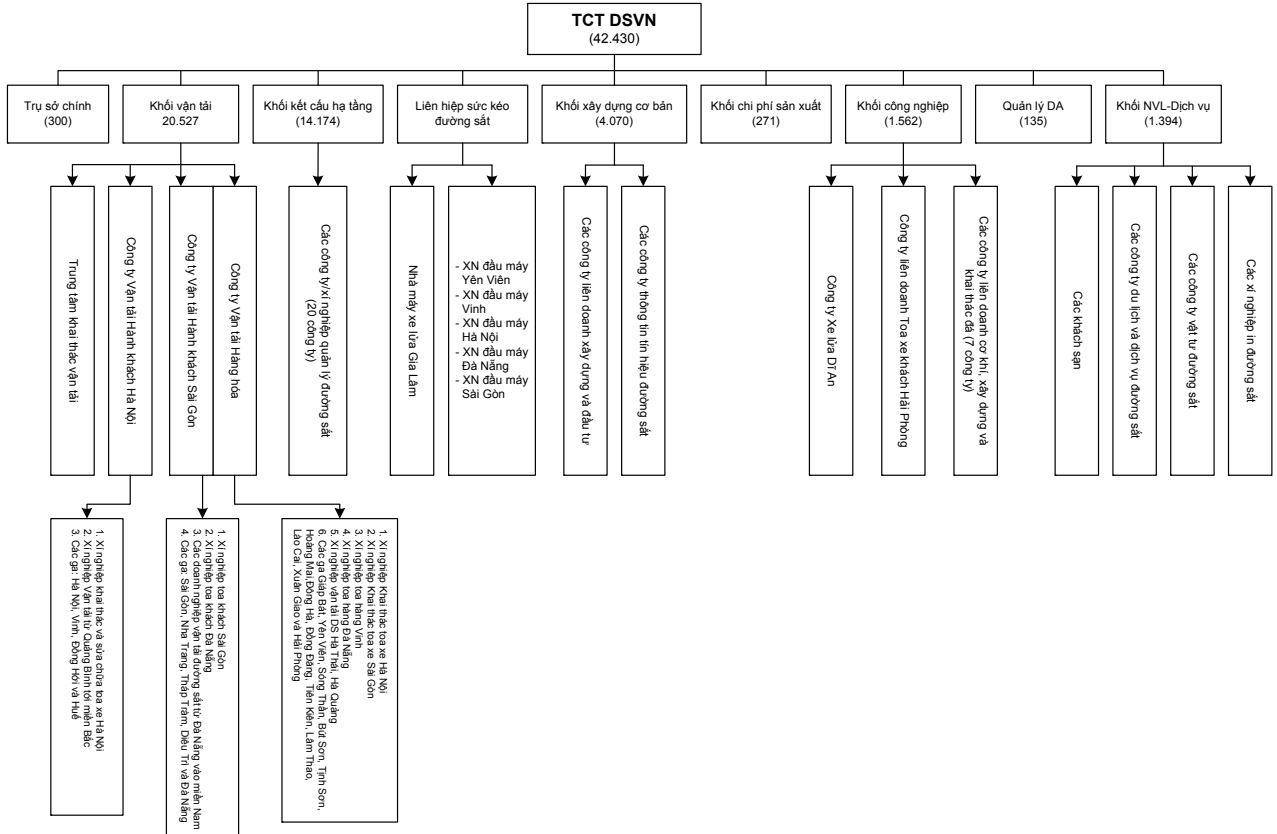


Nguồn: Vitranss 2

# PHỤ LỤC 3.8

## Sơ đồ tổ chức của Tổng công ty đường sắt Việt Nam

Hình 1 Sơ đồ tổ chức theo lĩnh vực

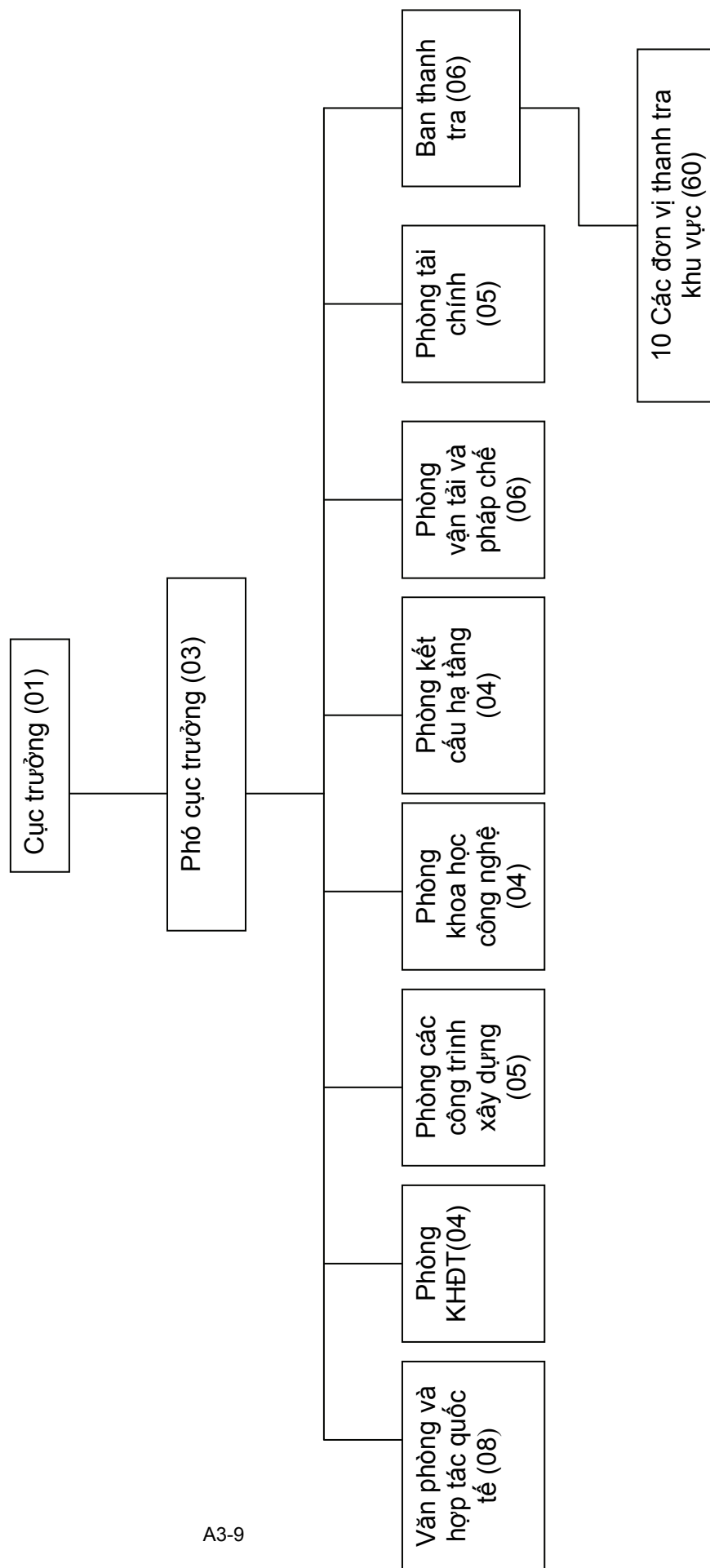


Nguồn: Vitrans 2

### PHỤ LỤC 3.9

#### Cơ cấu tổ chức của Cục đường sắt Việt Nam

Hình 1 Cục đường sắt Việt Nam

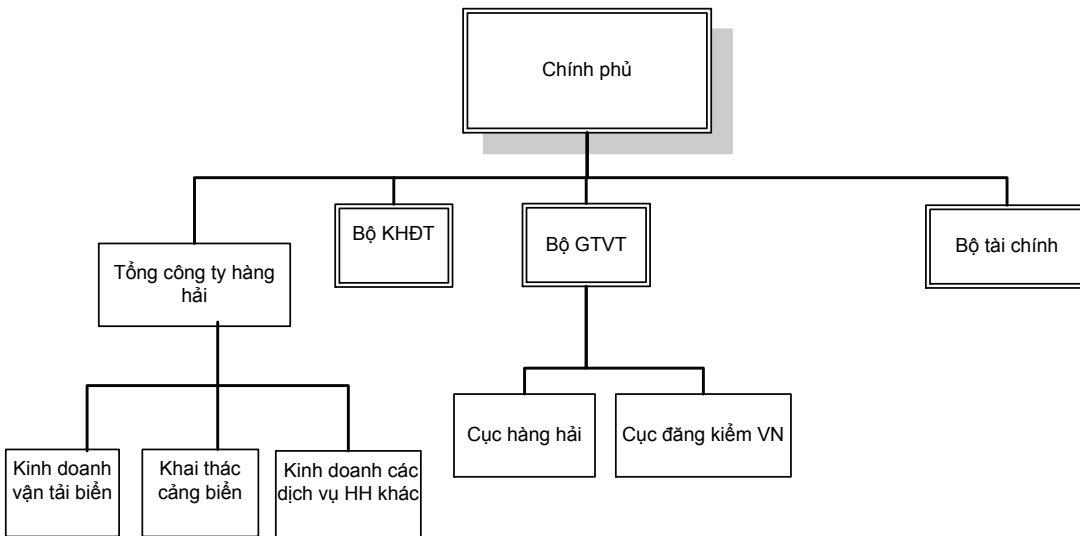
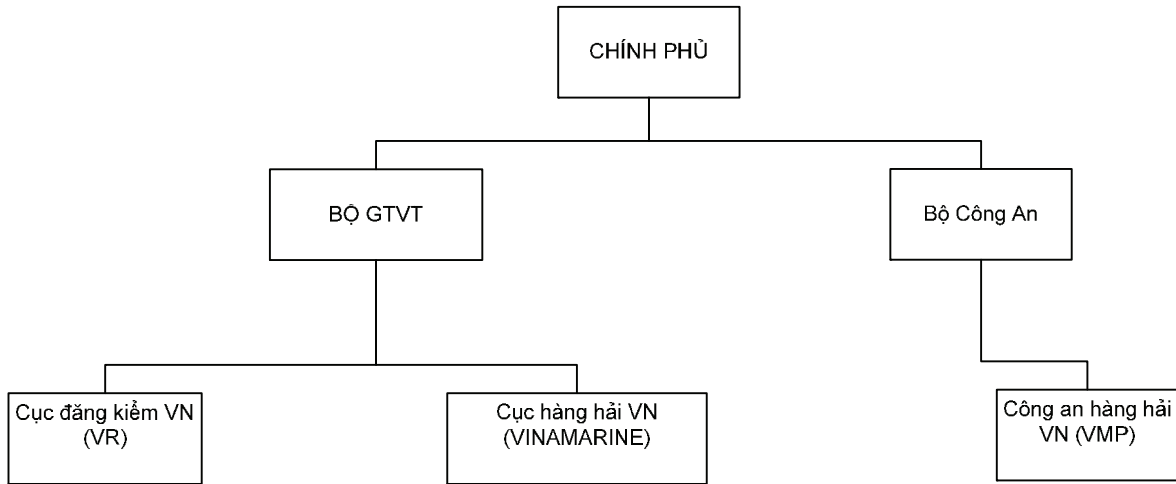




