

Quản lý nhà nước đối với kinh tế hàng hải Việt Nam: Nhìn từ hiệu quả tổ chức quản lý cảng biển

PHẠM QUANG GIÁP*
TRẦN HOÀNG HẢI**

Với lợi thế là quốc gia có bờ biển dài, kinh tế hàng hải đóng vai trò quan trọng thúc đẩy năng lực hội nhập quốc tế của Việt Nam. Kinh tế hàng hải được xác định trên các lĩnh vực chủ chốt: công nghiệp đóng tàu; vận tải biển; cảng biển; và dịch vụ cảng biển. Trong đó, cảng biển có tầm ảnh hưởng rất lớn, là cầu nối giữa các vùng kinh tế và hơn nữa có vai trò trong việc hình thành các đô thị cảng, trung tâm dịch vụ hậu cần logistics mang tính quốc tế. Bài báo này đề cập đến mặt quản lý nhà nước (QLNN) đối với kinh tế hàng hải ở Việt Nam dưới góc nhìn hiệu quả tổ chức quản lý cảng biển.

THỰC TRẠNG

Về thực trạng phát triển cảng biển

Thời gian qua, hệ thống cảng biển đã được phát triển theo một quy hoạch tổng thể và thống nhất trên quy mô cả nước, nhằm đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; tạo cơ sở vật chất kỹ thuật để nhanh chóng đưa Việt Nam hội nhập và đủ sức cạnh tranh trong hoạt động cảng biển với các nước trong khu vực và trên thế giới, khẳng định vị trí và ưu thế về kinh tế biển, đồng thời góp phần bảo đảm quốc phòng, an ninh của đất nước. Ngoài ra, hệ thống cảng biển cũng giúp hình thành những đầu mối giao lưu kinh tế quan trọng với quốc tế, làm động lực phát triển các khu kinh tế, đô thị - công nghiệp ven biển.

Theo báo cáo nghiên cứu của Diễn đàn Logistics (2019), đến năm 2019, cả Việt Nam có 281 bến cảng với tổng công suất trên 550 triệu tấn/năm. Các cảng biển trên cả nước giai đoạn 2011-2018 đã được đầu tư, cải tạo nâng cấp, hầu hết những cảng biển tổng hợp loại I của quốc gia có thể tiếp nhận tàu trọng

tải từ 10.000 tấn trở lên. Điển hình như Dự án đầu tư xây dựng cảng cửa ngõ Lạch Huyện - Hải Phòng (giai đoạn khởi động) đã hoàn thành và đưa vào khai thác trong năm 2018 với quy mô tiếp nhận tàu 80.000-100.000 tấn. Hầu hết các cảng đầu mối khu vực Hải Phòng, Đà Nẵng, Bà Rịa - Vũng Tàu, TP. Hồ Chí Minh... đã được nâng cấp có thể tiếp nhận tàu trọng tải đến 30.000DWT. Cảng Cái Mép - Thị Vải tiếp nhận tàu trọng tải đến 18.300TEU (194.000DWT) vào khai thác hàng tuần, kết nối trực tiếp hàng xuất - nhập khẩu Việt Nam với thị trường Bắc Âu. Ở khu vực miền Trung, khối cảng biển cũng đang trên đà tăng trưởng tốt thời gian vừa qua, như: cảng Đà Nẵng, cảng Cam Ranh...

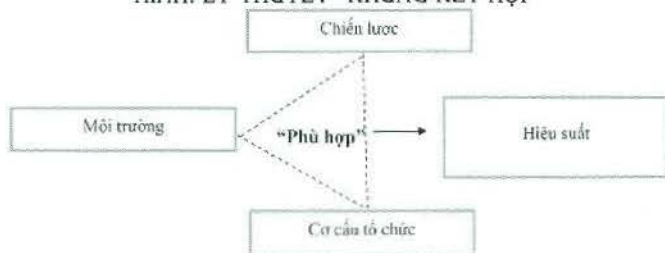
Một số dự án cảng hành khách quốc tế chuyên dùng đầu tiên cũng đã được triển khai đầu tư tại Quảng Ninh, Phú Quốc (Kiên Giang). Các bến cảng chuyên dùng phục vụ các trung tâm công nghiệp lớn trên cả nước, như: Nghi Sơn, Vũng Áng, Dung Quất, Vĩnh Tân... đã đưa vào vận hành, tạo động lực thúc đẩy mạnh mẽ kinh tế ven biển và thu hút đầu tư.

