

Quản lý nhà nước về vận tải đa phương thức tại Việt Nam hiện nay

■ PGS TS. TRẦN THỊ LAN HƯƠNG

Trường Đại học Giao thông vận tải

■ ThS. PHAN THỊ THU HIỂN

Tổng cục Đường bộ Việt Nam

TÓM TẮT: Vận tải bao gồm các phương thức: vận tải đường bộ, đường sắt, đường thủy nội địa, hàng hải, hàng không và đường ống, mỗi phương thức vận tải có đặc điểm và phạm vi hoạt động có hiệu quả khác nhau. Vận tải đa phương thức (VTĐPT) là sự kết nối giữa các loại hình vận tải, với mục tiêu đáp ứng nhu cầu vận tải ngày càng tăng của xã hội trong thời đại nền kinh tế mở và giao thương với thế giới. Quản lý nhà nước (QLNN) về vận tải với vai trò quản lý, điều hành hoạt động của vận tải thông qua các bộ máy tác động vào các quá trình, các quan hệ kinh tế nhằm thực hiện tốt nhiệm vụ của vận tải đối với nền kinh tế. Bài báo nghiên cứu về QLNN về VTĐPT của Việt Nam nhằm quản lý, điều hành, kết nối các phương thức vận tải, tận dụng các lợi thế của VTĐPT.

TỪ KHÓA: Vận tải đa phương thức, quản lý nhà nước.

ABSTRACT: Transport system includes several means of transport such as road transport, rail transport, inland water transport, sea transport, air transport, and pipelines transport. Each mean of transport has different characteristics and effective scope of operation. Multimodal transport connects other transport modes with the goal of meeting the increasing transport needs of society in the era of open economy and world trade. State transport management with the role of managing and operating transport activities influences economic processes and relations in order to perform well the tasks of transport for the economy. This article research on the state management of multimodal transport in Vietnam in order to manage, operate, connect transport modes, take advantage of the advantages of multimodal transport.

KEYWORDS: Multimodal transport, state management.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Nhà nước luôn đóng vai trò quan trọng trong việc hoạch định, sử dụng chính sách, luật pháp can thiệp trực tiếp hoặc gián tiếp để điều tiết hoạt động vận tải nhằm bảo đảm phát triển hài hòa giữa các phương thức vận tải. Với xu thế phát triển chung, để đáp ứng nhu cầu vận tải

của nền kinh tế ngày càng tăng cao, cần phát triển các phương thức vận tải. QLNN về vận tải với mục tiêu phát huy thế mạnh của từng phương thức vận tải và phát triển hợp lý các phương thức vận tải, tăng cường kết nối giữa các phương thức để phát triển VTĐPT, nâng cao chất lượng dịch vụ, giảm chi phí vận tải hạ giá thành sản phẩm cho nền kinh tế trong điều kiện hội nhập và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.

2. NỘI DUNG

2.1. Khái niệm

- **QLNN:** Là hoạt động thực thi quyền lực nhà nước do các cơ quan nhà nước thực hiện nhằm xác lập một trật tự ổn định, phát triển xã hội theo những mục tiêu đã định, bao gồm toàn bộ hoạt động của cả bộ máy nhà nước từ lập pháp, hành pháp đến tư pháp vận hành như một thực thể thống nhất.

- **VTĐPT:** Là một phương pháp vận tải, hàng hóa được vận chuyển bằng hai hay nhiều phương thức vận tải khác nhau, trên cơ sở một chứng từ vận tải, một chế độ trách nhiệm về hàng hóa trong suốt hành trình chuyên chở hàng hóa. VTĐPT bao gồm VTĐPT quốc tế là VTĐPT từ nơi người kinh doanh VTĐPT tiếp nhận hàng hóa ở Việt Nam đến một địa điểm được chỉ định giao trả hàng ở nước khác và ngược lại. VTĐPT nội địa là VTĐPT được thực hiện trong phạm vi lãnh thổ Việt Nam.

- **QLNN đối với VTĐPT:** Là sự tác động có tổ chức và bằng pháp quyền của Nhà nước lên các hoạt động của toàn bộ hoạt động quản lý của các cơ quan chấp hành và điều hành của bộ máy nhà nước để tác động vào các quá trình, các quan hệ trong hoạt động của VTĐPT.

2.2. Nội dung, tiêu chí đánh giá và nhân tố tác động của QLNN đối với VTĐPT

2.2.1. Nội dung QLNN đối với VTĐPT

- Quản lý về quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển VTĐPT, phù hợp với quy hoạch phát triển GTVT chung của cả nước và phải phù hợp với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của vùng và địa phương.

- Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản QPPL về VTĐPT, bao gồm các văn bản pháp luật liên quan đến vận tải hàng hóa bằng các phương thức vận tải, thương mại, hải quan, bảo hiểm.

- Công tác thanh tra, tuần tra, kiểm soát và xử lý vi



phạm trong hoạt động VTĐPT do các cơ quan QLNN có thẩm quyền thực hiện.

2.2.2. Một số tiêu chí đánh giá QLNN đối với VTĐPT

- *Tiêu chí hiệu lực*: Hiệu lực QLNN chỉ mức độ tuân thủ pháp luật, chấp hành chỉ đạo từ các cơ quan QLNN: Đánh giá qua mức độ tuân thủ các quy định pháp luật; mức độ hiện thực quyền lực nhà nước: tổ chức xây dựng và triển khai định hướng phát triển; ban hành pháp luật đầy đủ, đồng bộ, kịp thời, tạo điều kiện pháp lý cho phát triển đa dạng các loại hình; điều tiết, can thiệp của Nhà nước trong quá trình phát triển; thực hiện kiểm tra, thanh tra, giám sát quá trình hoạt động.

- *Tiêu chí hiệu quả*: Hiệu quả là chỉ tiêu phản ánh trình độ khai thác các yếu tố đầu vào để tạo ra kết quả hoạt động với chi phí hoạt động, hoặc là chỉ tiêu phản ánh năng suất hoạt động, hiệu suất sử dụng các chi phí đầu vào: Thời gian vận chuyển từ khi nhận hàng đến khi giao hàng theo chứng từ vận tải bao gồm: thời gian vận chuyển bằng các phương thức; xếp dỡ chuyển tải giữa các phương thức, chờ đợi làm thủ tục trong giao nhận; hàng hóa lưu kho bãi...

$$T_{vt} = T_{vc} + T_{xd} + T_{cd} + T_{kbb}$$

Chi phí vận tải: Cấu trúc vận chuyển tại các chặng, chi phí xếp dỡ, chuyển tải, lưu kho bãi và chi phí phát sinh.

$$C_{vt} = C_{cv} + C_{xd} + C_p + C_k$$

- *Tiêu chí phù hợp, công bằng và bền vững*: Phù hợp với các mục tiêu định hướng; các quy định của pháp luật; phù hợp về nội dung, hình thức, kiểm tra, thanh tra, giám sát quá trình hoạt động của các tổ chức trong hoạt động VTĐPT; công bằng đòi hỏi sự cân đối về quyền và nghĩa vụ giữa các tổ chức trong tiếp cận và phát triển các loại và phương thức hoạt động; bền vững được biểu hiện qua sự ổn định về định hướng, ổn định về pháp lý và đảm bảo hài hòa lợi ích cho các các tổ chức.

2.2.3. Các nhân tố tác động đến QLNN đối với hoạt động VTĐPT

- *Mức độ mở cửa của nền kinh tế trong hội nhập*: Đo bằng chỉ số giữa tổng giá trị ngoại thương so với tổng GDP cả nước, đánh giá năng lực cạnh tranh của một quốc gia; thể hiện ở chính sách thuế quan, các hàng rào phi thuế quan, chính sách tỷ giá...

- *Thể chế, chính sách và môi trường kinh doanh*: Là những quy định pháp lý nhằm điều chỉnh hoạt động của ngành, một lĩnh vực nào đó của nền kinh tế, cần được quy định rõ ràng, minh bạch, dễ hiểu, dễ áp dụng.

- *Sự phát triển của kết cấu hạ tầng, công nghệ thông tin và truyền thông*: Kết cấu hạ tầng bao gồm hệ thống đường sá, bến bãi, sân bay, bến cảng, dịch vụ viễn thông, hệ thống cấp điện, nước..., phục vụ cho việc lưu chuyển hàng hóa từ nơi sản xuất đến nơi tiêu thụ cuối cùng.

- *Nguồn nhân lực cho QLNN đối với hoạt động VTĐPT* đóng vai trò hết sức quan trọng, VTĐPT trong hội nhập kinh tế quốc tế, mang tính toàn cầu, nguồn nhân lực cần có chất lượng, nắm bắt được đòi hỏi của các doanh nghiệp, tham mưu kịp thời để có thể đưa ra các chính sách, pháp luật phù hợp đạt hiệu quả cao.

2.3. QLNN về VTĐPT tại Việt Nam

2.3.1. Bộ máy QLNN về VTĐPT

QLNN thuộc trách nhiệm của các cơ quan Trung ương quản lý theo ngành và các cơ quan quản lý theo vùng lãnh thổ, địa phương. Luật Tổ chức chính phủ quy định: Bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng QLNN đối với ngành trong phạm vi cả nước. Chính phủ có vai trò trong việc hoạch định, sử dụng chính sách, pháp luật can thiệp trực tiếp hoặc gián tiếp để điều tiết các hoạt động của xã hội.

Chính phủ thống nhất QLNN về VTĐPT, chỉ đạo chuyên môn theo ngành dọc. Bộ GTVT chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện QLNN về các lĩnh vực hoạt động vận tải, trong đó có VTĐPT, quản lý doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ VTĐPT; là đầu mối điều phối hoạt động liên ngành và hướng dẫn thực hiện quy định liên quan đến hoạt động VTĐPT. QLNN chuyên ngành theo địa phương thuộc sở GTVT và phòng chức năng của sở, các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực, tùy thuộc vào độ lớn sẽ chịu sự quản lý của các cơ quan, ban, ngành từ Trung ương đến địa phương.

2.3.2. Một số văn bản pháp quy QLNN trong hoạt động VTĐPT tại Việt Nam

VTĐPT hoạt động trong phạm vi quốc tế và nội địa, VTĐPT chịu sự tác động của khung pháp lý đối với từng phương thức vận tải, khung pháp lý mang tính chất quốc tế gồm: Với vận tải biển - Công ước Brussel (1924), Nghị định thư Visby (1968), Công ước Hamburg (1978); Vận tải hàng không - Công ước Vacsava (1929), Nghị định thư Hague (1955), Nghị định thư Montreal (1975), Công ước Montreal (1999); Công ước thống nhất thủ tục hải quan Kyoto (1973); Công ước quốc tế về vận chuyển hàng hóa bằng đường sắt (1951); Công ước quốc tế VTĐPT (1980); Quy tắc của UNCTAD/ICC về chứng từ VTĐPT (1992)... Các công ước quốc tế được hình thành được công nhận và trở thành quy định chung điều chỉnh hoạt động VTĐPT. Đối với các quốc gia ASEAN chịu tác động của các thỏa thuận tại khu vực như Hiệp định Vận tải qua biên giới (1999); Hiệp định tạo thuận lợi cho hàng hóa quá cảnh (1968); Hiệp định khung VTĐPT ASEAN (2005)...

Tại Việt Nam, Quốc hội thông qua các luật có liên quan đến VTĐPT: Luật Giao thông đường bộ, Bộ luật Hàng hải, Luật Giao thông đường thủy nội địa, Luật Đường sắt, Luật Hàng không dân dụng. Chính phủ với vai trò điều hành các hoạt động của xã hội trong đó có vận tải, đã ra các nghị định liên quan đến hoạt động VTĐPT: Nghị định số 87/2009/NĐ-CP của Chính phủ về VTĐPT, quy định điều kiện kinh doanh và cấp giấy phép kinh doanh VTĐPT quốc tế và nội địa; các chứng từ trong VTĐPT; trách nhiệm, quyền hạn của người kinh doanh VTĐPT, của người gửi hàng và của người nhận hàng; được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 89/2011/NĐ-CP của Chính phủ, bổ sung quy định Thủ tục cấp Giấy phép kinh doanh VTĐPT quốc tế; được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 144/2018/NĐ-CP của Chính phủ sửa đổi, bổ sung các Nghị định về VTĐPT, bổ sung quy định về điều kiện, thủ tục cấp giấy phép và cấp lại giấy phép kinh doanh VTĐPT quốc tế.

Bộ GTVT với vai trò QLNN chuyên ngành đã ra văn bản 03/VBHN-BGTVT 2019 ngày 31/01/2019: Hợp nhất nghị định về VTĐPT; Quy định về hoạt động VTĐPT bao

gồm VTĐPT quốc tế và VTĐPT nội địa; áp dụng đối với các tổ chức đăng ký kinh doanh VTĐPT; người kinh doanh các phương thức vận tải tham gia vào hoạt động VTĐPT phải đáp ứng các điều kiện kinh doanh theo quy định của pháp luật tương ứng với mỗi phương thức vận tải...

2.3.3. QLNN trong hoạt động VTĐPT tại Việt Nam

Tại Việt Nam, QLNN chuyên ngành đã được xác định bao gồm các hoạt động ban hành thể chế, pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và thanh tra, kiểm tra, giám sát. QLNN trong vận tải được phân định khá tách bạch thành các phương thức vận tải gồm: đường bộ, đường sắt, đường thủy nội địa, hàng hải và hàng không. Với các phương thức GTVT, Chính phủ đã thiết lập ra các cơ quan hành chính cấp Tổng cục, Cục để thực hiện chức năng QLNN. Hiện nay, việc tổ chức thực hiện còn đang thiếu tính liên kết giữa các phương thức vận tải, mặc dù của các phương thức có mối quan hệ mật thiết với nhau, bổ sung cho nhau.

Việc phân chia từng phương thức vận tải, xác định nội dung, phạm vi quản lý đã gặp phải những hạn chế, vướng mắc do chồng chéo về phạm vi, nội dung QLNN ngay trong nội bộ ngành và với các ngành khác. Chính vì vậy, việc phối hợp thực hiện một số nhiệm vụ giữa các ngành với nhau như công tác kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật chuyên ngành GTVT; thiết lập, chia sẻ thông tin, dữ liệu về ATGT; điều tra tai nạn... là hết sức cần thiết. Hiện nay, việc phối hợp thường lỏng lẻo, không có tính chất bắt buộc và kết quả thực hiện phụ thuộc nhiều vào tính tích cực, chủ động và ý thức trách nhiệm của người được giao trách nhiệm thuộc các bên phối hợp. Những chồng chéo trong chính sách, pháp luật cũng như sự thiếu thống nhất trong công tác QLNN trong vận tải dẫn đến không thể xác định rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm, một số nội dung quản lý chuyên ngành bị buông lỏng.

Với xu thế phát triển chung, để đáp ứng nhu cầu vận tải của nền kinh tế trong giai đoạn hiện nay, cần đẩy mạnh nghiên cứu, xây dựng mô hình QLNN về vận tải theo hướng bộ quản lý đa ngành, liên ngành; cấu trúc lại các phương thức GTVT theo hướng bảo đảm tính liên kết tự nhiên giữa các phương thức; đồng thời đưa ra chính sách tổng thể điều tiết sự liên kết giữa các phương thức vận tải với nhau thành hệ thống đồng bộ, gắn nội dung quản lý về vận tải với quản lý các hoạt động khác của xã hội.

Thanh tra là một khâu, mắt xích trong QLNN về vận tải, hiện công tác thanh tra đã được xác định rõ vị trí, vai trò trong công tác QLNN về GTVT. Công tác thanh tra trong hoạt động vận tải có vai trò kiểm định, đánh giá hiệu quả của QLNN trong lĩnh vực vận tải, từ đó đã đưa ra các kiến nghị khắc phục những sơ hở, yếu kém, đề xuất những giải pháp đổi mới và nâng cao hiệu quả quản lý, sửa đổi cơ chế, chính sách nhằm quản lý tốt hơn, hiệu quả hơn. Công tác thanh kiểm tra và xử lý vi phạm trong vận tải tập trung vào các đơn vị được cấp phép và trong hoạt động của vận tải.

Công nghệ thông tin là công cụ đặc lực hỗ trợ công tác QLNN trong thời đại công nghệ số, Quyết định số 923/QĐ-TTg của Chính phủ phê duyệt Đề án "Ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý, điều hành GTVT" với mục tiêu là đầu tư, hiện đại hóa ứng dụng công nghệ thông tin

trong các hoạt động quản lý, điều hành ngành GTVT, bảo đảm thông suốt, an toàn, hiệu quả và bảo vệ môi trường cho tất cả các phương thức vận tải.

Hiện nay, cơ sở hạ tầng dữ liệu đã và đang được kết nối tích hợp dữ liệu từ các hệ thống nghiệp vụ chuyên dùng nhằm cung cấp thông tin phục vụ quản lý, điều hành GTVT đầy đủ, kịp thời, chính xác. Ứng dụng công nghệ thông tin giúp QLNN trong công tác chỉ đạo, điều hành hiệu quả đối với các phương thức vận tải nhằm đáp ứng nhu cầu vận tải của nền kinh tế.

3. KẾT LUẬN

QLNN với vận tải xác định mục tiêu phát huy hiệu lực, hiệu quả của QLNN; góp phần thực hiện tinh giản bộ máy tổ chức, giảm chi tiêu ngân sách và hướng tới xây dựng nhà nước pháp quyền; phục vụ việc hoạch định chính sách phát triển hoạt động vận tải trong trước mắt cũng như lâu dài; phát triển hệ thống VTĐPT đồng bộ, hiện đại, kết nối, tạo lập được cơ cấu vận tải hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và chuyên nghiệp hơn so với hiện nay, góp phần giảm chi phí vận tải trong giá thành sản phẩm của nền kinh tế quốc dân.

Tài liệu tham khảo

- [1]. *Nghị định số 87/2009/NĐ-CP ngày 19/10/2009 của Chính phủ về vận tải đa phương thức.*
- [2]. *Nghị định số 89/2011/NĐ-CP ngày 10/10/2010 của Chính phủ sửa đổi bổ sung NĐ 87/2009/NĐ-CP về VĐPT.*
- [3]. *Nghị định số 144/2018/NĐ-CP ngày 16/10/2018 của Chính phủ sửa đổi bổ sung NĐ 89/2011/NĐ-CP về VĐPT.*
- [4]. Đỗ Hoàng Toàn, Mai Văn Bưu (2008), *Giáo trình quản lý nhà nước về kinh tế*, NXB. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.

Ngày nhận bài: 13/11/2021

Ngày chấp nhận đăng: 10/12/2021

**Người phản biện: GS. TSKH. Nghiêm Văn Dĩnh
TS. Nguyễn Thị Hồng Mai**