# PHỤ LỤC 3.10

## Cục hàng hải Việt Nam

Hình 1 Cục hàng hải Việt Nam

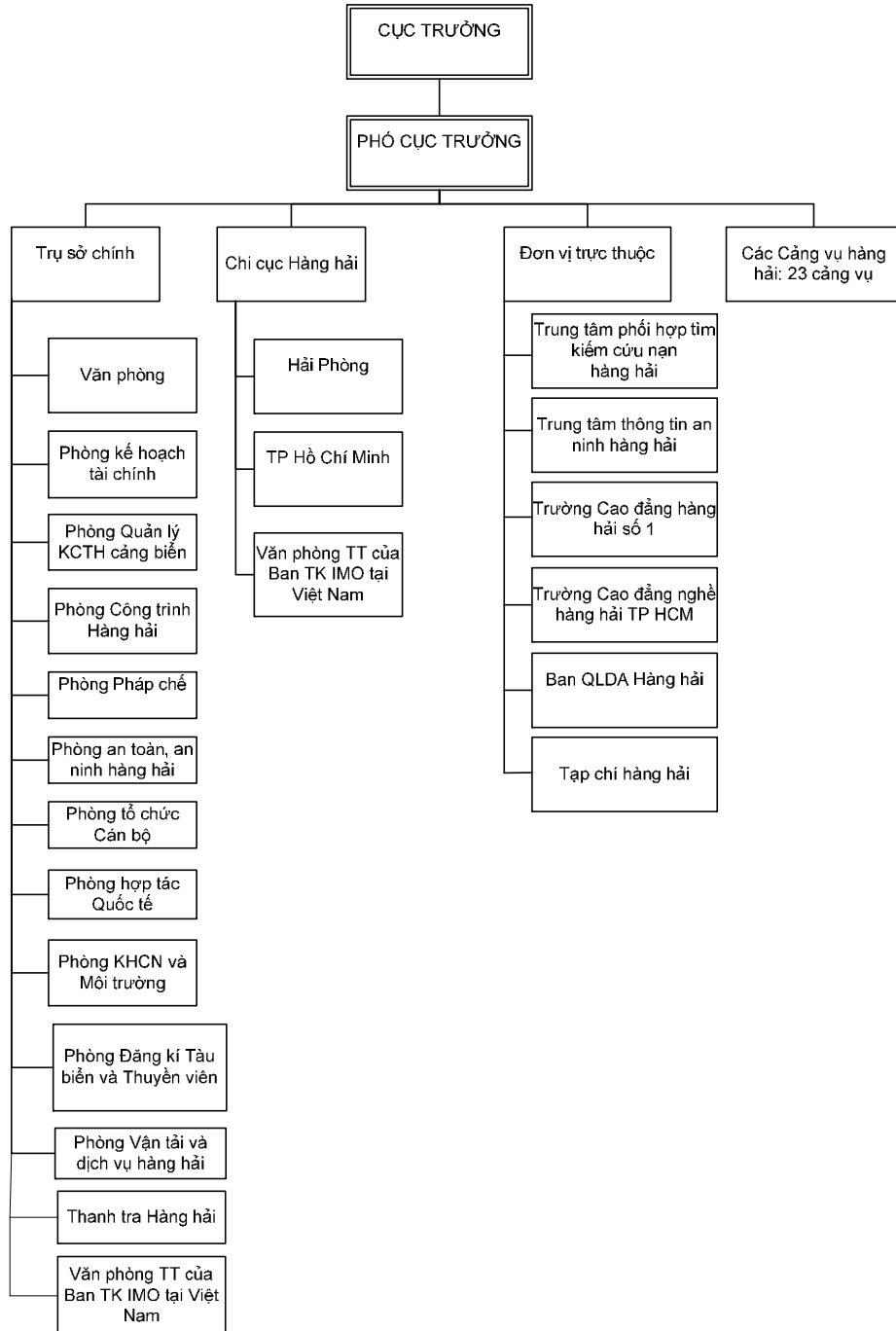


Source: VITRANSS-2 Study Team

# PHỤ LỤC 3.11

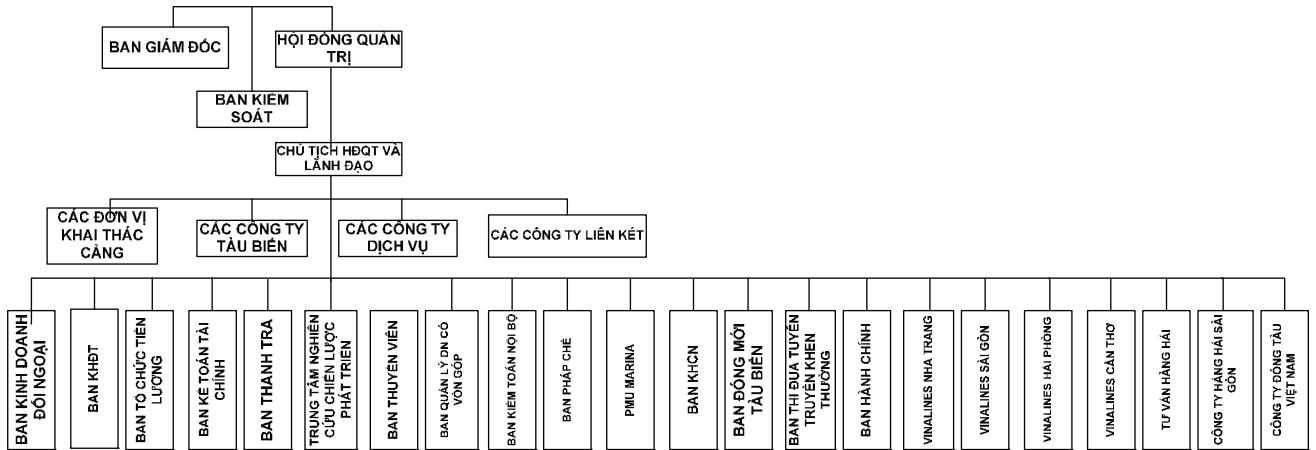
## Sơ đồ tổ chức của Cục hàng hải Việt Nam

Hình 1 Sơ đồ tổ chức của Cục hàng hải Việt Nam



Nguồn: Vitranss 2

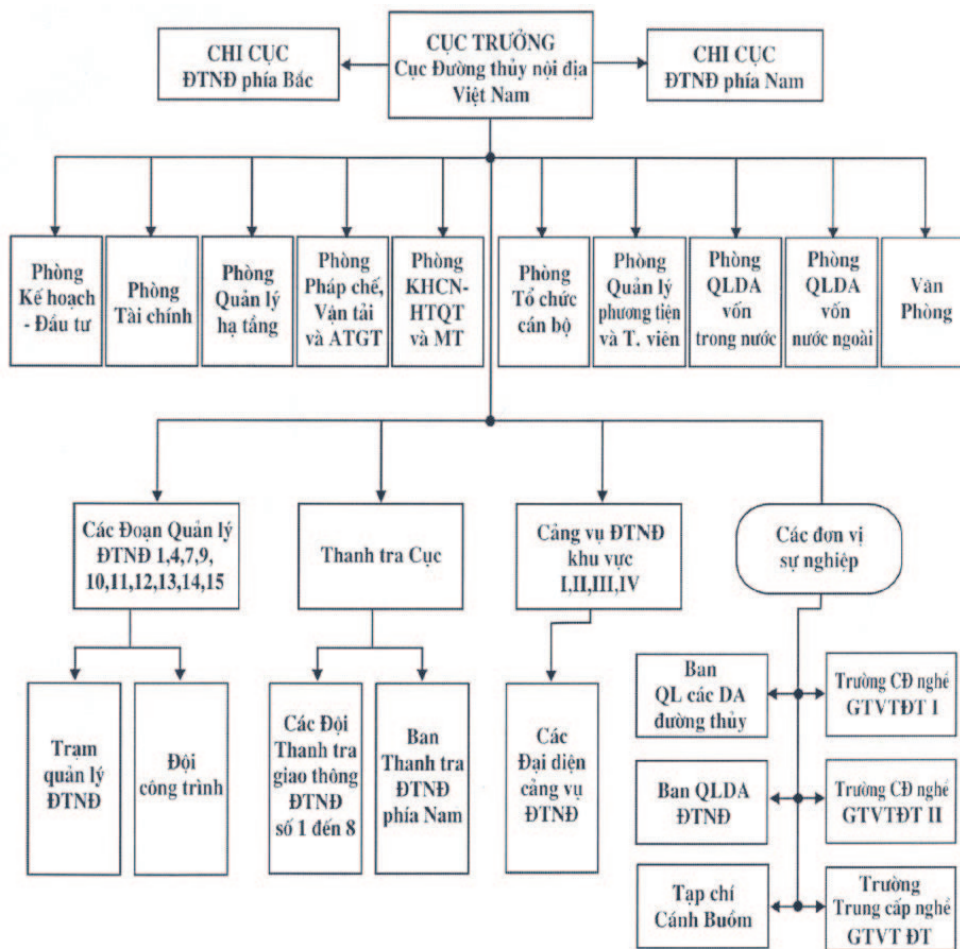
**Hình 2 Sơ đồ tổ chức của Tổng công ty hàng hải Việt Nam**



Nguồn: Vitrans 2

### PHỤ LỤC 3.12

#### Sơ đồ cơ cấu tổ chức của Cục đường thủy nội địa Việt Nam

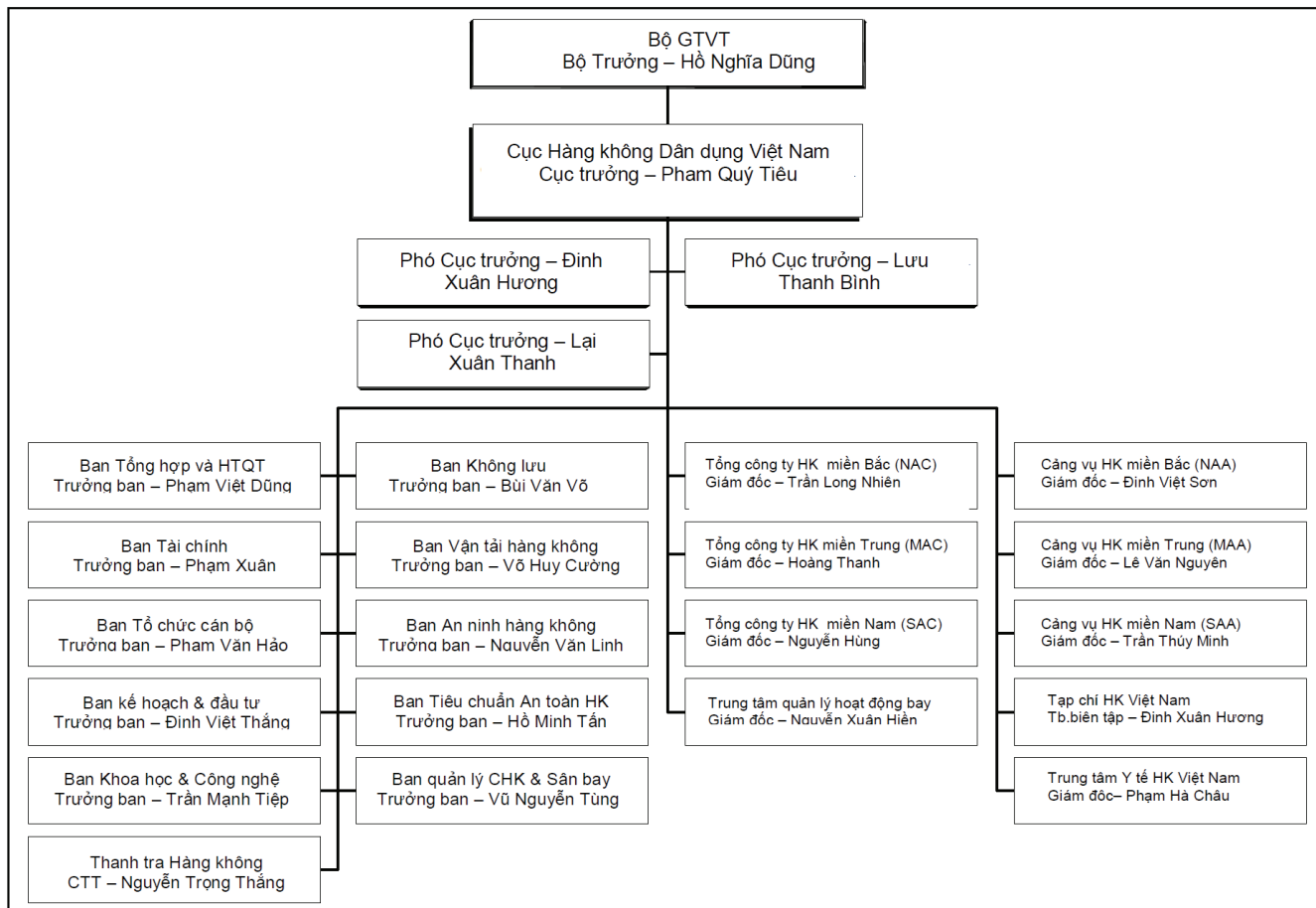


Nguồn: Vitranss2

### PHỤ LỤC 3.13

#### Sơ đồ tổ chức của Cục hàng không dân dụng Việt Nam

Hình 1 Sơ đồ tổ chức của Cục hàng không dân dụng Việt Nam

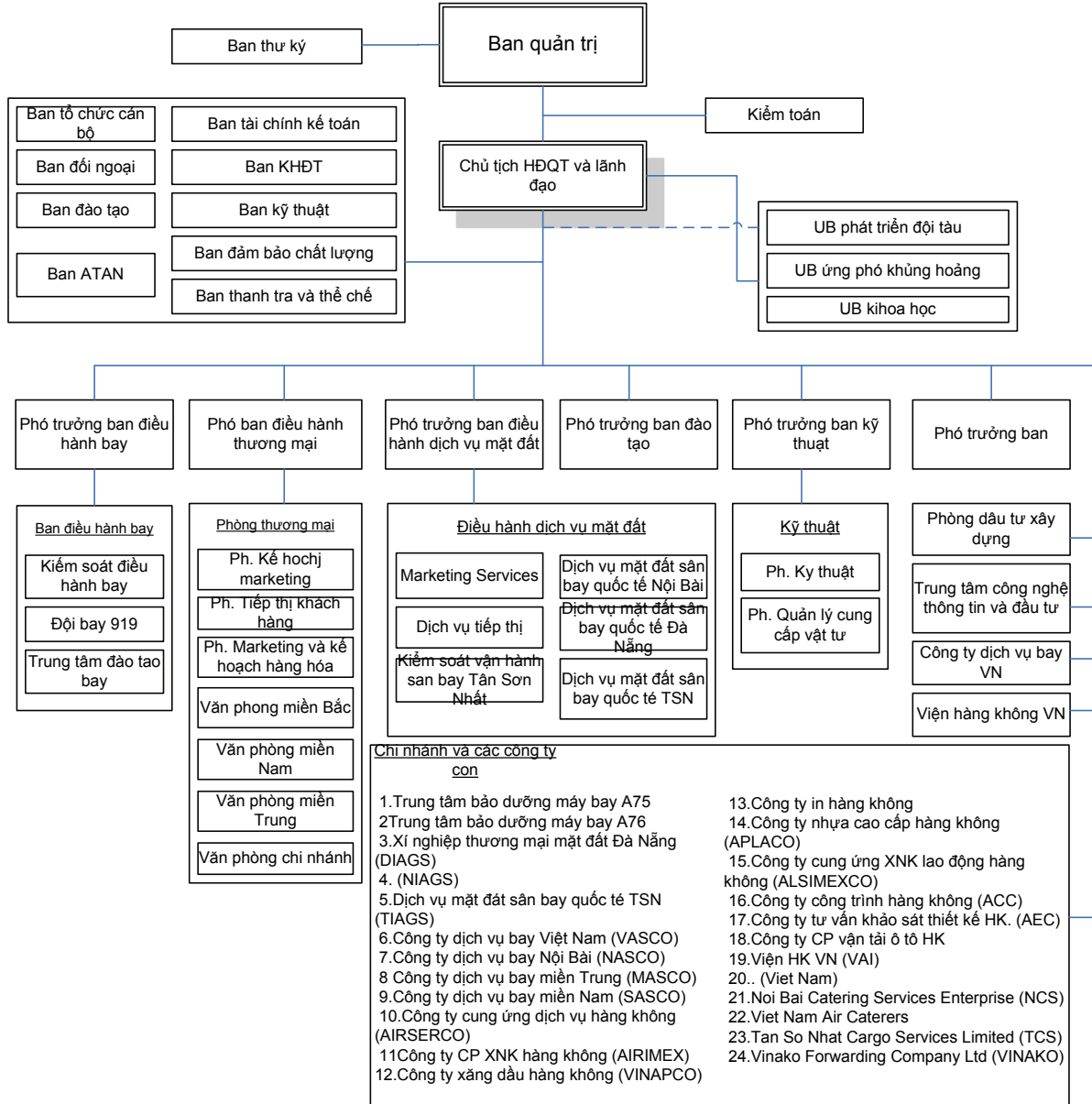


Nguồn: Vitranss2

## PHỤ LỤC 3.14

### Cơ cấu tổ chức của Tổng công ty hàng không Việt Nam

**Hình 1 Sơ đồ tổ chức của Tổng công ty hàng không Việt Nam**



Nguồn: VITRANSS2

## PHỤ LỤC 3.15

### Danh sách các Tổng công ty Nhà nước

**Bảng 1** Danh sách các Tổng công ty nhà nước theo QĐ 91 TTg/1994

STT	Tên công ty	Địa điểm
<b>I</b>	<b>Tổng công ty hàng không Việt Nam</b>	
	<b>Các đơn vị thành viên hạch toán phụ thuộc</b>	
	Công ty xăng dầu hàng không (VINAPCO)	
	Công ty XNK hàng không (AIRIMEX)	
	Công ty cung cấp dịch vụ hàng không	
	Công ty thiết kế, khảo sát và tư vấn hàng không	
	Công ty xây dựng dự án hàng không	
	Công ty nhựa cao cấp hàng không	
	Công ty vận tải hàng không	
	Công ty in hàng không	
	Công ty dịch vụ bay Nội Bài	
	Công ty dịch vụ bay Tân Sơn Nhất	
	Công ty dịch vụ bay Đà Nẵng	
	<b>Các đơn vị hạch toán độc lập</b>	
	Hàng không quốc gia Việt Nam	
	Công ty bay dịch vụ Việt Nam	
	Xí nghiệp thương mại mặt đất Nội Bài	
	Xí nghiệp thương mại mặt đất Đà Nẵng	
	Xí nghiệp thương mại mặt đất Tân Sơn Nhất	
	Xí nghiệp sửa chữa máy bay A75	
	Xí nghiệp sửa chữa máy bay A76	
	<b>Khối hành chính</b>	
	Viện hàng không	
	Trung tâm cung ứng lao động	
	<b>Các đơn vị liên doanh có vốn góp của Tổng công ty</b>	
	Công ty liên doanh xuất ăn Tân Sơn Nhất	
	Công ty TNHH dịch vụ hàng hóa Tân Sơn Nhất	
	Công ty liên doanh TNHH khách sạn hàng không Việt Nam	
	Cty CP hàng không (Pacific Airline)	
	Cty phân phối toàn cầu (abacus-Việt Nam)	
<b>2</b>	<b>Tổng công ty hàng hải Việt Nam (VINALINES)</b>	<b>Tòa nhà Oceanpark, Số 1 Đào Duy Anh, Hà Nội</b>
	Cty vận tải biển Vinalines (VSC)	Quận Đống Đa, Hà Nội
	Cty vận tải biển Hải Phòng Vinalines Hải Phòng	Quận Ngô Quyền, Hải Phòng
	Cty vận tải biển Sài Gòn	Q4, TP HCM
	Cty vận tải biển Cần Thơ	Q Bình Trị, Cần Thơ
	Cty vận tải biển Nha Trang	Phường Vinh Nguyên, Nha Trang
	Cty thương mại xăng dầu đường biển	Q1, TP HCM
	Cty vận tải biển VN (VOSCO)	Phố Trần Quốc Toàn, Hải Phòng
	VITRANSCHART	Q4, HCM
	VINASHIP	Hoàng Văn Thụ, Hải Phòng
	FALCON	Q3, HCM
	Cty CP hàng hải đông đô (VISERITRANS)	Q Cầu Giấy, Hà Nội
	NOSCO	Q Đống Đa, Hà Nội
	VOSA	Q1, HCM
	Cty lao động HTQT phía Nam (INLACO Sài Gòn)	Q4, HCM
	Cung ứng hàng hải	Q4, HCM

STT	Tên công ty	Địa điểm
	Cty dịch vụ công nghiệp hàng hải (INSECO)	Q Đống Đa, Hà Nội
	Tư vấn hàng hải	TP Quy Nhơn, Bình Định
	Cty dịch vụ tổng hợp thương mại cảng Sài Gòn (SPTS)	Số 1 Đào Duy Anh, Hà Nội
	Cty GERMARTRANS	Q4 HCM
	Cty vận tải hàng hóa công nghệ cao (TRANSVINA)	Q1 HCM
	Cty liên doanh khai thác Container Việt Nam (VINABRIDGE)	Q1 HCM
	Cty liên doanh vận tải quốc tế Việt Nam-Nhật Bản (VIJACO HPH)	Đường Đà Nẵng, Hải Phòng
	Cty liên doanh hàng hải phương đông Việt Nam-Philipin (POLVN)	Q Ngô Quyền, Hải Phòng
	Cty CP logistic AHLEFS-VN	Q4 HCM
	Cty CP vận tải Container Việt Nam	Q1 HCM
	Cty CP phát triển hàng hải (VIMADECO)	Q1 HCM
	Cty dịch vụ và cung ứng dịch vụ hàng hải (MARSECO)	Đường Võ Thị Sáu, Hải Phòng
	Cty CP dịch vụ vận tải (SAPHI)	Q Ngô Quyền, Hải Phòng
	Cty CP dịch vụ kết hợp (GEMADEPT)	Q4 HCM
	Cty CP lao động HTQT Hải Phòng (INLACO HP)	Q Tân Bình, HCM
	Cty CP Container phía Nam (VICONSHIP Sài Gòn)	Phố Nguyễn Trãi, Hải Phòng
	Cty CP dịch vụ vận tải thương mại	Q1 HCM
	Cty CP vận tải biển Hải Âu (SESCO)	Hoàng Văn Thụ, Hải Phòng
	Cty CP hàng hải Hà Nội (Marina Hà nội)	Q1 HCM
	Cty CP XNK vật liệu hàng hải (MARIMEX)	Đào Duy Anh, Hà Nội
	Cty CP dịch vụ tổng hợp và thương mại cảng Hải Phòng (TRASECO)	Q4, HCM
	Cty CP kỹ thuật thông tin hàng hải (MITECO)	Ngô Quyền, Hải Phòng
	Cty CP cảng Đoạn Xá	Phố Trần Khánh Dư, Hải Phòng
	Cty CP Container Việt Nam (VICONSHIP)	Ph Dịch Vọng, Hà Nội
	Cty CP vận tải và cung ứng xăng dầu (TRANPETSCO)	Q4 HCM
	Cty CP tư vấn thiết kế dân dụng hàng hải	Q Hồng Bàng, Hải Phòng
	Cty CP hàng hải Sài Gòn (SMC)	Q4 HCM
	Cty CP cảng Vật Cách	Q Hồng Bàng, Hải Phòng
	Cty CP cảng Đà Nẵng	Bạch Đằng, Đà Nẵng
	Cty dịch vụ XNK cảng Sài Gòn	Q 4 HCM
	Cty CP dịch vụ kỹ thuật hàng hải (INSECO)	Phố Lê Thanh Phương, Nha Trang
	Cty dịch vụ kỹ thuật cảng Hải Phòng (TECHSECO)	Q Ngô Quyền, Hải Phòng
	Trung tâm phát triển nguồn nhân lực hàng hải Asian	Lạch Tray, Hải Phòng
<b>3</b>	<b>Tổng công công nghiệp tàu thủy Việt Nam</b>	<b>109 Quán Thánh, Ba Đình, Hà Nội</b>
	Xưởng đóng tàu Bạch Đằng	
	Xưởng đóng tàu Sông Cấm	
	Xưởng đóng tàu Bến Kiên	
	Xưởng đóng tàu Tam Bạc	
	Xưởng đóng tàu Hạ Long	
	Xưởng đóng tàu Sông Lô	
	Nhà máy sửa chữa tàu thủy Phà Rừng	
	Nhà máy sửa chữa tàu thủy Nam Triệu	
	Nhà máy sửa chữa tàu chở dầu và tàu đi biển	
	Xưởng đóng tàu Sài Gòn	
	Xưởng đóng tàu sông Hàn	
	Nhà máy sửa chữa phương tiện đường thủy và đóng tàu	
	Xưởng đóng tàu Nam Hà	
	Cty thiết bị vận tải thông tin điện tử	
	Cty XNK thiết bị và vật liệu đóng tàu	
	Cty XK phế liệu và lắp ráp tàu thủy	
	Cty ứng dụng công nghệ mới và xây dựng	
	Cty vận tải biển đông	



STT	Tên công ty	Địa điểm
	Cty lắp ráp tàu thủy và khí công nghiệp	
	Cty phát triển đóng tàu và tư vấn đầu tư	
	Cty nghiên cứu thiết kế GTVT	
	Cty tài chính Cty liên doanh có vốn góp của Tổng cty công nghiệp tàu thủy Việt Nam	
	Cty liên doanh lắp ráp tàu biển Việt Nam-Hàn Quốc (VISKO)	
	Cty liên doanh vận tải biển BAIKAN (VASCO)	
<b>4</b>	<b>Tổng công ty đường sắt Việt Nam</b>	<b>120 Lê Duẩn, Đống Đa, Hà Nội</b>
	Liên hiệp đường sắt	
	Cty công trình 6	
	Cty công trình đường sắt 1	
	Cty công trình đường sắt 2	
	Cty công trình đường sắt 3	
	Cty hạ tầng đường sắt	
	Cty xây lắp và nguyên vật liệu	
	Cty xây dựng phát triển nhà ở đường sắt	
	Cty tư vấn đầu tư xây dựng	
	Xí nghiệp hạ tầng đường sắt Đà Nẵng	
	Xí nghiệp xe lửa Gia Lâm	
	Xí nghiệp toa xe Hải Phòng	
	Xí nghiệp toa xe Dĩ An	
	Xí nghiệp cầu đường đường sắt	
	Xí nghiệp cao su đường sắt	
	Xí nghiệp công trình đường sắt Đà Nẵng	
	Xí nghiệp đá Đồng Mô	
	Xí nghiệp đá Phủ Lý	
	Xí nghiệp đá Hoàng Mai	
	Xí nghiệp VLXD đường sắt Thuận Hải	
	Cty XNK cung ứng thiết bị và vật liệu đường sắt	
	Cty vật liệu đường sắt Đà Nẵng	
	Cty vật liệu đường sắt Sài Gòn	
	Cty du lịch đường sắt Hà Nội	
	Cty du lịch đường sắt Sài Gòn	
	Cty du lịch đường sắt Đà Nẵng	
	Cty dịch vụ vận tải đường sắt	

**Bảng 2 Danh sách các tổng công ty Nhà nước theo QĐ 90**

No	Công ty nhà nước	Địa điểm
1	<b>Tổng công ty thiết kết GTVT (TEDI)</b>	<b>Quận Đống Đa, Hà Nội</b>
2	<b>TRANSINCO</b>	
3	<b>Tổng công ty vận tải thủy miền Bắc (NOWA TRANCO)</b>	<b>158 Nguyễn Văn Cừ, Long Biên, Hà Nội</b>
1	Công Ty CP vận tải đường thủy1	Quận Hai Bà Trưng, Hà Nội
2	Công Ty CP vận tải đường thủy2	Ninh Bình town, Ninh Bình
3	Công Ty CP vận tải đường thủy3	Quận Hồng Bàng, TP Hải Phòng
4	Công Ty CP vận tải đường thủy4	Đường Hùng Vương, TP Hải Phòng
5	Công ty xây dựng công trình đường thủy dân dụng và Nguyên liệu kỹ thuật	Quận Thanh Xuân, Hà Nội
6	Công ty CP cơ khí 75	Quận Thanh Trì, Hà Nội
7	Công ty vận tải thủy Thái Bình	Phường Hải Phòng, TP Thái Bình
8	Công ty vận tải và cơ khí đường thủy	TP Hạ Long, Tỉnh Quảng Ninh
4	<b>Tổng công ty vận tải thủy miền Nam(SOWA TRANCO)</b>	<b>298 Huỳnh Tan Phát Road, Distr No.7, TP HCM</b>
1	Cty CP dịch vụ tổng hợp đường thủy	Quận7 TP HCM
2	Cty CP cơ khí công trình dân dụng 2	Quận5 TP HCM
3	Cty lắp đặt và xây dựng công trình dân dụng	Quận1 TP HCM
4	Cty sửa chữa và đóng tàu Cần Thơ	Tran Phu Distr, Can Tho City
5	Cty dịch vụ cơ khí và xây dựng đường sông miền Nam	Quận3 TP HCM
6	Cty CP thương mại và xây dựng công trình dân dụng	TP Vinh, tỉnh Nghệ An
7	CtyCP dịch vụ vận tải đường sông và XKLD ở miền Nam	Dist.4 TP HCM
5	<b>Tổng công ty công trình xây dựng GT CIENCO Thăng Long</b>	<b>72 Nguyễn Chí Thanh, Quận Đống Đa, HN</b>
6	<b>Tổng công ty công trình xây dựng GT 1 (CIENCO 1)</b>	<b>623 Phố La Thanh, Quận Ba Đình, HN</b>
7	<b>Tổng công ty công trình xây dựng GT 4 (CIENCO 4)</b>	<b>29 Phố Quang Trung, TP Vinh, tỉnh Nghệ An</b>
8	<b>Tổng công ty công trình xây dựng GT 3 (CIENCO 5)</b>	<b>77 Phố Nguyễn Du, TP Đà Nẵng</b>
9	<b>Tổng công ty công trình xây dựng GT 5 (CIENCO 6)</b>	<b>127 Phố Đinh Tiên Hoàng, Quận Bình Thạnh, TP HCM</b>
10	<b>Tổng công ty công trình xây dựng GT 6 (CIENCO 8)</b>	<b>18 Hồ Đắc Di, Quận Đống Đa, HN</b>
11	<b>Tổng công ty xây dựng đường thủy</b>	<b>40 Phùng Hưng, Hoàn Kiếm, HN</b>
1	Machine based Construction and Service JSC	Quận Thanh Xuân, HN
2	Trade and Construction Investment Co	Quận Hồng Bàng, TP Hải Phòng
3	Civil Work Co No.86	Quận Bình Thạnh, TP HCM
4	Công ty xây dựng đường thủy.2	Quận Hồng Bàng, TP Hải Phòng
5	Công ty xây dựng đường thủy.5	Quận Thanh Xuân, HN
6	Labor Service Co.	Dist. 3, TP HCM
7	Công ty công trình đường thủy phía Nam	Quận Bình Thạnh, TP HCM
8	Công ty công trình đường thủy	Quận Đống Đa, HN
9	Công ty xây dựng và nạo vét đường thủy.1	Quận Hồng Bàng, TP Hải Phòng
10	Công ty nạo vét.2	Quận Bình Thạnh, TP HCM
11	Công ty nạo vét đường biển.1	Quận Ngô Quyền, TP Hải Phòng
12	Công ty nạo vét đường biển.2	TP Vinh, tỉnh Nghệ An
13	Công ty công trình dân dụng miền trung.	TP Vinh, tỉnh Nghệ An
14	Công ty tư vấn thiết kế công trình thủy.1	Tu Liem Distr, HN
15	Công ty CP đầu tư và thiết kế dân dụng 1	Quận Đống Đa, HN
16	Công ty Cp đầu tư xây dựng đường bộ và đường thủy.3	Quận Hai Bà Trưng, Hà Nội
17	Công ty CP đầu tư và phát triển kinh tế Việt Nam	Quận Hai Bà Trưng, Hà Nội
18	Công ty CP thiết kế dân dụng GTVT	Quận Ngô Quyền, TP Hải Phòng
12	<b>Các công ty xây dựng và thương mại. (VIETRACIMEX)</b>	<b>201 Minh Khai Str, Quận Hai Bà Trưng, HN</b>
1	Công ty CP xây dựng và thương mại Bạch Đằng	Quận Hai Bà Trưng, Hà Nội
2	Công ty CP phát triển và xây dựng cơ sở hạ tầng.9	Quận Hai Bà Trưng, Hà Nội
3	Công ty CP XNK lao động và thương mại Sao Vàng	Quận Hai Bà Trưng, Hà Nội
4	Công ty CP xây dựng và thương mại Hải Phòng.5	Quận Ngô Quyền, TP Hải Phòng
5	Công ty CP xây dựng, cơ khí thương mại Hải Phòng	Quận An Dương, TP Hải Phòng
6	Công ty CP xây dựng Đà Nẵng	Quận Liên Chiểu, TP Đà Nẵng
7	Công ty CP đầu tư và xây dựng Việt Nam-Nhật Bản	Quận Hai Bà Trưng, HN
8	Công ty Phát triển-đầu tư xây dựng Thăng Long	Huyện Từ Liêm, HN

## **PHỤ LỤC 5**

**PHỤ LỤC 5.1 Tổng quan về thể chế chính sách 2020/2030**

Vai trò	A CQCQ và thiết lập chính sách, chiến lược	B Hành chính/Nguyên tắc	C Phát triển chương trình/Quản lý	D Cung cấp dịch vụ
Chức năng	Chiến lược và chính sách; quỹ riêng, khung pháp lý	Kế hoạch chiến lược: tiêu chuẩn kỹ thuật, quy tắc, kế hoạch đầu tư; thu phí người sử dụng	Kế hoạch kinh doanh: đặc điểm và kiểm tra các hoạt động và dịch vụ cung cấp	Xây dựng, duy tu bảo dưỡng và các dịch vụ khác
<b>Vai trò</b>	<b>A CQCQ và thiết lập chính sách, chiến lược</b>	<b>B Hành chính/Nguyên tắc</b>	<b>C Phát triển chương trình/Quản lý</b>	<b>D Chuyển phát dịch vụ</b>
An toàn và cơ sở hạ tầng đường bộ	Bộ GTVT	Cục ĐB/PMU/Bộ GTVT: đường không xe máy (PPC/PTA quy hoạch các đường cấp 3)	Cục ĐB, PTA và các nhà thầu tư nhân	Cục ĐB, PTA và các nhà thầu tư nhân
Kết cấu hạ tầng cao tốc	Bộ GTVT/TỔNG Cục ĐB		Cơ quan đường bộ thực hiện	VEC và đối tác JV
Dịch vụ vận tải đường bộ	Bộ GTVT	CP hóa các doanh nghiệp của Bộ GTVT/ Các đơn vị vận tải hành khách còn lại		Quản lý và hợp đồng thông qua các nhà thầu tư nhân
An toàn và hạ tầng đường sắt	Bộ GTVT	VNRA	Đơn vị quản lý đường	Các cty và nhà thầu tư nhân
Dịch vụ đường sắt	Bộ GTVT	Tổng công ty đường sắt khai thác (VRC)		VR và các nhà thầu tư nhân
Hạ tầng vận tải đường thủy	Bộ GTVT	Cục đường thủy (PPC/PTA cho quy hoạch các cảng và đường thủy cấp 3)	Cục đường thủy quản lý đường thủy nội địa cấp 1, 2, Sở GT tỉnh quản lý đường thủy cấp 3 và có phân hóa các cảng địa phương	Cục đường thủy nội bộ, PTA, các cty nhà thầu và các nhà thầu tư nhân
Dịch vụ vận tải đường thủy	Bộ GTVT	Các nhà thầu tư nhân quy định	Cục đường thủy nội địa (Cty quản lý đường sông phía Bắc và Nam quản lý các cảng sông chính, Sở GTVT tỉnh quản lý các tuyến và cảng địa phương.	Khai thác tư nhân
Hàng hải: an toàn và hạ tầng cảng biển	Bộ GTVT	Cục hàng hải (PPC/PTA cho quy hoạch các cảng cấp 3)	Có phân hóa các cảng, Cục hàng hải quản lý luồng lạch và hỗ trợ dẫn luồng	Cục hàng hải, CTNN và nhà thầu tư nhân
Hàng hải: vận tải biển	VPTT/Bộ GTVT	Tổng cty hàng hải		Đối tác và nhà thầu tư nhân
An toàn và hạ tầng HK	Bộ GTVT	Cục HKDDVN và 3 cơ quan HK	3 tổng công ty hàng không, Cục HKDD để quản lý vận tải HK	Cục HK dân dụng và nhà thầu tư nhân
Dịch vụ hàng không	VPTT/Bộ GTVT	Tổng công ty HKVN (VAC), Jet Star Pacific, Tổng công ty dịch vụ bay Việt Nam (trực thăng)		Nhà thầu phụ, đối tác JV

Nguồn: được phát triển từ hình 4.1.1 Trách nhiệm tương lai: Vitrans 1 Báo cáo kỹ thuật số 4 Thể chế GTVT 7/2000

Ghi chú: Các trách nhiệm được chỉ định tới các quản lý cấp quận về hạ tầng tam cấp không được nêu nhưng về bản chất cũng giống như cấp tỉnh