Theo báo cáo của Cục Hàng hải Việt Nam, năm 2019, khối lượng hàng thông qua cảng biển do đội tàu Việt Nam vận chuyển đạt 81,2 triệu tấn, tăng 16% so với cùng kỳ năm 2018; trong đó, khối lượng hàng container thông qua cảng của đội tàu biển Việt Nam đạt 1,2 triệu TEU tăng 5% so với cùng kỳ năm trước.

* ThS., Tổng Công ty Bảo đảm An toàn Hàng hải miền Nam

** TS., Trường Đại học Hàng hải Việt Nam

HÌNH: LÝ THUYẾT “KHUNG KẾT HỢP”



Nguồn: Baltazar và Brooks, 2006

Về thực trạng tổ chức quản lý cảng biển Việt Nam

Theo Khoản 5, Điều 3, Nghị định số 58/2017/NĐ-CP, ngày 10/05/2017 quy định chi tiết một số điều của Bộ luật Hàng hải Việt Nam về quản lý hoạt động hàng hải, thì các cơ quan (tổ chức) QLNN chuyên ngành cảng biển, gồm: Bộ Giao thông Vận tải, Cục Hàng hải Việt Nam; Cảng vụ hàng hải; Hải quan cửa khẩu, Biên phòng cửa khẩu; Kiểm dịch y tế; Kiểm dịch động/thực vật; Phòng cháy chữa cháy; Bảo vệ môi trường.

Do có nhiều cơ quan đang đảm nhiệm vai trò QLNN đối với cảng biển có quy định và thẩm quyền riêng nên khi tàu cập cảng, xuất cảng, quy trình xử lý thủ tục hành chính được thực hiện qua nhiều khâu, nhiều cửa có thể gây lãng phí thời gian chờ đợi, chi phí dừng đỗ tại cảng của các doanh nghiệp vận tải biển. Hiện nay, thủ tục hành chính trong hoạt động hàng hải tại cảng còn rườm rà, phức tạp. Mặc dù, từ tháng 08/2018, thủ tục hành chính tại cảng biển được thực hiện qua cơ chế một cửa, giảm thời gian xử lý thủ tục hành chính từ 6 giờ xuống 0,5 giờ, tuy nhiên, không phải 100% cảng biển trong nước đều thực hiện được điều đó.

Cũng do chịu sự giám sát từ nhiều cơ quan (tổ chức) QLNN chuyên ngành, nên hoạt động khai thác cảng phải chịu sự điều chỉnh của nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, điển hình như: Bộ luật Hàng hải Việt Nam năm 2015; Luật Bảo vệ môi trường năm 2014; Luật Hải quan năm 2014... cùng nhiều văn bản dưới luật khác do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng... ban hành. Ngoài ra, do đặc thù mang tính quốc tế, nên cảng biển còn tuân theo nhiều điều ước quốc tế, mà Việt Nam là thành viên (Ví dụ: Công ước Kyoto về Đơn giản hóa và Hải hòa hóa thủ tục hải quan - “Kyoto Convention 1973”).

Do nhiều cơ quan QLNN quản lý, chịu sự điều chỉnh của nhiều văn bản luật khác nhau, nên cảng biển không tránh khỏi tình trạng chồng chéo về mặt nội dung và trùng lặp đối tượng chịu sự quản lý. Ví dụ như: nhiều luồng tuyến thuộc sông Tiền hay sông Hậu vừa mang đặc điểm tự nhiên về đường thủy, vừa mang đặc điểm tự nhiên về đường biển, nên chịu cả sự điều chỉnh của cả Bộ luật Hàng hải và Luật Giao thông đường thủy nội địa, dẫn đến sự khác biệt về mặt quản lý hành chính. Từ đó, kéo theo chi phí bốc xếp hàng hóa, dịch vụ cho phương tiện vận tải ở cảng biển và bến thủy là khác nhau.

Về mặt quản lý quy hoạch, đầu tư phát triển cảng biển hiện cũng đang trong tình trạng dàn trải, thiếu

đồng bộ và lạc hậu. Sự dàn trải còn thể hiện ở việc cấp giấy phép tràn lan, gây lãng phí trong khai thác hệ thống cảng và hạ tầng đường bộ. Hậu quả là, số lượng cảng biển quá nhiều, trong khi nguồn hàng lại có hạn, nên dẫn đến tình trạng dư thừa công suất khai thác cảng. Mặt khác, đầu tư cảng biển “manh mún” không chú trọng đến hệ thống giao thông kết nối sau cảng khiến nhiều cảng biển rơi vào thế bị cô lập. Hầu hết các trục đường giao thông nối với cảng biển đang xuống cấp, không đáp ứng nhu cầu vận chuyển hàng hóa của các cảng.

Ngoài ra, do các cảng đều ở gần các trung tâm dân cư, nên thường xuyên xảy ra ách tắc giao thông. Hệ thống cảng biển Việt Nam hiện nay đang đối mặt với thách thức “lạc hậu” về mặt quy hoạch. Trong hệ thống cảng biển Việt Nam, bến container chiếm rất ít, trong khi xu thế vận chuyển hàng hóa bằng container ngày một tăng cao.

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN

Lý thuyết “khung kết hợp” xác định nhân tố tác động tới hiệu quả tổ chức quản lý cảng biển

Nghiên cứu các nhân tố tác động tới hiệu quả tổ chức quản lý cảng biển, Baltaza và Brooks (2006) đưa ra lý thuyết “khung kết hợp” (Matching Framework). Lý thuyết cho rằng, quản lý cảng biển dù ở cấp độ chính phủ (quản lý nhà nước) hay ở cấp độ doanh nghiệp (quản trị kinh doanh của doanh nghiệp cảng biển) đều cần xác định bộ khung gồm 3 nhân tố cơ bản, đó là: Môi trường; Chiến lược; và Cơ cấu tổ chức. Ba nhân tố này có mối quan hệ mật thiết “kết hợp” với nhau quyết định hiệu suất quản lý cảng biển (Hình).

(1) Yếu tố thứ nhất là “Môi trường” gồm 3 loại:

- **Môi trường ngoại tác:** Cũng giống như nhiều loại hình tổ chức quản lý khác, các yếu tố về thể chế chính trị, thể chế kinh tế, thể chế xã hội, thuế quan, lãi suất, sự phát triển khoa học công nghệ... có tác động tới quá trình quản lý cảng biển. Ví dụ, sự thay đổi thể chế sở hữu đất đai, tài nguyên sẽ tác động trực tiếp tới chính sách quy hoạch của cơ quan quản lý cảng; hay môi trường lãi suất tăng/giảm sẽ tác động lên chiến lược kinh doanh của các tổ chức trong ngành cảng biển.



Đầu tư cảng biển
Việt Nam hiện nay
đang trong tình trạng
dàn trải,
thiếu đồng bộ
và lạc hậu

- *Môi trường trong ngành cảng biển:* Đó là mối quan hệ giữa các cơ quan liên quan trong quản lý cảng; quy mô của các cơ quan quản lý cảng; sự liên kết, hợp tác giữa các cơ quan quản lý cảng với nhau. Tuy nhiên, môi trường trong ngành cũng có thể bị giới hạn bởi các quy định pháp lý do chính phủ đặt ra. Ví dụ: Chính phủ vẫn có thể bao cấp hoàn toàn hoặc một phần cho các cảng biển nắm vị trí kinh tế trọng điểm chiến lược, trong khi nhiều cảng khác phải tự chủ tài chính hoàn toàn...

- *Môi trường nội bộ cơ quan quản lý cảng:* Bao gồm cơ cấu tổ chức và các chủ thể có liên quan, như: hãng tàu, doanh nghiệp logistics, đơn vị sản xuất hàng hóa, đối thủ cạnh tranh trực tiếp, đối thủ tiềm năng...

(2) *Yếu tố thứ hai là "Chiến lược".* Chiến lược là quyết định của cơ quan quản lý cảng đối với điều kiện môi trường bên ngoài. Có hai khía cạnh quan trọng nhất liên quan đến chiến lược phát triển cảng là chiến lược về sản phẩm cho thị trường (các loại hình dịch vụ cảng biển, như: sửa chữa tàu, bốc dỡ hàng, hoa tiêu, hàng container, hàng khô, hàng rời, hàng lỏng...) và chiến lược cạnh tranh giữa các cảng biển với nhau.

(3) *Yếu tố thứ ba là "Cơ cấu tổ chức".* Cơ cấu tổ chức là hệ thống phân quyền cấp bậc từ trên xuống dưới của cơ quan quản lý cảng nhằm mục đích vận hành hệ thống, kiểm soát thông tin, kiểm soát nội bộ. Đây là nội dung quan trọng nhất đối với việc xây dựng mô hình đề xuất. Bởi, nó được coi là yếu tố bản chất bên trong của mô hình, trong đó trách nhiệm

và nguồn lực sẽ được phân bổ cho các bộ phận chuyên trách. "Cơ cấu tổ chức" được coi là công cụ để cơ quan quản lý cảng thực hiện chiến lược.

Giải pháp đổi mới công tác quản lý cảng biển

Trên cơ sở lý thuyết "khung kết hợp", các tác giả đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả QLNN cảng biển Việt Nam.

Giải pháp về mặt môi trường thể chế

Về mặt thể chế, pháp lý, tổ chức quản lý cảng biển ở quốc gia nào, thì được điều chỉnh và quy định trong luật của quốc gia đó. Do đó, cơ cấu, tổ chức, chức năng, quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan này cũng khác nhau theo từng quốc gia.

Ở Việt Nam, khi các thể chế quản lý cảng biển vẫn đang trong tình trạng chông chéo về chức năng, nhiệm vụ, cần phải rà soát, chỉnh sửa, phân định phạm vi thực thi rõ ràng. Khắc phục tình trạng quản lý quy hoạch đầu tư dàn trải, manh mún, giải pháp khuyến nghị đưa ra, đó là chuyển đổi mô hình sở hữu cảng biển từ việc Nhà nước quản lý 100% kết cấu hạ tầng cảng biển sang cổ phần hóa hoặc dưới hình thức đối tác công - tư (PPP) để tranh thủ được nguồn lực tư nhân cho phát triển cảng biển.

Khi chuyển đổi mô hình sở hữu cảng biển theo hướng tư nhân hóa, hay theo mô hình chính quyền cảng (tư nhân) cần lưu ý tới vấn đề tự chủ tài chính cho doanh nghiệp cảng. Tự chủ tài chính cần xem xét định ra khung giá (giá sàn) cho dịch vụ cảng biển, các biểu mẫu chung cho cảng.

Tổ chức quản lý cảng biển được sử dụng nguồn phí thu từ dịch vụ cảng biển để hoạt động, đầu tư, xây dựng khu hậu cần cảng và nạo vét luồng lạch. Tổ chức phải có trách nhiệm quản lý từ khâu quy hoạch, đầu tư xây dựng cho đến việc cho thuê bến bãi, thực hiện nạo vét duy tu luồng lạch, các dịch vụ hoa tiêu... tại một cụm cảng trong một khu vực.

Đối với một số cảng quan trọng có thể áp dụng hình thức: Nhà nước sở hữu, đầu tư phát triển cảng và

các công trình hạ tầng phục vụ cảng, các công ty tư nhân đầu thầu khai thác quản lý cảng và đầu tư các công trình trên cảng.

Giải pháp về mặt chiến lược

Một là, thực hiện liên kết trong phát triển kết cấu hạ tầng hàng hải

Tổ chức quản lý cảng biển cần tăng cường tính liên kết ngành giữa phát triển hạ tầng cảng biển với các lĩnh vực khác, như: công nghiệp xi măng, điện than, công nghiệp chế tác hay công nghiệp luyện kim... sẽ tối ưu hóa trong việc quy hoạch lựa chọn các địa điểm đầu tư phát triển công nghiệp và hạ tầng cảng biển nhằm giảm chi phí, hạ giá thành sản phẩm. Tăng cường liên kết vùng cho phép sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, nguồn nhân lực và phát huy tối đa chức năng, hiệu quả kết cấu hạ tầng hàng hải và hài hòa lợi ích các vùng miền, địa phương để mang lại lợi ích tổng thể cho đất nước. Đối với phát triển cảng biển, việc mở rộng tính liên kết vùng ra ngoài ranh giới lãnh thổ sẽ là cơ sở để phát huy thế mạnh các hành lang kinh tế xuyên quốc gia và phát triển cảng biển trung chuyển hiệu quả.

Hai là, đảm bảo tính đồng bộ trong phát triển cảng biển

Tăng cường hơn nữa sự phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương để đảm bảo tính đồng bộ trong kết nối cảng biển với hạ tầng liên quan, bao gồm: hạ tầng phần cứng và hạ tầng phần mềm. Hạ tầng phần cứng là hạ tầng giao thông kết nối, hạ tầng thông tin, hạ tầng các khu công nghiệp, trung tâm phân phối... Hạ tầng phần mềm là hạ tầng dành cho các dịch vụ gắn liền với phát triển cảng biển, như: bảo hiểm, ngân hàng, hạ tầng các cơ sở đào tạo và hạ tầng dành cho các cơ quan QLNN tại cảng biển.

Ba là, chủ động về vốn đối với các dự án ưu tiên, tăng cường xã hội hóa, thu hút đầu tư tư nhân

Nhà nước cần đảm bảo về nguồn vốn đầu tư để chủ động trong những tình huống an ninh - quốc phòng, giữ được ưu thế đặc quyền đặc lợi trong sử dụng tài nguyên. Đối với các dự án thứ yếu cần xã hội hóa tối đa nguồn vốn đầu tư để giảm chi phí và gánh nặng ngân sách. Mặt khác, huy động nguồn vốn của tư nhân là một yếu tố quan trọng, đặc biệt khi thu hút được những nhà đầu tư tư nhân có tiềm lực, kinh nghiệm quốc tế. Đây sẽ là động lực mạnh mẽ, điểm sáng để cải thiện và đổi mới

công tác đầu tư, khai thác kết cấu hạ tầng hàng hải.

Bốn là, phát triển cảng biển gắn với tăng trưởng xanh

Tổ chức quản lý cảng biển cần có định hướng phát triển cảng biển xanh, ứng dụng khoa học, công nghệ trong vận hành quản lý, khai thác và giám sát các hoạt động gắn liền với cảng biển, vận tải biển để giảm thiểu tối đa tác động tiêu cực đến môi trường sinh thái. Cần xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường áp dụng riêng cho cảng biển, đặc biệt tổ chức quản lý cảng cần sớm nội nghiên cứu các quy định về bảo vệ môi trường theo công ước quốc tế về hàng hải, mà Việt Nam là thành viên.

Giải pháp về mặt xây dựng cơ cấu tổ chức quản lý cảng biển

Khuyến nghị của các tác giả là nên thành lập cơ quan quản lý cảng biển "chính quyền cảng tự chủ". Mô hình Chính quyền cảng có chức năng đầu tư, phát triển, quản lý khai thác kết cấu hạ tầng cảng biển, khu hậu cần sau cảng và khu công nghiệp phụ trợ trong phạm vi vùng đất và vùng nước được giao. Từ kinh nghiệm quốc tế, giải pháp xây dựng cơ cấu tổ chức quản lý cảng biển theo hướng mô hình Chính quyền cảng tự chủ có thể xây dựng như sau:

- Hội đồng quản trị/điều hành của Chính quyền cảng tự chủ: Dự kiến sẽ có 7 thành viên tham gia để điều hành hoạt động của Chính quyền cảng tự chủ.

- Giám đốc điều hành sẽ do Hội đồng quản trị chọn ra để điều hành các hoạt động hàng ngày của Chính quyền cảng tự chủ.

- Chính quyền cảng sẽ có một số phòng ban chức năng, như: phòng chiến lược, kế hoạch và phát triển cảng biển và khu hậu cần sau cảng...□

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Trịnh Thế Cường (2016). *Quản lý nhà nước đối với cảng biển Việt Nam*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội
2. Trần Hoàng Hải (2019). *Đổi mới tổ chức quản lý cảng biển Việt Nam theo hướng xây dựng mô hình Chính quyền cảng tự chủ*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội
3. Nguyễn Thị Thanh (2019). *Phát triển kinh tế hàng hải ở Hải Phòng*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Chính trị quân sự, Hà Nội
4. Patrick Alderton (2008). *Port Management and Operations*, Informa
5. R. Baltazar and M.R. Brooks (2007). Port governance, devolution and the matching framework a configuration theory approach, *Research in Transportation Economics*, 17, 379-403
6. K.Talley, W. (2009). *Port Economics*, New York: Routledge