



VIỆT NAM - NHỮNG THÁCH THỨC ĐỐI VỚI CƠ SỞ HẠ TẦNG

Chiến lược Phát triển Giao thông

Chuyển đổi, Cải cách, và Quản lý bền vững



Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam
2006

Chiến lược Phát triển Giao thông

Chuyển đổi, Cải cách, và Quản lý bền vững



Việt Nam - Những thách thức đối với cơ sở hạ tầng

Khi Việt Nam trở nên giàu hơn, Việt Nam đối mặt với những thách thức trong việc điều chỉnh các chính sách và thể chế cơ sở hạ tầng. Trong khi những thách thức trước kia là cung cấp các dịch vụ cơ bản tới những nơi chưa có dịch vụ, xuất hiện những thách thức mới như tiếp cận các nguồn tài chính mới, cải tiến các quy trình lập kế hoạch, chuẩn bị cho đô thị hóa nhanh chóng, cải thiện tính hiệu quả của các nhà cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng, phát triển thể chế mạnh hơn để khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư vào cơ sở hạ tầng hoặc khu vực tư nhân trực tiếp cung cấp cơ sở hạ tầng, và phát triển những phương tiện có mục tiêu xóa đói giảm nghèo.

Báo cáo Chiến lược Phát triển Giao thông – Chuyển đổi, Cải cách và Phát triển Bền vững là một trong sáu báo cáo về *Những thách thức đối với cơ sở hạ tầng Việt Nam*. Các báo cáo khác đề cập đến các lĩnh vực Cấp nước và Vệ sinh, Điện, Viễn thông, Phát triển đô thị, và những vấn đề liên ngành.

Công tác soạn thảo các báo cáo này đã được các cán bộ của Ngân hàng Thế giới và các tư vấn thực hiện trong thời gian từ 2004 đến 2006. Các báo cáo đã được chỉnh sửa lại theo ý kiến đóng góp của Chính phủ trong các cuộc hội thảo ngày 15-17 tháng 5 năm 2006, cũng như các ý kiến đóng góp quý báu của rất nhiều chuyên gia của Ngân hàng Thế giới, Bộ phát triển quốc tế Vương quốc Anh, Ngân hàng Phát triển châu Á, và Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản.

Danh mục từ viết tắt

ASEAN	Hiệp hội các nước Đông Nam Á
BOT	Xây dựng khai thác chuyển giao
BTC	Bộ Tài chính
CAAV	Cục Hàng không dân dụng Việt Nam
CHDCND	Cộng hòa dân chủ nhân dân
CHXHCN	Cộng hòa xã hội chủ nghĩa
CIENCO	Tổng Công ty xây dựng công trình dân dụng
CO	Khí CO
CPC	Ủy ban nhân dân xã
CPRGS	Chiến lược toàn diện về Xóa đói giảm nghèo và Tăng trưởng
CSHT	Cơ sở Hạ tầng
CTGT	Công trình Giao thông
DAF	Quỹ Hỗ trợ phát triển
DNNN	Doanh nghiệp Nhà Nước
DPI	Sở Kế hoạch và Đầu tư
DDoT	Phòng Giao thông huyện
DWT	Tải trọng tàu
ĐBVN	Đường bộ Việt Nam
EDI	Trao đổi dữ liệu điện tử
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GMS	Tiểu vùng Mêkông
GoV	Chính phủ Việt Nam
GRIPS	Viện đào tạo quốc gia về nghiên cứu chính sách (Nhật)
GSO	Tổng cục Thống kê Việt Nam
GO	Văn phòng Chính phủ
GTCC	Giao thông Công chính
GTNN	Giao thông Nông thôn
GTVT	Giao thông Vận tải
HDM	Hệ thống quản lý và phát triển đường cao tốc
HHVN	Hàng hải Việt Nam
HK-km	Hành khách - kilômét
HPC	Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội
ICD	Cảng cạn côngtenơ
ICOR	Tỷ lệ giữa vốn gia tăng với đầu ra

IDA	Hiệp hội phát triển quốc tế (Ngân hàng Thế giới)
ILO	Tổ chức Lao động quốc tế
JETRO	Tổ chức xúc tiến thương mại Nhật bản
KCSL	Không có số liệu
KPIs	Các chỉ tiêu thực hiện chủ yếu
LDIF	Quỹ đầu tư phát triển địa phương
MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
MNRE	Bộ Tài nguyên và Môi trường
MOF	Bộ Tài chính
MoT	Bộ Giao thông vận tải
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
MTEF	Khung chi tiêu trung hạn
MTRR	Đánh giá hệ thống luật pháp về vận tải đa phương thức
ND-CP	Nghị định Chính phủ
NLF	Diễn đàn quốc gia về hệ thống phân phối vật chất (logistics)
NHTG	Ngân hàng Thế giới
NN và PTNN	Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
NPTS	Chương trình quốc gia về an toàn giao thông
NTSC	Ủy ban quốc gia về an toàn giao thông
NVOCC	Công ty vận tải không điều hành tàu biển
NWTC	Công ty giao thông đường thủy miền Bắc
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
PDA	Sở Giao thông Vận tải và Sở Nông nghiệp
PDoTs	Sở Giao thông vận tải
PER-IFA	Đánh giá chi tiêu công và Đánh giá tín dụng tổng hợp
PIP	Chương trình đầu tư công
PMD	Quyết định của Thủ tướng Chính phủ
PMU	Ban Quản lý dự án
PDOT	Sở Giao thông vận tải
PPC	Ủy ban nhân dân tỉnh
PPI	Sự tham gia của khu vực tư nhân về cơ sở hạ tầng
PTA	Cơ quan phụ trách giao thông vận tải của tỉnh
QĐ-UB	Quyết định Ủy ban
QĐ-TTg	Quyết định Thủ tướng
QLDA	Quản lý dự án
RMMC	Công ty duy tu bảo dưỡng và quản lý đường bộ
RNIP	Dự án nâng cấp hệ thống đường bộ
ROADNAM	Hệ thống quản lý đường bộ
RRMC	Công ty Bảo dưỡng đường bộ khu vực
RRMU	Các đơn vị quản lý đường bộ khu vực
SEDP	Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội
SEDS	Chiến lược phát triển kinh tế xã hội
SOCB	Ngân hàng thương mại nhà nước

SOE	Doanh nghiệp nhà nước
SWTC	Công ty giao thông đường thủy miền Nam
TCT XDCTGT	Tổng Công ty Xây dựng Công trình Giao thông
TD	Vụ Vận tải (Bộ Giao thông Vận tải)
TDSI	Viện Chiến lược và Phát triển giao thông
TEC	Công ty công trình giao thông
TEU	Đơn vị tương đương với 20 ft
TRAMOC	Trung tâm điều hành và quản lý giao thông
TRANSECO	Hợp tác vận tải
TSDS	Chiến lược phát triển ngành giao thông
TTCP	Thủ tướng Chính phủ
TUPWS	Sở Giao thông Công chính
TW	Trung ương
UBND	Ủy ban Nhân dân
VAC	Tổng công ty hàng không Việt Nam
VEC	Tổng công ty đường cao tốc Việt Nam
VHLSS	Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam
VICT	Ga trung chuyển côngtenơ quốc tế Việt Nam
VLA	Sở địa chính Việt Nam
VINALINES	Tổng công ty hàng hải Việt Nam
VITRANSS	Chiến lược phát triển giao thông Việt Nam
VIWA	Cục Đường sông Việt Nam
VND	đồng Việt Nam
VNRA	Cục Đường sắt Việt Nam
VRA	Cục Đường bộ Việt Nam
VRC	Tổng công ty đường sắt Việt Nam
VTĐPT	Vận tải Đa phương thức
XDCB	Xây dựng Cơ bản
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

Mục lục

PHẦN 1: TỔNG QUAN	1
1.1 Giới thiệu	1
1.2 Các mục tiêu của ngành giao thông	2
1.2.1 Tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực và cung cấp dịch vụ	2
1.2.2 Xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho ngành	5
1.2.3 Thúc đẩy phát triển đô thị bền vững	7
1.2.4 Giảm thiểu tác động tiêu cực của giao thông vận tải	8
1.2.5 Xây dựng năng lực thể chế và nhân lực đáp ứng nhu cầu phát triển của ngành	9
1.3 Hai ưu tiên	11
PHẦN 2: KHUNG CHÍNH SÁCH VÀ THỂ CHẾ	13
2.1 Mục tiêu của ngành	13
2.2 Các quan tâm chính về chiến lược và chính sách	13
2.3 Các chính sách và quy hoạch trong ngành giao thông; Luật và các Quy định	14
2.4 Lập kế hoạch và xây dựng chương trình	16
PHẦN 3: CƠ CẤU NGÀNH GIAO THÔNG VÀ THÀNH PHẦN SỞ HỮU	17
3.1 Nhu cầu về các dịch vụ vận tải	17
3.2 Cơ sở hạ tầng giao thông và dịch vụ vận tải	19
PHẦN 4: CHI TIÊU VÀ CẤP VỐN	21
4.1 Mức tăng cao trong chi tiêu giao thông	21
4.2 Các khoản chi của chính quyền địa phương tăng nhanh	21
4.3 Tăng trong các khoản chi sự nghiệp không theo kịp với chi xây dựng cơ bản	23
4.4 Phần lớn chi tiêu tập trung cho đường bộ: phân bổ chi tiêu cho các chuyên ngành	23
4.5 Nguồn vốn	24
4.6 Cấp vốn cho các khoản chi của chính quyền địa phương trong giao thông	25
4.7 Yêu cầu kinh phí trong tương lai	26
4.8 Cơ cấu chi trong giới hạn đề xuất	27
4.9 Cấp vốn bền vững cho các khoản đầu tư trong giao thông	27
PHẦN 5: KẾT QUẢ THỰC HIỆN CỦA NGÀNH	29
5.1 Đóng góp vào sự tăng trưởng chung và giảm đói nghèo	29
5.2 Chất lượng	29
5.3 Vấn đề An toàn	30

5.4	Hiệu quả	32
5.5	Đường tiếp cận	33
5.6	Khả năng chi trả	374
PHẦN 6: CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH		37
6.1	Hiệu quả trong sử dụng nguồn lực và cung ứng dịch vụ	38
6.2	Khả năng bền vững tài chính của ngành	45
6.3	Các vấn đề giao thông đô thị	47
6.4	Giảm nhẹ những tác động tiêu cực của Giao thông	49
6.5	Xây dựng năng lực thể chế và nguồn nhân lực	51
PHẦN 7: CHƯƠNG TRÌNH CÔNG VIỆC CHO THẬP KỶ TỚI		55
7.1	Tăng hiệu quả sử dụng nguồn lực và cung ứng dịch vụ	55
7.2	Sự bền vững tài chính của ngành	60
7.3	Thúc đẩy phát triển đô thị bền vững	65
7.4	Quản lý các tác động tiêu cực của giao thông vận tải	67
7.5	Phát triển năng lực thể chế và nhân lực	68
Phụ lục 1: Khung chính sách và thể chế		75
Phụ lục 2: Cơ cấu và sở hữu ngành giao thông		89
Phụ lục 3		97
Tài liệu tham khảo		99

Tổng quan

1.1 Giới thiệu

Góp phần vững chắc vào tăng trưởng và giảm nghèo. Trong thập kỷ qua, ngành giao thông vận tải đã góp phần tích cực vào tăng trưởng kinh tế của Việt Nam với những đóng góp trực tiếp cho công cuộc xóa đói giảm nghèo thông qua thiết lập mối liên kết tốt hơn tới thị trường, các cơ sở giáo dục và y tế cũng như đóng góp gián tiếp của ngành vào sự tăng trưởng kinh tế. Điều này được thấy rõ qua các cuộc điều tra với kết quả cho thấy ở miền Bắc Việt Nam các quyết định chọn địa điểm đầu tư chịu ảnh hưởng rất lớn của việc nâng cấp mạng lưới giao thông. Tác động tới xóa đói giảm nghèo được phản ánh trong các nghiên cứu cho thấy nếu đầu tư 1% GDP của một tỉnh cho cơ sở hạ tầng giao thông thì sẽ giảm nghèo được 0,5%-1,0% và do vậy một khoản đầu tư 50 triệu đô la Mỹ vào giao thông ở 15 tỉnh nghèo nhất sẽ giảm nghèo được 6%-7%.

Vẫn còn một số thách thức cũ và xuất hiện một số thách thức mới. Sự tăng trưởng nhanh chóng của cơ sở hạ tầng và các dịch vụ vận tải trong thập kỷ qua đã tạo nên nhiều nhu cầu và thách thức mới cho ngành giao thông vận tải. Tăng trưởng kinh tế nhanh đã góp phần đẩy

manh tốc độ đô thị hóa, tăng tỷ lệ tai nạn giao thông, tạo ra những hạn chế mới về năng lực, và tăng thêm yêu cầu duy tu bảo dưỡng công trình nhằm đáp ứng sự phát triển nhanh chóng của cơ sở hạ tầng giao thông. Những khó khăn khác có thể liệt kê thuộc các lĩnh vực như chính sách của ngành, công tác lập kế hoạch, tạo lập ngân sách, quy chế và khung công việc thực hiện. Mặc dù trước đây các vấn đề về thể chế rõ ràng đã tạo nên sự kém hiệu quả trong việc phân bổ nguồn lực và cung cấp dịch vụ, nhưng chúng cũng không làm đảo ngược những tiến bộ của ngành giao thông với mục tiêu chính là xây dựng cơ sở hạ tầng trên quy mô lớn.

Lĩnh dưới đây tóm tắt các kết quả của một nghiên cứu đánh giá gần đây về tính hiệu quả của các chính sách, các quy định, luật lệ giao thông và việc thực hiện chúng, đồng thời nêu bật những lĩnh vực cần được chú trọng. Có 3 vấn đề nổi bật: giao thông đường bộ tuy chiếm tới 80%-90% vốn của chính phủ cấp cho ngành giao thông song lại tương đối yếu kém về mặt chính sách và thực hiện chính sách; môi trường chính sách giao thông đô thị cần nhiều cải thiện lớn; và việc thực thi pháp luật nhìn chung còn yếu kém, đây là một hạn chế gây trở ngại đến nhiều tiểu ngành khác.

Các chính sách cơ bản							Thực thi chính sách			
	Gia nhập thị trường/cấp phép	Cạnh tranh/ vai trò của các DNNN	An toàn/ môi trường	Lập kế hoạch/đầu tư	Định giá/thu hồi vốn		Luật pháp	Văn bản dưới luật hướng dẫn thực hiện	Các cơ chế thực hiện	Kết quả thực hiện chung
Các dịch vụ giao thông đường bộ	✓	✓	✗	n.a.	✓	□	✗	□	✗	✗
Cơ sở hạ tầng đường bộ	n.a.	n.a.	✗	✗	✗	□	✗	□	✗	✗
Cảng và CSHT liên quan	□	□	✓	✗	□	□	✓	□	✗	□
Các dịch vụ và CSHT đường sắt	□	□	□	□	□	□	✓	□	□	□
Giao thông đô thị	□	✗	✗	✗	□	□	□	□	□	□
Các dịch vụ giao thông đường thủy nội địa	✓	✓	□	n.a.	✓	□	✓	□	□	□
Vận tải biển quốc tế	✓	✓	✓	n.a.	✓	□	✓	□	□	✓
Vận tải ven biển	□	□	✓	n.a.	✓	□	✓	□	□	✓
Cơ sở hạ tầng đường thủy nội địa	n.a.	n.a.	□	✗	✗	□	✓	□	✗	□
Các dịch vụ hàng không quốc tế	✓	✓	✓	✓	✓	□	✓	□	□	✓
Các dịch vụ hàng không nội địa	□	□	✓	✓	✓	□	✓	□	□	✓
Cơ sở hạ tầng hàng không	□	□	✓	✓	□	□	✓	□	□	✓
Vận tải đa phương thức	✓	✓	n.a.	n.a.	n.a.	□	□	□	□	□
✓ Tốt	✓ Có tiến bộ									
□ Khá	□ Có tiến bộ									
✗ Kém	n.a. Không đáng kể/không áp dụng được									

Các nguồn thông tin:
 Ngành đô thị: đánh giá của các cán bộ NHTG.
 Tất cả các tiểu ngành khác: NHTG-Meyrick and Associates (2006); Đánh giá luật pháp về vận tải đa phương thức ở Việt Nam.

1.2 Các mục tiêu của ngành giao thông

Để tiếp tục hỗ trợ sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng và đóng góp hơn nữa vào xóa đói giảm nghèo trong giai đoạn tiếp theo của công cuộc phát triển kinh tế của Việt Nam, ngành GTVT cần phải vượt qua các trở ngại của mình và đạt được 5 mục tiêu lớn: (1) tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực và cung cấp dịch vụ, (2) xây dựng một cơ chế cấp vốn bền vững cho ngành (3) tạo điều kiện thuận lợi phát triển đô thị theo

hướng bền vững, (4) giảm thiểu tác động tiêu cực của hệ thống giao thông; và (5) phát triển năng lực thể chế và năng lực nhân sự để đáp ứng các nhu cầu ngày càng gia tăng của ngành.

1.2.1. Tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực và cung cấp dịch vụ, Chính phủ cần phải thực hiện một số hành động sau:

Thiết lập một quy trình lập kế hoạch liên kết định hướng theo kết quả. Có thể thấy một xu hướng khác biệt giữa các chiến lược chung của

chính phủ với các kế hoạch chi tiết của ngành, và sự phối hợp hạn chế giữa các kế hoạch phát triển không gian và phát triển kinh tế. Ngoài ra, việc phân chia trách nhiệm lập kế hoạch thường dẫn đến hậu quả là các kế hoạch thực ra chỉ bao gồm “danh mục dài các dự án mong muốn”- trong số đó rất nhiều dự án thiếu tính đồng bộ, khả thi hay khó có thể kêu gọi kinh phí. Một quy trình lập kế hoạch định hướng theo kết quả ở cả cấp quốc gia và cấp tỉnh sẽ giúp hướng các mục tiêu quốc gia và mục tiêu của ngành theo các kết quả mong muốn. Trong khuôn khổ hoạt động này, Bộ Giao thông vận tải (GTVT) và các cơ quan có trách nhiệm khác cần xác định những kết quả có thể định lượng được, phản ánh tinh thần các mục tiêu của ngành và trên cơ sở đó đề ra các dự án và những cải cách cụ thể nhằm đạt được các mục tiêu đặt ra.

Hiện tại, một đặc điểm khác của quy trình lập kế hoạch ở cả cấp quốc gia và cấp tỉnh là việc phân bổ nguồn lực chưa tối ưu. Nguồn lực được phân bổ chưa tương thích (i) giữa kinh phí cho duy tu bảo dưỡng và đầu tư mới; (ii) giữa các phương thức vận tải khi kinh phí cho đường thủy nội địa chưa xứng với tầm quan trọng của nó, và (iii) việc lựa chọn các khoản đầu tư trong từng chuyên ngành.

Các dự án thí điểm Khung Chi Tiêu Trung Hạn (MTEF) đang được thực hiện sẽ giúp khắc phục nhiều vấn đề trong quy trình lập kế hoạch thông qua việc xóa bỏ những nguyên tắc cứng nhắc trong việc phân bổ nguồn lực và đẩy mạnh công tác lập kế hoạch liên kết. Điều này đòi hỏi phải xây dựng các tiêu chí xác định ưu tiên hợp lý trong MTEF và trao thêm quyền cho Tổ Công tác liên Bộ được thành lập để giám sát việc thực hiện các hoạt động thí điểm.

Đầu tư cho công tác duy tu bảo dưỡng tài sản. Mặc dù các chiến lược và quy hoạch giao thông của chính phủ đều nhấn mạnh ưu tiên cho công

tác bảo trì song nguồn lực được phân bổ cho công tác bảo trì đường bộ lại phản ánh điều ngược lại: chi phí bảo trì cần thiết cho cả đường quốc gia và đường địa phương chỉ được đáp ứng tối đa là 50%. Thực trạng trì hoãn kinh phí dành cho công tác bảo trì cùng với tốc độ đầu tư cao vào CSHT giao thông mới trong 5 năm qua cho thấy rằng trong thời gian tới kinh phí cho bảo trì cần phải tăng nhanh hơn kinh phí đầu tư xây dựng cơ bản để đảm bảo rằng cơ sở hạ tầng giao thông quốc gia sẽ không bị xuống cấp. Các tính toán mô phỏng chỉ ra rằng nếu chi phí bảo dưỡng đường bộ quốc gia vẫn giữ ở mức “hiện tại” trong suốt 10 năm tới, thì mạng lưới giao thông sẽ bị hư hỏng đáng kể với 34% hệ thống rơi vào tình trạng chất lượng kém, 55% trong đó là mạng lưới đường có lưu lượng giao thông lớn. Mặc dù kế hoạch chiến lược 10 năm cho công tác bảo trì đường bộ quốc gia đã được lập trên cơ sở sử dụng các mô hình HDM4 và đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt vào năm 2004 song quá trình xây dựng các chương trình duy tu bảo dưỡng hàng năm vẫn chưa căn cứ vào kế hoạch này. Tuy MTEF có cơ chế linh hoạt cho phép chuyển đổi các nguồn đầu tư mới sang nguồn bảo trì nhưng không thể bỏ qua yêu cầu cần phải xây dựng một khung công việc duy tu bảo dưỡng tài sản cũng như hỗ trợ thực hiện kế hoạch chiến lược bảo trì đường bộ quốc gia.

Bảo trì tài sản tại địa phương. Bằng chứng từ các điều tra hiện trạng đường bộ tại 16 tỉnh cho



thấy việc chuyển nguồn lực từ cải tạo đường sang duy tu bảo dưỡng định kỳ sẽ cải thiện đáng kể tình trạng chung của mạng lưới đường tại địa phương. Số liệu điều tra cho thấy chỉ có 34% mạng lưới đường cấp huyện hiện đang trong tình trạng tốt hoặc khá tốt. Con số ước tính cho biết các nguồn lực sử dụng cho duy tu bảo dưỡng định kỳ cần tăng từ mức 10% tổng ngân sách chung như hiện tại lên 50%.

Vận tải đa phương thức (VTĐPT) và hệ thống phân phối tiếp vận hiện đại trong thương mại dẫn đến tăng trưởng và phân phối hiệu quả. Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam cần có các dịch vụ VTĐPT và tiếp vận hiệu quả để hỗ trợ cho thương mại quốc tế và phân phối trong nước. Hiện tại, những dịch vụ này vẫn còn rất non trẻ ở Việt Nam. Chi phí tiếp vận, được đánh giá là tương tự với Trung Quốc và còn khá cao - chiếm khoảng 15%-20% GDP, gấp đôi con số ở các nước công nghiệp. Một phần đáng kể của chi phí này nằm ở chi phí lưu kho hàng hoá, một hệ quả của hệ thống tiếp vận chưa phát triển. Giảm 10% chi phí logistics sẽ tiết kiệm được nguồn lực tương đương với 1,5%-2% GDP.

Một nghiên cứu mới đây về Đánh giá các Quy chế VTĐPT ở Việt Nam (MTRR) chỉ ra rằng các luật, quy định mới và được sửa đổi đã đem lại môi trường hỗ trợ tốt nhưng cần phải củng cố và làm rõ cơ chế thực hiện. Giữa Bộ GTVT, Bộ Thương mại và Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng chưa có được một cách hiểu thống nhất về khái niệm và phạm vi hoạt động của các dịch vụ tiếp vận theo Luật thương mại năm 2005. Ba Bộ này cần phối hợp với nhau trước khi ban hành các quy định hướng dẫn thực hiện Luật Thương mại.

Cần xác định rõ vai trò của Vụ Vận tải - Bộ GTVT trong công tác lập kế hoạch cho vận tải đa phương thức liên hoàn, đồng thời phải tăng cường năng lực cho Vụ. Để tăng hiệu quả của ngành tiếp vận, Bộ GTVT có thể khuyến khích các nhà cung cấp dịch vụ tiếp vận tổ chức Diễn đàn Tiếp vận Quốc gia (NLF) do các thành viên

tự đóng góp kinh phí để xác định các nhu cầu của ngành này và tham vấn cho chính phủ về phương thức hành động phù hợp. Một trong những nhiệm vụ đầu tiên của Diễn đàn Tiếp vận Quốc gia có thể là xác định và tính toán Chỉ số Tiếp vận cập nhật hàng năm để theo dõi sát sao hơn chi phí tiếp vận. Ngoài ra, một Ủy ban Tiếp vận liên Bộ với tư cách là đối tác cho Diễn đàn cũng sẽ góp phần hỗ trợ và phối hợp các chính sách của chính phủ về hoạt động tiếp vận và vận tải đa phương thức. Cũng có thể trao thêm nhiệm vụ cho Ủy ban Hỗ trợ Giao thông khu vực tiểu vùng sông Mê Kông để ủy ban này đóng vai trò là Ủy ban Tiếp vận liên Bộ như đã đề xuất.

Cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) - chìa khóa cho một ngành hoạt động hiệu quả. Theo kết quả ước tính gần đây, con số nợ của Bộ GTVT là 19,5 nghìn tỷ đồng, chiếm khoảng 1,5% GDP của cả nước và chưa bao gồm nợ cộng dồn ở cấp tỉnh. Ngân hàng nhà nước đã cấp những khoản nợ cuốn chiếu khổng lồ vì trong nhiều trường hợp lãi suất phải trả cao hơn vốn của doanh nghiệp đi vay. Tình trạng nợ hiện nay của các doanh nghiệp xây dựng quốc doanh cùng với nhu cầu cấp bách về kinh phí hoạt động đã buộc nhiều doanh nghiệp tham gia đấu thầu các công trình với mức giá rất thấp để kiếm được hợp đồng - và hệ quả cuối cùng là dẫn đến các công trình chất lượng thấp và việc thực hiện chậm trễ. Quan trọng hơn, thực tiễn này cùng với tình trạng thiếu cơ chế khuyến khích hoạt động không khích lệ việc hình thành một môi trường hoạt động mang tính cạnh tranh, minh bạch hay hiệu quả.

Bộ GTVT đã chuẩn bị một số nhân tố cho kế hoạch cổ phần hóa theo giai đoạn đối với các DNNN thuộc Bộ. Mục tiêu cổ phần hóa, phương thức lựa chọn doanh nghiệp và các chi tiết cổ phần hóa cần rõ ràng và minh bạch. Quan trọng là phải tính toán chính xác tình trạng nợ nần của các DNNN và giải trình trước Chính phủ về cơ sở bảo lãnh cho một số

DNNN, như thực tế sẽ xảy ra, đồng thời cho phép phá sản một số doanh nghiệp khác. Một lộ trình thực hiện chắc chắn cho cả quá trình này cùng với việc giám sát thực hiện chặt chẽ của một nhóm công tác liên ngành của Bộ GTVT và Bộ Tài chính (có thể là cả các Bộ khác) sẽ góp phần tăng khả năng thành công cho tiến trình cổ phần hóa DNNN và chương trình cải cách đồng thời tăng cơ hội đạt được hiệu quả thực hiện như mong muốn.

Sẽ không đạt được những lợi ích của khung pháp lý phù hợp nếu thiếu vắng các văn bản hướng dẫn thực hiện rõ ràng và minh bạch. Đánh giá các Quy chế VTĐPT cho thấy rằng các bộ luật về giao thông vận tải được thông qua trong vài năm qua đã tạo nền tảng thích hợp cho hoạt động hiệu quả của các chuyên ngành giao thông. Tuy nhiên, các văn bản hướng dẫn thực hiện những luật này cần được tăng cường để đảm bảo rằng tất cả các vấn đề cấp phép kinh doanh và đầu tư, sự tham gia của khu vực tư nhân, cả trong và ngoài nước đều tuân thủ các nguyên tắc cạnh tranh và minh bạch nhằm thúc đẩy hiệu quả, chất lượng quản lý và hoạt động, từ đó thúc đẩy đầu tư.

Đặc biệt, hiệu quả của lĩnh vực cảng biển và hàng hải chưa được khai thác triệt để do trách nhiệm còn chưa rõ ràng giữa phát triển, khai thác và quản lý nhà nước. Một ví dụ là cảng Cái Lân đang hoạt động theo cơ chế chuyển

nhượng và đã được giao cho cho một công ty nhà nước quản lý trên cơ sở thương lượng hợp đồng trực tiếp chứ không qua lựa chọn mang tính cạnh tranh.

Rải mặt đường địa phương Một vấn đề đáng nói có tác động về mặt kinh tế và tài chính đó là việc rải nhựa mặt đường tỉnh lộ và đường nông thôn để tránh gánh nặng tài chính hàng năm trong việc bảo trì những con đường chưa được rải mặt. Quyết định có rải nhựa mặt đường hay không phải căn cứ vào phân tích chi phí vòng đời của các phương án khác nhau, bao gồm chi phí đầu tư, chi phí duy tu bảo dưỡng trong suốt vòng đời và lợi ích cho người tham gia giao thông. Phân tích này cũng phải tính đến các điều kiện khí hậu và địa hình khác nhau của từng địa bàn. Sử dụng biện pháp tiếp cận này sẽ giúp đảm bảo rằng các nguồn lực hạn chế có thể được tối ưu hoá và mỗi vùng có một phương án rải nhựa mặt đường phù hợp. Không nên quyết định chỉ để nhằm mục đích đảm bảo nguồn phân bổ vốn một lần từ ngân sách nhà nước.

1.2.2 Xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho ngành - Quản lý chi tiêu chặt chẽ đi đôi với việc tăng cường huy động nguồn lực cho ngành là việc làm cần thiết để có được nguồn vốn đầy đủ và bền vững.

Quy trình lập kế hoạch bị hạn chế bởi nguồn lực tài chính. Chính phủ Việt Nam xem đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông là một ưu tiên chính trong Chương trình đầu tư công giai đoạn 2001-2005. Chi phí cho hoạt động đầu tư trong năm 2002 chiếm 4,5% GDP, một con số khá cao so với hầu hết các tiêu chuẩn của quốc tế và khu vực. Tuy nhiên, có tới 35% tổng chi tiêu cho giao thông quốc gia được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt nhưng không được cấp vốn và điều đó đã gây nên tình trạng nợ nghiêm trọng



và không bền vững đối với nhiều công ty xây dựng nhà nước. Mặc dù những khoản chi đầu tư này có thể luận giải được và thực sự là cần thiết trong giai đoạn tái thiết mạnh mẽ song cũng nên xem xét việc lên chương trình trong khả năng của các nguồn lực.

Có thể quản lý chi tiêu thông qua việc tạo khả năng cấp vốn cho yêu cầu phê duyệt các dự án ở cả cấp quốc gia và cấp địa phương hoặc thay thế các yêu cầu lỏng lẻo hiện thời về cho vay của các ngân hàng thương mại quốc doanh bằng các tiêu chí mang tính thương mại khắt khe. MTEF có thể góp phần thực hiện những mục tiêu này thông qua việc đảm bảo những đề xuất đầu tư nằm trong phạm vi các nguồn lực sẵn có.

Chương trình huy động nguồn lực. Tuy nhiên, mức chi cho giao thông hiện nay hầu như không thể bền vững về lâu dài, không chỉ bởi tình trạng nợ không bền vững của các DNNN mà còn bởi 35% ngân sách cho giao thông quốc gia là từ nguồn vốn ODA ưu đãi. Tới cuối thập kỷ, nguồn vốn này có thể không còn nữa và trong một mức độ nào đó sẽ được thay thế bằng vốn vay được định giá cạnh tranh.

Trong việc xác định chương trình huy động nguồn lực, quan trọng là phải phân biệt giữa hai cấp khác nhau:

Cấp đầu tiên liên quan đến người trả tiền cuối cùng cho CSHT và các dịch vụ đi kèm. Đó là những người hưởng lợi trực tiếp và người dân trả tiền qua các loại thuế của chính phủ và các nguồn thu khác. Phí cầu đường là một ví dụ, trong đó người sử dụng có thể phải trả toàn bộ chi phí hoặc chỉ chia sẻ với chính phủ (công cộng) khoản thâm hụt. Như vậy nếu tăng phần đóng góp của những người hưởng lợi từ một con đường (hay cảng biển hoặc dịch vụ xe buýt) sẽ giảm bớt phần chính phủ phải bỏ ra. Cơ chế huy động các nguồn lực từ những người hưởng lợi để cải thiện dịch vụ giao thông và CSHT gồm cả việc tăng phí đánh vào người sử dụng (bằng cách tăng mức hiện thời hoặc giảm trợ cấp

nhiên liệu và sử dụng phần tiết kiệm). Một cách khác là thu một phần giá trị tăng thêm của đất đai nhờ có công trình mở rộng hay cải tạo giao thông lớn.

Cấp thứ hai liên quan đến các nhà cung cấp tài chính cho cơ sở hạ tầng. CSHT có thể do chính quyền (trung ương hoặc địa phương) hoặc khu vực tư nhân cấp vốn đầu tư. Ở cấp trung ương, chính phủ đã cấp vốn đầu tư cho phần lớn CSHT cấp quốc gia, hầu hết thông qua ngân sách và cả bằng cách phát hành lượng trái phiếu đáng kể (30% các dự án của Bộ GTVT trong giai đoạn 2001-2005 được cấp vốn thông qua trái phiếu chính phủ). Ở cấp tỉnh, thành phố, phương thức tạo kinh phí đầu tư thông qua phát hành trái phiếu và các Quỹ đầu tư phát triển của địa phương (LDIF) cũng đã bắt đầu được sử dụng với một số thành công ở hai thành phố lớn của Việt Nam. Tuy nhiên, quan trọng là phải xác định rằng hầu hết các thành phố và tỉnh phải cần vài năm để các quỹ đầu tư phát triển của địa phương có thể trở thành nguồn vốn quan trọng cho CSHT giao thông. Tại thời điểm này, xem xét việc thành lập các quỹ phát triển địa phương cho cấp vùng sẽ mang tính thực tế và bền vững hơn. Tăng trưởng bền vững của nguồn vốn này đòi hỏi công tác quản trị điều hành vững mạnh và mối quan hệ chặt chẽ với các ủy ban nhân dân tỉnh. Đối với trái phiếu thành phố và trái phiếu chính phủ, khi phát hành để kêu gọi vốn đầu tư cho các tuyến đường bộ thu phí và tài sản khác mà có thể tạo nên nguồn thu đủ hoàn trả chi phí đầu tư, thì phải phân tích kỹ lưỡng khả năng tài chính của chính quyền trung ương và địa phương.

Một nguồn tài chính quan trọng khác là khu vực tư nhân. Đóng góp của vốn tư nhân vào CSHT giao thông ở Việt Nam còn thấp. Nguồn tài chính tiềm năng này có vai trò nổi bật hơn trong đầu tư cho quốc lộ và đường cao tốc, cho xây dựng, nâng cấp cảng biển và sân bay. Có hai ưu điểm chính liên quan đến đầu tư của

khu vực tư nhân. Thứ nhất, các nguồn vốn huy động làm giảm áp lực dồn lên nguồn ngân sách ít ỏi và giảm yêu cầu phải vay nợ thêm. Ưu điểm thứ hai là khu vực tư nhân có vị trí tốt hơn để gánh chịu những rủi ro nhất định. Chìa khóa để tác động vào nguồn vốn này là phát triển một cơ cấu cho sự tham gia của khu vực tư nhân. Cơ cấu này cần thiết lập các nguyên tắc chia sẻ rủi ro hiệu quả, cần chỉ rõ cách quản lý các nghĩa vụ nợ bất thường và xác định cơ cấu các quy định và thể chế thích hợp. Trong khuôn khổ của cơ cấu này, có thể xem xét các mô hình khác nhau cho sự tham gia của khu vực tư nhân và áp dụng mô hình phù hợp nhất. Khuyến nghị nên phát triển cơ cấu này dần dần theo thời gian, thử nghiệm trước bằng một loạt các dự án đơn giản rồi điều chỉnh theo kinh nghiệm thu được.

1.2.3 Thúc đẩy phát triển đô thị bền vững

Chỉ riêng hai thành phố Hà Nội và Hồ Chí Minh đã đóng góp hơn một phần tư GDP của cả nước. Do vậy, điều quan trọng là các thành phố chính của Việt Nam phải có hệ thống giao thông hiệu quả để tiếp tục góp phần vào tăng trưởng kinh tế chung của đất nước. Thách thức nổi bật của các thành phố lớn ở Việt Nam trong những thập kỷ tới là phải tạo tiền đề mở rộng về không gian nhằm phục vụ công cuộc đô thị hóa trong tương lai. Sự phát triển thành công hệ thống giao thông công cộng với giá cả hợp lý, có hiệu quả và năng lực cao - trước mắt là hệ thống giao thông với xe buýt đóng vai trò chủ đạo, và xa hơn là vai trò chính của đường sắt đô thị - đảm bảo tiếp cận hiệu quả tới các khu vực thương mại và các quận huyện kinh doanh ở trung tâm nhằm hỗ trợ phát triển đô thị không ngừng. Việc chú trọng tới quy hoạch đô thị là rất quan trọng để đảm bảo rằng tăng trưởng sẽ được phối hợp trên các hành lang giao

thông có mật độ cao và có sự hỗ trợ kết hợp giữa các lợi ích đầu tư vào giao thông công cộng và cơ sở hạ tầng đường bộ. Điều này cũng giúp tránh tình trạng tắc nghẽn trầm trọng là hậu quả thường thấy của quá trình phát triển đô thị mở rộng thiếu tổ chức.

Tuy nhiên, (a) những cứng nhắc trong quy trình lập kế hoạch, (b) sự thiếu vắng các tổ chức của vùng/thành phố để có thể phối kết hợp giữa các chính quyền địa phương nhằm thúc đẩy việc phát triển giữa các địa giới hành chính, và (c) những yếu kém về năng lực lập pháp đã gây trở ngại đến phương pháp lập kế hoạch có sự phối hợp của các bên liên quan. Hơn nữa, mặc dù đạt được một số tiến bộ trong những cải cách đất đai gần đây, song việc thiếu một thị trường đất đai hoạt động hiệu quả đã làm méo mó giá cả đất đai và gây thêm nhiều phức tạp cho quá trình quy hoạch. Phương pháp tiếp cận dựa trên kết quả cùng với việc đánh giá mang tính chiến lược về cơ chế huy động nguồn lực đóng vai trò quan trọng đối với các thành phố cũng như ở tầm quốc gia. Chúng giúp tạo ra động lực lựa chọn các giải pháp có chi phí thấp trong giới hạn tài chính biết trước, và xác định cách thức mà các tỉnh thành có thể phát triển các cơ sở tạo nguồn thu phản ánh sự phát triển của nền kinh tế địa phương.

Cần xây dựng khuôn khổ cho việc phát triển



và vận hành bền vững hệ thống giao thông công cộng. Chẳng hạn, hiện tại các tuyến xe buýt ở Hà Nội được giao cho các tổ chức kinh doanh khai thác theo một thể thức đặc biệt mặc dù những tổ chức này vẫn được bao cấp đáng kể. Các khoản trợ cấp được tính toán trên cơ sở kiểm toán chi phí chi tiết thường xuyên, tuy nhiên hệ thống kiểm tra tài chính này vẫn còn nhiều hạn chế. Một phương pháp lựa chọn được khuyến nghị là cho thầu các tuyến xe buýt trên cơ sở hợp đồng có thời hạn cố định theo cách đấu thầu cạnh tranh.

Chính quyền thành phố ở cả Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh trợ cấp cho cả việc mua sắm và tổ chức hoạt động của xe buýt. Tính bền vững của những khoản trợ cấp này đang được luận bàn. Trong năm 2003, nguồn thu do các dịch vụ xe buýt công cộng ở Hà Nội chỉ đủ trang trải chưa đến 50% chi phí khai thác của chúng và sự chênh lệch đó theo dự kiến sẽ còn tăng khi nhu cầu đi lại tăng lên. Có một số khả năng giảm chi phí hoạt động nhưng sẽ khó khăn trong việc thu hồi chi phí đầu tư và chi phí hoạt động nếu không tăng giá vé. Trong khi đó, tại thời điểm hiện nay, ý định mang tính chính trị mạnh mẽ ở cả Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh là tài trợ cho phát triển giao thông công cộng từ nguồn ngân sách - như vậy nếu vẫn tiếp tục bao cấp theo tỷ lệ dự kiến thì cần phải đảm bảo có đủ ngân sách để tiếp tục bù đắp khoản thâm hụt. Cần ước tính số thâm hụt và xác định các nguồn trợ cấp cho những khoản thâm hụt đó.

1.2.4 Giảm thiểu tác động tiêu cực của giao thông vận tải rất quan trọng đối với tính bền vững của ngành. Tổ chức giao thông yếu kém vẫn là một vấn đề chính gây nên tai nạn giao thông, ách tắc và kết quả là ô nhiễm không khí, mặc dù cả Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh đã có nhiều nỗ lực bảo đảm an toàn và quản lý giao thông.

Việt Nam đang thực hiện các bước quản lý an

toàn đường bộ tích cực. Một số mục tiêu cho việc thực hiện đã được đề xuất. Một Chương trình Quốc gia về An toàn giao thông được xây dựng và đã xác định một chương trình công việc toàn diện. Tuy nhiên, tai nạn giao thông và số trường hợp tử vong vẫn là một vấn đề, đặc biệt là ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh có tỷ lệ tai nạn giao thông liên quan đến xe gắn máy rất cao. Trong khi tỷ lệ tử vong 9,4 trên 10.000 phương tiện giao thông trong năm 2003 là khá thấp nếu so sánh với các nước Châu á, việc thu thập số liệu tai nạn giao thông chưa đầy đủ và con số thương vong thực tế có thể sẽ cao hơn rất nhiều. Khoảng 80% tổng số tai nạn trong năm 2003 liên quan đến hành vi tham gia giao thông yếu kém; và khoảng một nửa số tai nạn giao thông đường bộ xảy ra tại đường quốc lộ, đặc biệt tại những đoạn đường đi qua khu vực đông dân cư; và một phần tư số tai nạn xảy ra tại loại đường đô thị. Việc “đô thị hóa” đường bộ vẫn là nguyên nhân chính cho tỷ lệ tai nạn giao thông cao tại Việt Nam do rất nhiều người dân chỉ sống cách đường bộ vài mét.

Việc thực hiện vẫn còn yếu kém và phân tán. Chương trình Quốc gia về An toàn giao thông vẫn còn nhiều thiếu sót và chưa xác lập được các ưu tiên hành động rõ ràng dựa trên phân tích các vấn đề từ quan điểm chiến lược. Các hoạt động và biện pháp đề xuất thiếu nguồn kinh phí để triển khai, thiếu sự phối hợp và lập kế hoạch một cách thích đáng. Trong một số trường hợp, những hoạt động đó không phản ánh được đầy đủ các kinh nghiệm hay. Một quy định trong luật cho phép người sử dụng xe gắn máy không phải đội mũ bảo hiểm trong phạm vi thành phố song không thống nhất với chính sách của chính phủ về vấn đề này, đặc biệt kết quả của một cuộc nghiên cứu được thực hiện cách đây vài năm cho thấy xuất huyết não (phổ biến đối với các nạn nhân bị tai nạn xe máy) được xem là một nguyên nhân chính dẫn đến tử vong trong các ca nhập viện ở Việt Nam. Cần đẩy mạnh việc thực hiện chương trình An toàn giao thông quốc gia.



Một quan điểm cho rằng không thể áp dụng hoàn toàn đầy đủ những thông lệ quản lý giao thông tốt của quốc tế. Thực tế này càng trở nên sâu sắc hơn do tình trạng thiếu một văn hóa quản lý giao thông. Văn hóa đó hiện nay còn hạn chế do sự chia nhỏ trách nhiệm quá mức giữa các bộ phận khác nhau trong Sở Giao thông công chính (có trách nhiệm lập kế hoạch, thiết kế, thực hiện và một số trách nhiệm cưỡng chế thi hành luật). Các nỗ lực kiểm soát tắc nghẽn giao thông bằng cách ban hành sắc lệnh hạn chế quyền sở hữu xe gắn máy trong các quận nội thành ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh là không công bằng và đã tỏ ra thiếu hiệu quả.

Mặc dù Việt Nam đã thành công trong việc từng bước loại bỏ chì trong xăng dầu, song cả Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh vẫn có các vấn đề về chất lượng không khí. Phân tích các dữ liệu ở Hà Nội cho thấy giao thông là yếu tố quan trọng góp phần làm tăng các chất thể hạt (PM10 và PM2.5), tạo ra Ozone, Carbon Oxit (CO) cục bộ và xe gắn máy cũng như xe tải chạy bằng diesel cũ là tác nhân gây ô nhiễm lớn nhất xét về mặt tổng thể. Mặc dù đã xây dựng một số chính sách về thanh tra và kiểm soát chất thải của phương tiện bốn bánh, nhưng vẫn chưa kiểm soát được các chất thải của xe gắn máy. Để kiểm soát ô nhiễm, cả Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh cần nhận thức rõ hơn về vấn đề ô nhiễm do giao thông gây ra và nếu có thể thì phát triển các

chiến lược kiểm soát bao gồm việc khuyến khích sử dụng phương tiện không động cơ đi lại trong các chuyến đi có cự ly ngắn và xây dựng các chương trình kiểm định và bảo dưỡng.

1.2.5 Xây dựng năng lực thể chế và nhân lực đáp ứng nhu cầu phát triển của ngành

Khung phát triển năng lực dài hạn để hỗ trợ những cải cách cần thiết. Để hoàn thành các mục tiêu của ngành giao thông, cần phải phát triển năng lực một cách đáng kể. Để tránh cải cách thể chế phiến diện và tạm thời cũng như tránh những chương trình phát triển năng lực không thực sự hiệu quả, cần xây dựng một khung hoạt động cho công tác phát triển năng lực toàn diện với tầm nhìn dài hạn có tính thực tế về các nhu cầu thực hiện. Khung hoạt động này cần đáp ứng nhu cầu ở 3 cấp độ chính: tạo môi trường thuận lợi (chính sách và luật) - được xây dựng từ những phát hiện trong đánh giá quy chế được thực hiện gần đây, phát triển tổ chức, và phát triển nguồn nhân lực.

Củng cố năng lực thực hiện. Trừ một số ngoại lệ, việc thực thi các công trình thường kém hiệu quả và có chất lượng thấp. Nguyên nhân là do sự hoạt động yếu kém của các Ban quản lý dự án, nhà thầu, chuyên gia tư vấn giám sát và tình trạng thiếu sự xác định rõ ràng về trách nhiệm và vai trò giám sát. Chưa có hệ thống nào khích lệ việc thực hiện hiệu quả và đúng tiến độ. Kết quả thực hiện không được đánh giá dựa trên các mục tiêu đã xác định, và các tiêu chí lựa chọn Ban quản lý dự án cấp trung ương và cấp tỉnh để quản lý việc thực hiện các dự án mới cũng chưa rõ ràng. Vấn đề này chưa được Chính phủ quan tâm đúng mức và cần phải được giải quyết nhanh chóng nhằm tránh những hao tổn lớn về nguồn lực. Cho dù có một hệ thống khuyến

khích phù hợp, thì hệ thống quản lý dự án hiện nay thông qua các Ban quản lý dự án vẫn bộc lộ một số hạn chế cơ bản khi bàn về nhiệm vụ phát triển năng lực lâu dài trong Bộ GTVT. Trong khi việc thực hiện dự án thỏa đáng và đúng tiến độ là một mục tiêu quan trọng của Bộ GTVT và các đối tác phát triển, thì việc xây dựng năng lực cho bộ chủ quản còn quan trọng hơn đối với sự phát triển của ngành và tính bền vững của dự án. Luật xây dựng mới nhất khuyến nghị đặt các Ban quản lý dự án dưới quyền quản lý các cục chuyên ngành như Cục ĐBVN và Cục Đường sông VN. Cần xây dựng kế hoạch chuyển đổi và quy trình này cần được triển khai càng sớm càng tốt.

Một yếu tố chính tạo ra chất lượng thấp của cơ sở hạ tầng là quyền lực hạn chế của các chuyên gia tư vấn giám sát. Điển hình là các Ban quản lý dự án không trao quyền cho họ. Họ thường phải thông qua các nhà thầu thuộc DNNN báo cáo trực tiếp lên các Ban quản lý dự án và thậm chí là nhiều khi báo cáo trực tiếp lên cấp quản lý cao hơn trong Bộ GTVT. Để giúp đảm bảo chất lượng thực hiện tốt, cần xác định rõ và tôn trọng triệt để vai trò của các Ban quản lý dự án như đại diện của Chủ đầu tư, vai trò của các kỹ sư giám sát và của nhà thầu.

Tái định cư được xem là một trong những yếu tố quan trọng nhất gây nên chậm trễ trong việc thực hiện các dự án giao thông. Tuy nhiên, thông qua rất nhiều nghị định và đạo luật, Chính phủ Việt Nam đã cải thiện đáng kể các chính sách tái định cư và tiếp tục giải quyết những vấn đề tồn đọng.

Có khung quản trị tốt hơn. Vụ tham nhũng gần đây xung quanh PMU18 đã làm nổi rõ những yếu kém trong khung điều hành quản trị hiện tại và cũng cho thấy mâu thuẫn quyền lợi có thể phát sinh khi trao thầu cho các đơn vị trực thuộc Bộ hoặc tỉnh. Câu kết xảy ra ở nhiều cấp trong quy trình đấu thầu của ngành. Điều này góp phần tạo ra sự thiếu hiệu quả trong thực hiện cũng như chất lượng thấp của công trình

xây dựng. Bằng chứng từ các hoạt động đấu thầu liên quan đến các dự án giao thông do Ngân hàng thế giới Tài trợ cho thấy việc đấu thầu và trao thầu vẫn chưa được thực hiện trên cơ sở cạnh tranh thực sự. Ví dụ như, bằng chứng từ các đợt kiểm tra sau đấu thầu đã nêu bật xu hướng câu kết giữa các nhà thầu mà đôi khi có cả sự dính líu của các cấp có thẩm quyền xét và trao thầu, và xu hướng cố ý hạn chế cạnh tranh bằng cách giới hạn số lượng hồ sơ mời thầu được phát hành. Sự kiểm soát giá cả từ phía nhà nước là một yếu tố khác thực sự gây hạn chế cho đấu thầu cạnh tranh.

Chính phủ Việt Nam cần đẩy mạnh các biện pháp nhằm tăng cường sự minh bạch trong đấu thầu cũng như hỗ trợ các biện pháp này bằng các chính sách khác. Chính phủ hiện đang tiến hành một số biện pháp nhằm hạn chế tình trạng câu kết thầu, như biện pháp tăng cường minh bạch bằng cách cho đăng công khai tất cả các thư mời thầu trong tập san và trên trang web của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Dự thảo luật đấu thầu trong đó đưa ra một cơ chế khiếu nại cũng đang được thảo luận. Nghị định 80 yêu cầu phải có sự tham gia và giám sát của cộng đồng trong các quy trình ra quyết định tại địa phương. Sẽ phải phát triển năng lực của các cơ quan chịu trách nhiệm về hoạt động đấu thầu để họ có khả năng phát hiện sự câu kết giữa các nhà thầu. Có thể tiếp tục tăng cường sự minh bạch bằng cách phát hành hồ sơ mời thầu không thu lệ phí. Có đại diện của cộng đồng trong ban xét thầu cũng là một cách để giảm câu kết. Nếu không có một cơ chế phạt hiệu quả thì cơ chế khiếu nại trong luật đấu thầu dự thảo có thể sẽ không kìm chế được tình trạng câu kết thầu. Cần thiết lập một cơ sở dữ liệu tập trung tại cấp trung ương để hỗ trợ cho biện pháp lập danh sách đen các nhà thầu vi phạm mà Chính phủ đang theo đuổi. Hiện tại, do chưa có cơ sở dữ liệu này nên các công ty bị ghi vào danh sách đen do câu kết thầu tại tỉnh này vẫn có thể trúng thầu và được nhận hợp đồng ở tỉnh khác.

1.3 Hai ưu tiên

Các khuyến nghị cho ngành có liên quan chặt chẽ với nhau và thành công của một hợp phần thường phụ thuộc vào thành công và tiến độ thực hiện của các hợp phần khác. Hơn nữa, các khó khăn trong thực hiện, các yêu cầu huy động nguồn lực và thời hạn để hoàn thành việc cải cách là rất khác nhau đối với các hợp phần. Do hạn chế về tài chính, và quan trọng hơn là hạn chế về năng lực thể chế của Chính phủ và Bộ GTVT, các ưu tiên ngắn hạn cần

được xác định trong khuôn khổ khung cải cách rộng hơn để đảm bảo sự thống nhất về tiến độ thực hiện.

Vì vậy, hai ưu tiên cấp bách là (a) cải cách DNNN để tăng hiệu quả và tính bền vững về mặt tài chính của ngành, dẫn đến chất lượng công trình tốt hơn và góp phần làm cho công tác quản trị tốt hơn, và (b) phát triển một khung duy tu bảo dưỡng tài sản hiệu quả để tránh những lãng phí lớn đối với các nguồn lực mà Việt Nam đã và đang đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông trong thập kỷ qua.

Khung chính sách và thể chế¹

2.1 Mục tiêu của ngành

Mục tiêu của Chính phủ đối với ngành giao thông là phát triển một hệ thống giao thông vận tải hiện đại cho phép cung cấp các dịch vụ vận tải đạt chất lượng cao, hiệu quả và chi phí hợp lý một cách an toàn và tốt cho môi trường.²

2.2 Các quan tâm chính về chiến lược và chính sách

Chiến lược phát triển ngành Giao thông vận tải (TSDS) đến 2020 được xây dựng vào năm 2004 hỗ trợ cho các kế hoạch phát triển kinh tế của Việt Nam, đặc biệt là hỗ trợ cho Chiến lược phát triển Kinh tế xã hội trong 10 năm (2001-2010) (SEDS) và Chiến lược tăng trưởng toàn diện và Xoá đói giảm nghèo (CPRGS). SEDS xác định việc nâng cấp QL 1 và xây dựng Đường Hồ Chí Minh là hai nhiệm vụ ưu tiên, nhấn mạnh việc phát triển giao thông công cộng và quy hoạch giao thông dài hạn tại các thành phố lớn. SEDS cũng quan tâm đến tỷ lệ tai nạn giao thông ngày càng gia tăng. SEDS có sự tập trung và ưu tiên khác nhau tại 3 khu vực kinh tế trọng điểm và 8 vùng miền của Việt Nam. TSDS có những nội dung cơ bản sau:

- Một phương pháp tiếp cận cân bằng phát triển giao thông có tính đến việc tận dụng đặc điểm địa lý của đất nước.
- Ưu tiên cho công tác bảo trì và nâng cấp những công trình hiện có.
- Ưu tiên cho cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn, nhất là tại các khu vực miền núi và vùng sâu vùng xa.
- Ưu tiên các đầu tư mới vào trục Bắc-Nam, các khu vực kinh tế trọng điểm, đô thị lớn, và tuyến nối chính tới các nước láng giềng.
- Ưu tiên các hệ thống vận chuyển khối lượng lớn trong giao thông đô thị.
- Nâng thành phần đóng góp trong nước trong ngành đóng và sửa chữa tàu, ô tô.
- Tăng thị phần doanh nghiệp trong nước tham gia vận chuyển hàng hoá Việt Nam trên tuyến quốc tế.

TSDS nhấn mạnh một số chính sách giúp điều hành việc thực hiện. Đó là những chính sách sau:

- Lập mục tiêu huy động nguồn tài chính trong và ngoài nước, cả nguồn công cộng và tư nhân, thu phí sử dụng để xây dựng và bảo trì cơ sở hạ tầng khi thích hợp.
- Khuyến khích khu vực tư nhân tham gia bằng việc đẩy nhanh tiến trình cổ phần hoá DNNN và tách riêng chức năng quản lý nhà nước với chức năng khai thác, kinh doanh.

¹ Phần này tóm tắt một vài khía cạnh chính trong khung chính sách và thể chế. Chi tiết cụ thể về khung chính sách thể chế được trình bày trong Phụ lục 1.

² Theo tài liệu “Định hướng phát triển Giao thông vận tải Việt Nam trong các thập kỷ tiếp theo” trên trang web của Bộ GTVT: <http://www.mt.gov.vn>.

- Đảm bảo an toàn giao thông và bảo vệ môi trường trong các hoạt động liên quan đến giao thông vận tải.
- Sử dụng công nghệ, quy trình mới trong các hoạt động xây dựng và khai thác liên quan đến giao thông vận tải.

2.3 Các chính sách và quy hoạch trong ngành giao thông; Luật và các Quy định

Cơ sở hạ tầng đường bộ và Dịch vụ vận tải

Quyết định 162/2002 của Thủ tướng Chính phủ (TTCP) nêu chính sách của Chính phủ đối với quốc lộ, tỉnh lộ, đường đô thị và đường nông thôn, trong Quyết định có một vài đoạn nêu chung về mục đích tăng cường năng lực bảo trì, còn chủ yếu tập trung vào nhu cầu xây dựng mới cơ sở hạ tầng, đặc biệt là các tuyến quốc lộ. Quyết định đặt ra chỉ tiêu đến năm 2005 sẽ nhựa hoá tất cả các tuyến quốc lộ, đến năm 2010 hoàn thành nhựa hoá và bê-tông hoá các tuyến tỉnh lộ; và nâng cấp 90% đường giao thông nông thôn thành các tuyến đường hoạt động được trong mọi điều kiện thời tiết vào năm 2010. Quyết định này cũng liệt kê hơn 1400 km đường cao tốc có từ 4 đến 6 làn xe sẽ được xây dựng từ nay đến năm 2010, tuy nhiên không đề cập nhiều đến nguồn tài chính. Mặc dù vậy, Quyết định đã nhìn nhận việc thu phí sử dụng và thuế nhiên liệu bổ sung cũng như xác định một số bước để tiếp tục thu hút nguồn ODA và FDI. Quyết định cũng hướng dẫn Chính phủ xem xét việc thành lập Quỹ bảo trì đường bộ. Quỹ bảo trì đường bộ là ý kiến đề xuất của Bộ GTVT nhưng không được sự tán thành của Bộ Tài chính vì nó dễ bị coi là Quỹ của ngành Giao thông vận tải.

Giao thông đô thị

Xây dựng chính sách giao thông đô thị là phạm vi trách nhiệm của các thành phố trên cơ sở phê

duyet của chính quyền trung ương về các kế hoạch và nguồn đầu tư chính. Chính sách giao thông đô thị được lập ra nhằm hỗ trợ cho các thành phố thích ứng với tốc độ tăng dân số nhanh chóng, đặc biệt là ở TP. Hồ Chí Minh và Hà Nội, với mức dự báo tăng dân số gấp 3 lần trong giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2020. Quyết định 162/2002 của TTCP đặt ra một số mục tiêu đối với đường bộ đô thị tại TP. Hồ Chí Minh, Hà Nội và các thành phố cỡ vừa trong các giai đoạn ngắn, trung và dài hạn. Đối với hai thành phố lớn nhất của Việt Nam, mục tiêu chiến lược là nhằm khuyến khích và phát triển giao thông công cộng, phát triển cơ sở hạ tầng đường bộ để giảm bớt ách tắc và mở rộng các khu đô thị mới.

Hàng hải và Vận tải biển

Chiến lược của Chính phủ là khôi phục các công trình quan trọng hiện có, tập trung xây dựng



cảng nước sâu tại các khu vực kinh tế trọng điểm tiếp nhận tàu trên 30.000 DWT, đồng thời phát triển các cảng vệ tinh quy mô nhỏ phục vụ kinh tế địa phương. Hai trong số các dự án cảng biển chính của Chính phủ là Văn Phong - một cảng trung chuyển thuộc tỉnh Khánh Hoà, miền Trung Việt Nam và Cái Mép - cảng nước sâu thuộc Vũng Tàu phục vụ cho các tỉnh miền Nam Việt Nam. Việc khôi phục và xây dựng tổng số 114 cảng trong 8 cụm cảng được lập kế hoạch đến năm 2010. Một nội dung trong chính sách của Chính phủ là cấm xây dựng cảng, bến mới với mục đích cạnh tranh với các cảng quốc gia hiện có. Chính phủ cũng lập kế hoạch phát triển đội tàu container, tàu chở dầu và cơ sở đóng tàu. Bộ luật Hàng hải mới đã được Quốc hội thông qua năm 2005, bắt đầu có hiệu lực từ tháng 1/2006.

Đường thủy nội địa

Các mục tiêu chính của Chính phủ cho ngành này bao gồm hiện đại hoá giao thông thủy nội địa đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế, và tiếp tục phát triển đội tàu. Quy hoạch tổng thể của Chính phủ về phát triển hệ thống đường thủy nội địa của Việt Nam đến 2020 đưa ra danh mục bến tàu, cảng sông cần được nâng cấp, trang bị thiết bị hiện đại phục vụ xếp dỡ (đặt chỉ tiêu ít nhất mỗi tỉnh được một cảng/bến, hầu hết là ở miền Nam) và xác định một số luồng tuyến đường thủy cần nâng cấp. Luật Đường sông năm 2005 quy định về hoạt động của chuyên ngành đường thủy nội địa. Tuy nhiên các văn bản hướng dẫn thực hiện luật vẫn chưa được hoàn thành.

Đường sắt

Quyết định 34/2003/QĐ-TTg của TTCP (tháng 3/2003) thành lập Tổng công ty Đường sắt Việt

Nam (thuộc sở hữu nhà nước) chịu trách nhiệm khai thác cả tuyến đường sắt. Nghị định 34/2003/NĐ-CP (tháng 4/2003) giao chức năng xây dựng chính sách, quy định cho Cục Đường sắt Việt Nam - cơ quan quản lý chuyên ngành thuộc Bộ GTVT. Cục Đường sắt Việt Nam chịu trách nhiệm về việc phát triển ngành đường sắt đồng thời giám sát việc thực hiện của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam. Luật Đường sắt mới được Quốc hội thông qua vào tháng 6/2005 đưa ra một khuôn khổ cho việc tách riêng kết cấu hạ tầng với hoạt động kinh doanh khai thác, cho phép bên thứ ba được kinh doanh tàu hoả. Tuy nhiên các văn bản hướng dẫn thực hiện luật vẫn chưa được hoàn thành.

Hàng không dân dụng

Quyết định 206/2004/QĐ-TTg của TTCP xác định việc nâng cấp, mở rộng các sân bay quốc tế, sân bay nội địa hiện có và xây dựng sân bay mới theo mục tiêu của ngành hàng không. Quyết định này cũng đề cập đến các sân bay chuyên dụng trên toàn quốc. Dự án lớn nhất đang được xem xét là xây dựng sân bay quốc tế Long Thành thuộc tỉnh Đồng Nai thay thế cho sân bay Tân Sơn Nhất tại TP. Hồ Chí Minh với kinh phí dự toán là 3 tỷ USD trong giai đoạn đầu (2006-2010).

Vận tải đa phương thức

Bộ GTVT nhấn mạnh mục tiêu tổ chức “vận tải tối ưu trên toàn mạng lưới giao thông qua việc sử dụng hiệu quả các phương thức vận tải và áp dụng các công nghệ tiên tiến, đặc biệt là công nghệ vận tải đa phương thức trong vận chuyển hàng hoá”. Trích từ “Định hướng phát triển Giao thông vận tải Việt Nam trong các thập kỷ tiếp theo” trên trang web của Bộ

3. “Định hướng phát triển Giao thông vận tải Việt Nam trong các thập kỷ tiếp theo” trên trang web của Bộ GTVT: <http://www.mt.gov.vn>

GTVT: <http://www.mt.gov.vn> Nghị định số 125/2003/ND-CP của Chính phủ xác định phạm vi và các quy định đối với hoạt động vận tải đa phương thức quốc tế do các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài thực hiện. Một số điều trong Luật Thương mại cũng đưa ra những quy tắc về hoạt động thương mại liên quan đến dịch vụ tiếp vận, ngoài ra Chính phủ cũng có một vài quyết định về các thủ tục hải quan liên quan đến việc vận chuyển hàng hoá và tàu biển của các tổ chức vận tải đa phương thức quốc tế.

Bảng A1 trong Phụ lục 1 nêu các điều khoản pháp lý và quy định chủ yếu trong ngành giao thông vận tải Việt Nam.

2.4 Lập kế hoạch và xây dựng chương trình

Bộ GTVT chịu trách nhiệm lập kế hoạch,

quản lý và bảo trì cơ sở hạ tầng giao thông quốc gia, đồng thời hỗ trợ cho chính quyền địa phương trong việc lựa chọn dự án. Bộ GTVT hoạch định các chiến lược giao thông dài hạn, kế hoạch 5 năm để đưa vào trong Chương trình đầu tư công, xây dựng các kế hoạch năm đưa vào trong Ngân sách nhà nước hàng năm. Nhìn chung, chiến lược giao thông thường vượt ra ngoài tầm của chính quyền địa phương, còn các kế hoạch 5 năm và kế hoạch hàng năm của Bộ GTVT lại chỉ giới hạn đối với cơ sở hạ tầng quốc gia.

Chi tiết về việc lập kế hoạch và xây dựng chương trình được nêu trong Phụ lục 1. Hình A1 và Bảng A2 trong phụ lục này sẽ lần lượt trình bày về các cơ quan nhà nước chủ chốt có liên quan đến ngành giao thông vận tải, các tổ chức chính tham gia hoạt động trong ngành giao thông và vai trò của họ.

Cơ cấu ngành giao thông và thành phần sở hữu⁴

3.1 Nhu cầu về các dịch vụ vận tải⁵

Trong giai đoạn 1999-2003, nhu cầu vận tải tăng nhanh hơn đôi chút so với tốc độ tăng trưởng GDP. Tốc độ tăng hàng năm về nhu cầu vận tải hàng hoá (tính theo tấn/km) là 12% và hành khách (tính theo số hành khách/km) là 10% trong giai đoạn này (xem Bảng 1). Đường bộ vẫn là phương thức chủ đạo, chiếm khoảng 67%

về tấn vận chuyển, tuy nhiên vận tải biển lại chiếm 71% về số tấn-km, do có lợi thế trong vận chuyển đường dài. Phản ánh tốc độ tăng trưởng nhanh chóng trong thương mại của Việt Nam, khối lượng hàng thông qua cảng biển hàng năm cũng tăng gấp đôi, từ 56 triệu tấn năm 1998 lên 114 triệu tấn năm 2003. Khối lượng hàng qua cảng ở miền Nam năm 2000 đã cao hơn 50% so với dự báo trước đó 2 năm của dự án Chiến lược

Bảng 1:

Khối lượng vận chuyển trong nước, giai đoạn 1999-2003

Phương thức Vận chuyển hàng hoá	1999				2003				2005				Tăng hàng năm tấn-km%
	Nghìn tấn	%	Triệu tấn-km	%	Nghìn tấn	%	Triệu tấn-km	%	Nghìn tấn	%	Triệu tấn-km	%	
Đường sắt	5.033	3,6	1.397	3,1	8.133	4,2	2.664	4,2	8.838	2,7	2.94	3,6	13
Đường bộ	83.354	60	5.701	13	116.759	61	7.684	12	211.556	65	11.26	13,9	12
Đường TNE	35.826	26	3.589	8	46.056	24	4.590	7,3	69.933	22	4.78	5,9	5
Đường biển	15.910	11	34.240	76	21.042	11	47.616	76	33.798	10	61.87	76,3	10
Hàng không	42	0	102	0,2	90	0	257	0,4	104	0	22	0,3	14
Tổng	140.166	100	45.028	100	192.080	100	62.810	100	324.229	100	81.09	100	10

Vận chuyển hành khách													Tăng hàng năm tấn-km%
	Nghìn tấn	%	Triệu tấn-km	%	Nghìn tấn	%	Triệu tấn-km	%	Nghìn tấn	%	Triệu tấn-km	%	
Đường sắt	9.252	1,4	2.721	9,3	11.564	1,4	4.069	10	12.778	1,0	4.58	8,6	9
Đường bộ	554.523	84	19.671	67	727.286	85	25.827	65	1.076.467	85	34.43	64,6	10
Đường TNE	89.745	14	2.702	9,2	110.255	13	2.781	7	169.336	13	3.42	6,4	4
Đường biển	800	0,1	84	0,3	870	0,1	70	0,2	2.523	0,2	18	0,4	14
Hàng không	2.731	0,4	4.116	14	4.503	0,5	7.021	18	6.339	0,5	10.67	20,0	17
Tổng	657.050	100	29.293	100	854.477	100	39.767	100	1.267.443	100	53.29	100	10

Nguồn: "Việt Nam, Quản lý chi tiêu công phục vụ tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo, Xem xét đánh giá chi tiêu công và Đánh giá tín dụng tổng hợp", Các vấn đề của ngành, Tập II.

4. Phần này chỉ tóm lược về cơ cấu ngành giao thông. Chi tiết cụ thể xem Phụ lục 2.

5. Phần này được trích từ "Việt Nam, Quản lý chi tiêu công phục vụ tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo, Xem xét đánh giá chi tiêu công và Đánh giá tín dụng tổng hợp", Các vấn đề của ngành, Tập II, trang 39.

Bảng 2:
Quy mô mạng lưới giao thông, Thành phần sở hữu cơ sở hạ tầng và các Tổ chức cung cấp dịch vụ

Chuyên ngành	Quy mô	Xây dựng		Hoạt động kinh doanh khai thác
		Quản lý	Thực hiện	
Đường bộ				
Quốc lộ	17.300 km	Các Ban Quản lý dự án (PMU) của Bộ GTVT	DNNN thuộc các TCT XD CTGT của Bộ GTVT, DNNN thuộc các tỉnh, các công ty tư nhân.	Dịch vụ vận tải ô-tô do các DNNN và công ty tư nhân cung cấp.
Đường tỉnh	17.449 km	Các PMU của tỉnh;	DNNN thuộc các tỉnh/huyện và các công ty xây dựng của tư nhân.	Công ty TRANSERCO - một tổ chức kinh doanh của nhà nước thuộc UBND TP. HN và các tổ chức kinh doanh tư nhân ở TP. HCM (hai tổ chức kinh doanh lớn nhất là Sài Gòn Bus - một DNNN, và Sài Gòn Star - một công ty liên doanh) cung cấp các dịch vụ xe buýt. UBND TP. HN sắp tới sẽ cho phép thêm một vài tổ chức kinh doanh tham gia cung cấp dịch vụ.
Đường huyện	36.372 km	Các PMU của Bộ	DNNN thuộc tỉnh/huyện và các công ty xây dựng của tư nhân	
Đường xã	131.455 km	GTVT đối với những dự án ODA.		
Tổng				
Giao thông đô thị	Hà Nội: 691 xe buýt. Công suất: 40.500 (2004)	Các PMU thuộc Sở GTCC và thành phố.	DNNN gắn với Bộ GTVT, Sở GTCC và các thành phố.	
Đường sắt	2.632 km 300 đầu máy toa xe	PMU đường sắt thực hiện các dự án đầu tư	DNNN thuộc TCT Đường sắt VN.	TCT Đường sắt Việt Nam (VRC) điều hành hai công ty vận tải khách và một công ty vận tải hàng.
Đường thủy nội địa	8.000 km do TW quản lý; 1.800 km do địa phương quản lý; 83.000 tàu thuyền (3,7 triệu dwt)	PMU đường thủy thuộc Bộ GTVT và PMU thuộc Cục Đường sông VN	DNNN gắn với Bộ GTVT và chính quyền tỉnh. • Các Đoạn quản lý đường sông thuộc Cục Đường sông VN và các cảng vụ quản lý công tác bảo trì. • Các trạm đường sông thuộc Cục Đường sông VN thực hiện công tác bảo trì thiết bị dẫn luồng. • Các DNNN đảm nhận việc nạo vét các công trình duy tu bảo dưỡng	• Cá DNNN và doanh nghiệp tư nhân đều sở hữu và khai thác xà lan cỡ lớn. • Khu vực tư nhân sở hữu và khai thác tàu thuyền nhỏ. • Chính quyền tỉnh kinh doanh khai thác hầu hết cảng và bến tàu. Cục Đường sông VN chỉ khai thác một vài cảng sông chính.
Cảng và đường biển	80 cảng 928 tàu (1,8 triệu dwt)	Các PMU thực hiện những dự án đầu tư mới	DNNN thuộc các TCT Xây dựng đường thủy và thuộc các TCT XD CTGT (CIENCO).	• VINALINES khai thác các cảng biển lớn (như Hải Phòng, Đà Nẵng, Sài Gòn, Cần Thơ). • