



Tăng cường phát triển bền vững của Việt Nam Các ưu tiên chính cho năm 2013 và trong tương lai

Làm rõ về Tăng Trưởng Xanh: Đầu tư vào Vận tải đường thủy Nội địa và Ven biển ở Việt Nam

Sau đây là phần tóm tắt những nhận định chính của nghiên cứu Blancas, El-Hifwani (2013), một báo cáo của Ngân Hàng Thế Giới về vận tải đường thủy nội địa và ven biển ở Việt Nam.

Nội dung chính

1. Ngành vận tải đường thủy nội địa và ven biển của Việt Nam đang gặp phải một vấn đề lớn là thiếu kinh phí, cả trong đầu tư cơ bản và duy tu bảo dưỡng.
2. Lý do cần đầu tư vào lĩnh vực vận tải đường thủy không chỉ xuất phát từ yêu cầu cân đối cung cầu mà còn ở chỗ ngành này có thể nâng cao hiệu quả kinh tế đáng kể nếu tăng tải trọng tàu thuyền.
3. Sử dụng xà lan lớn không chỉ giúp giảm chi phí vận tải đơn vị, mà còn giảm mức phát thải các chất gây ô nhiễm và khí nhà kính trên mỗi tấn-kilomet, và đây sẽ là một lợi ích đáng kể cho một đất nước đang đối mặt với những nguy cơ lớn liên quan đến biến đổi khí hậu như Việt Nam.
4. Phần lớn lợi ích kinh tế của việc đầu tư vào giao thông đường thủy được hiện thực hóa nhờ tăng hiệu quả hoạt động trong ngành, thay vì thay đổi phương thức từ đường bộ sang đường thủy.

Giải pháp chính

1. Tuyển hành lang vận tải 1 thuộc mạng lưới Đồng Bằng Sông Cửu Long (ĐBSCL) nối tỉnh Vĩnh Long và Thành Phố Hồ Chí Minh, đi qua kênh Chợ Gạo, hiện đang là điểm hay ùn tắc nhất trên tuyến, và vì thế sẽ đem lại lợi ích kinh tế lớn nhất nếu đầu tư mở rộng và nên được coi là một ưu tiên trong đầu tư phát triển của Chính phủ.
2. Ngoài Tuyển hành lang 1 Đồng bằng sông Cửu Long, đầu tư vào Tuyển Hành lang 1 Đồng Bằng Sông Hồng (ĐBSH) từ Quảng Ninh đi Việt Trì cũng sẽ là một phương án khả thi về mặt kinh tế, dù lợi ích kinh tế đem lại có thể thấp hơn một chút ít.
3. Một phương án kinh tế khả thi cao là thành lập Quỹ Bảo trì Đường thủy nhằm bảo đảm kinh phí duy tu những tuyến trọng yếu trong mạng lưới vận tải đường thủy quốc gia; ban đầu kinh phí cho quỹ có thể trích từ phí đăng kiểm tàu thuyền.
4. Trong lĩnh vực vận tải ven biển, đầu tư xây dựng một bến dành riêng cho vận tải ven biển ở Cảng Hải Phòng cũng là một giải pháp có lợi về mặt kinh tế đáng được Bộ Giao Thông Vận Tải cân nhắc.

Hai vấn đề Việt Nam phải đồng thời giải quyết

Trong 25 năm vừa qua, Việt Nam đã đạt được tốc độ

tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo ngoạn mục, nổi bật trong số các quốc gia kém phát triển nhất giai đoạn cuối thập niên 1980. Tuy nhiên trong những năm gần đây, Việt Nam đang phải đối mặt với hai thách thức mới. Một là tăng trưởng kinh tế toàn cầu đã chậm lại,

cạnh tranh dành nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài ngày càng gay gắt, năng suất lao động trong nước tăng chậm, khiến cho việc duy trì mức tăng trưởng trước đây của Việt Nam trở nên khó khăn. Thứ hai, diễn biến khí hậu đang ngày càng trở nên khắc nghiệt hơn, cũng như việc Việt Nam, với đặc điểm địa hình của mình, phải đối mặt với những nguy cơ lâu dài về biến đổi khí hậu khiến bảo vệ môi trường đã thực sự trở thành một vấn đề ưu tiên quốc gia.

Giải quyết cùng lúc hai vấn đề về thúc đẩy tăng trưởng và giảm phát thải nhằm hạn chế biến đổi khí hậu đang là một yêu cầu quan trọng, vì cho dù tỷ lệ nghèo của Việt Nam đã giảm từ gần 60% thời kỳ đầu những năm 1990 xuống còn 10% hiện nay, một bộ phận lớn dân số vẫn có thể bị đẩy trở lại cảnh nghèo đói khi kinh tế tăng trưởng chậm, khả năng tạo công ăn việc làm thấp hơn trước. Những đối tượng cận nghèo cũng là những người dễ bị ảnh hưởng nhất bởi tình trạng suy thoái kinh tế có tính chu kỳ hiện nay và hậu quả của những nguy cơ về khí hậu, như bão lụt thường xuyên (trong thời gian trước mắt), mực nước biển dâng (về lâu dài). Hơn nữa, những lĩnh vực sản xuất chính của Việt Nam như ngành trồng lúa, cà phê và nuôi trồng thủy sản đều là những ngành phụ thuộc nhiều vào thời tiết.

Liệu Việt Nam có đủ khả năng tiếp tục tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường cùng lúc?

Giao thông vận tải vừa là yếu tố quan trọng trong thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nhờ nâng cao năng suất, đồng thời cũng góp một phần lớn lượng phát thải cacbon do sử dụng nhiên liệu hóa thạch. Tuy vậy, đầu tư vào những phương thức vận tải vừa có lợi cho môi trường vừa có hiệu quả kinh tế cao sẽ là cách để xóa tan định kiến cho rằng các nước đang phát triển luôn phải lựa chọn giữa một bên là giảm phát thải và một bên là tăng trưởng kinh tế.

Đặc biệt đối với Việt Nam, một nước có mạng lưới sông hồ, kênh rạch rộng lớn, hai vùng đồng bằng màu mỡ, hơn 3.000 km đường bờ biển, đầu tư vào vận tải thủy nội địa sẽ là một giải pháp chiến lược cho việc phát triển một hệ thống vận tải ít cacbon hơn, đồng thời vẫn tăng cường phát triển kinh tế về lâu về dài. Vận tải đường thủy, theo khái niệm là vận tải đường thủy nội địa và vận tải ven biển, có mức phát thải khí nhà kính thấp hơn, sử dụng ít nhiên liệu hơn, gây ra ít tai nạn, tử vong

do giao thông hơn so với đường sắt và đường bộ. Bình quân, phương tiện xà lan có mức tiêu thụ nhiên liệu cao gấp 4 lần xe tải.

Vận tải đường thủy nội địa (VTĐTNĐ) cũng đóng vai trò quan trọng đối với sự vận hành thường nhật của nền kinh tế Việt Nam, chiếm tỉ trọng đáng kể trong vận chuyển hàng hóa ở các các tuyến trong và ngoài nước, đóng vai trò chính trong vận chuyển những loại hàng rời như vật liệu xây dựng, than, phân bón, gạo. Tính trên tổng số các phương thức vận tải, VTĐTNĐ chiếm khoảng 48% tổng tải trọng vận chuyển cả nước, cao hơn một chút so với tỉ lệ 45% của vận tải đường bộ.

Đầu tư tăng cường sử dụng vận tải thủy và ven biển sẽ cho phép sử dụng những tàu thuyền có kích cỡ lớn hơn, từ đó tạo ra hiệu quả kinh tế về quy mô cả về chi phí vận tải đơn vị lẫn giảm phát thải. Ngoài ra còn có thể nâng cao hiệu quả phương tiện và năng lực cạnh tranh nhờ tăng cường kết nối giữa vận tải đường thủy với các phương thức khác như xe tải chở hàng cho những chuyến ngắn, cũng như bảo đảm cung cấp đầy đủ các dịch vụ kho vận phụ trợ như phương tiện kho bãi. Phát triển vận tải đường thủy, từ đó thúc đẩy các hoạt động kinh tế, thương mại, sẽ giúp đẩy mạnh tăng trưởng, tạo việc làm, giảm nghèo.

Hướng tới cân đối cơ cấu ngành vận tải

Vận tải đường thủy nội địa là một mắt xích từ lâu đã bị quên lãng trong mạng lưới vận tải đa phương tiện của Việt Nam. Thiếu kinh phí đầu tư cho VTĐTNĐ và ven biển làm giảm khả năng cạnh tranh vì làm tăng chi phí vận tải trong các chuỗi cung ứng, làm giảm độ ổn định của chuỗi cung ứng. Trong một thế giới mà phát triển kinh tế thường đi liền với việc xây dựng đường sá, gia tăng sử dụng phương tiện cơ giới đường bộ, các chính sách và hoạt động đầu tư vào vận tải đường thủy thường bị coi là một ưu tiên thứ cấp. Chính vì thế, phần lớn chỉ tiêu công ở Việt nam được dành cho vận tải đường bộ. Khoảng 80% đầu tư cho giao thông vận tải được dành cho việc mở rộng, duy tu mạng lưới đường bộ.

Những bất lợi có tính chất cơ chế trong lĩnh vực VTĐTNĐ trên dẫn tới tình trạng hoạch định chính sách thiếu hiệu quả về nâng cao năng lực, duy tu bảo dưỡng. Dù vậy trong 10 năm qua, các đơn vị VTĐTNĐ cũng đã ý thức được lợi thế của việc sử dụng tàu thuyền cỡ lớn và đã từng bước nâng cao đáng kể công suất

phương tiện dựa trên nhu cầu thị trường. Sự chủ động đáp ứng nhu cầu thị trường trên là điều kiện tốt để tận dụng những tác động kinh tế, môi trường của hoạt động đầu tư công trong nâng cấp, hiện đại hóa mạng lưới vận tải đường thủy. Tuy nhiên, năng lực vận tải bình quân của các phương tiện vận tải đường sông của Việt Nam ở mức khoảng 100 tấn tải trọng (DWT) hiện nay vẫn còn thấp so với tiêu chuẩn quốc tế và thấp hơn nhiều so với ngưỡng 1.000 DWT phổ biến để đạt lợi thế kinh tế nhờ tăng kích cỡ phương tiện.

Ngoài kích cỡ phương tiện, Việt Nam còn gặp phải một số khó khăn khác trong quản lý vận tải đường thủy. Trong điều kiện ngày càng có nhiều ngành công nghiệp có vị trí gần bờ sông, những bến bãi tự phát với thiết kế đơn giản, chi phí thấp cũng xuất hiện ngày càng nhiều. Dù tiện lợi cho chủ bến nhưng những bến bãi tự phát này thường dẫn đến cản trở lưu thông, gây mất an toàn, từ đó làm tăng chi phí vận chuyển tàu thuyền. Bên cạnh hạn chế về độ phủ mạng lưới, công tác nạo vét luồng lạch còn thường được thực hiện một cách manh mún, trong khi nếu có những cơ chế dài hạn như giao khoán căn cứ trên hiệu quả sẽ giúp giảm chi phí, nâng cao hiệu quả, hiệu suất duy tu, bảo dưỡng các tuyến vận tải đường thủy. Cho đến nay vẫn chưa có chương trình đầu tư nhà nước hay hợp tác công-tư nào được thực hiện nhằm hiện đại hóa phương tiện, máy móc, trong khi đây là một hướng hoạch định chính sách đã chứng tỏ nhiều lợi ích ở Tây Âu.

Những vấn đề trên cho thấy lĩnh vực vận tải đường thủy ở Việt Nam cần được đầu tư mạnh mẽ hơn và có những công cụ chính sách có trọng tâm, cấp bách hơn, nhất là trong tương quan với lĩnh vực vận tải đường bộ.

Đầu tư hạ tầng hợp lý vào lĩnh vực vận tải đường thủy

TP. Hồ Chí Minh (TPHCM) là đầu mối giao thông vận tải chính của miền Nam và cũng là cửa ngõ giao thương quốc tế chính của Việt Nam. TPHCM thu hút, sản xuất nhiều loại hàng hóa đa dạng và trực tiếp kết nối với mạng lưới vận tải đường thủy nội địa dày đặc của khu vực đồng bằng sông Cửu Long. Trong mạng lưới này, tuyến hành lang vận tải 1 nối Vĩnh Long ở trung tâm vùng ĐBSCL với TPHCM là tuyến hành lang vận tải đường thủy nhộn nhịp nhất và hay ùn tắc nhất Việt Nam. Đặc biệt, trong mạng lưới này có tuyến Kênh Chợ Gạo dài 29 km, là điểm ùn tắc gây nhiều chi phí về cả thời gian, tiền bạc nghiêm trọng nhất trong toàn

bộ mạng lưới vận tải đường thủy của Việt Nam. Những giải pháp đầu tư nâng cao công suất, như nạo vét luồng lạch, mở rộng lòng sông, kè bờ, nắn dòng, có thể giúp giảm ùn tắc, nâng cao hiệu quả vận tải trên tuyến hành lang chiến lược này.

Trong số tất cả các tuyến hành lang vận tải đường thủy nội địa của Việt Nam, đầu tư nâng cấp tuyến Hành lang 1 ĐBSCL sẽ đem lại mức lợi suất kinh tế trên kinh phí đầu tư nâng cao năng lực cao nhất, ước tính ở mức 16%, trong đó có tính cả giá trị của việc giảm các tác động môi trường ngoại lai. Nâng cấp tuyến hành lang này nên được xem là một ưu tiên trong đầu tư phát triển.

Ngoài đồng bằng sông Cửu Long, đầu tư nâng cao năng lực của tuyến hành lang 1 đồng bằng sông Hồng ở miền Bắc, nối liền Quảng Ninh với Việt Trì cũng là một phương án hiệu quả về kinh tế, dù lợi ích kinh tế có thấp hơn đôi chút so với khu vực đồng bằng sông Cửu Long. Trong lĩnh vực vận tải ven biển, nâng cấp một bến côngtenơ tại Cảng Hải Phòng để sử dụng riêng cho vận tải ven biển nội địa dự tính cũng sẽ đem lại lợi ích kinh tế cao, ở mức gần 13%, đồng thời giảm bớt áp lực cho vận tải đường bộ.

Cải thiện luật định về vận tải đường thủy

Cải thiện luật định thường là một giải pháp bổ sung hiệu quả cho việc đầu tư vào hạ tầng. Trong hoàn cảnh thiếu kinh phí duy tu, bảo dưỡng đường thủy nghiêm trọng ở Việt Nam, phương án lập Quỹ Bảo Trì Đường Thủy sẽ mang lại những kết quả kinh tế đáng kể nhờ duy trì được năng lực lưu thông của những tuyến hành lang vận tải đường thủy nội địa chính. Trong giai đoạn đầu, kinh phí cho quỹ có thể được trích từ phí đăng kiểm phương tiện, để sau này chuyển dần sang thuế, phí tính trên nhiên liệu cho có trọng điểm hơn (dù quy trình phức tạp hơn) và/hoặc phí lưu thông.

Một giải pháp nữa về cải cách luật định về vận tải đường thủy là triển khai thí điểm chương trình hiện đại hóa máy móc phương tiện. Qua đó có thể tài trợ một phần kinh phí mua sắm máy móc mới cho những phương tiện thuộc nhóm công suất lớn nhất, bên cạnh phần đóng góp của các doanh nghiệp VTĐTNĐ. Máy móc mới sẽ giảm đáng kể mức phát thải so với các thiết bị hiện tại, như đã được kiểm chứng qua kinh nghiệm của những chương trình hợp tác nhà nước-tư nhân về thay mới máy móc phương tiện tương tự ở Tây Âu.

Một số tiềm năng chuyển đổi phương thức trong lĩnh vực vận tải của Việt Nam

Gần như toàn bộ lợi ích của việc đầu tư vào vận tải đường thủy nội địa sẽ bắt nguồn từ việc nâng cao hiệu suất trong ngành hơn là chuyển đổi phương thức để thay thế đường bộ do hai lý do sau. Thứ nhất, các mạng lưới đường thủy nội địa của Việt Nam chủ yếu chạy theo hướng Đông-Tây. Do đặc điểm địa lý này mà chiều dài của các đoạn tuyến VTĐTNĐ bị hạn chế, và nhìn chung làm giảm chiều dài tuyến VTĐTNĐ (chiều dài trung bình các tuyến VTĐTNĐ chỉ là 112 km). Do sử dụng xe tải về cơ bản sẽ hiệu quả hơn tàu bè trên các tuyến ngắn nên chỉ có thể chuyển một phần không nhiều khối lượng hàng hóa và loại mặt hàng từ đường bộ sang đường thủy. Thứ hai, những loại hàng rời, mặt hàng chủ yếu được vận chuyển đường thủy, hiện nay gần như đã hoàn toàn được vận chuyển bằng đường thủy nên khó có thể thu hút thêm từ đường bộ.

Dù không nhiều nhưng vẫn có thể chuyển đổi phương thức phân nào, đặc biệt nếu nâng cấp hệ thống vận tải ven biển, do có quãng đường lớn hơn nhiều so với vận tải đường thủy nội địa. Kinh nghiệm của các nước Tây Âu cho thấy đường thủy nội địa nếu kết nối tốt với các cảng và đường bộ thì sẽ có thể sử dụng để chuyên chở những mặt hàng có giá trị cao, cấp bách về thời gian, một cách đều đặn hơn. Do hạn chế về quãng đường trong lĩnh vực vận tải đường thủy ở Việt Nam nên việc bảo đảm kết nối đa phương tiện trong vận tải sẽ càng trở nên quan trọng hơn nếu muốn nâng cao tỉ trọng vận tải hàng hóa côngtenơ thông qua VTĐTNĐ trong thời gian tới.

Con đường còn ít người đi

Vận tải đường thủy là một giải pháp khả thi để Việt Nam giải quyết cùng lúc hai trở ngại về phát triển. Trong điều kiện mạng lưới vận tải đa phương thức của Việt Nam

vẫn chưa phát triển, cũng như nhiều vấn đề về hạ tầng, luật định, thể chế, nâng cao khả năng kết nối, năng lực của vận tải đường thủy sẽ đem lại những lợi ích to lớn cho doanh nghiệp, hãng vận tải, người nghèo. Dù về quy mô có thể còn nhỏ nhưng những giải pháp này sẽ thúc đẩy những thay đổi lớn trong ngành VTĐTNĐ, như hỗ trợ liên tục cho quá trình nâng cấp tải trọng phương tiện. Tuy vậy, tiềm năng vận tải đường thủy nội địa của Việt Nam đòi hỏi phải tái cân đối đầu tư công về vận tải theo hướng ưu tiên hơn cho vận tải đường thủy, cũng như nhiều yêu cầu khác.

Tài liệu dẫn

Blancas, Luis C., M. Baher El-Hifwani. 2013. *Facilitating Trade through Competitive, Low Carbon Transport: The Case for Vietnam's Inland and Coastal Waterways*. Washington, DC: World Bank.

Thông tin bổ sung

Luis C. Blancas là Chuyên gia Giao Thông Vận tải thuộc Ban Phát triển Bên vững Đông Á – Thái bình dương, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam. Ông công tác tại Washington, DC, hòm thư điện tử: lblancas@worldbank.org.

Bà Nguyễn Mai Hương là Chuyên viên Phân tích lĩnh vực Giao thông Vận tải - Phát triển Đô thị, Ban Phát triển Bên vững Đông Á – Thái bình dương, Ngân hàng Thế giới. Bà công tác tại Washington, DC, hòm thư điện tử: hnguyen15@worldbank.org.

Tóm tắt trên nằm trong bộ tài liệu Báo cáo về ngành Giao thông Vận tải Việt Nam, với mục tiêu chia sẻ kinh nghiệm về quá trình đổi mới ngành giao thông vận tải của Việt Nam. Mọi nhận định, chú giải, kết luận nêu trong tóm tắt đều là của các tác giả và không nhất thiết thể hiện quan điểm của Ngân hàng Thế giới. Ngân hàng Thế Giới và các tác giả không bảo đảm tính chính xác của tài liệu này và không chịu bất kỳ trách nhiệm nào về những hậu quả có thể gây ra trong quá trình sử dụng.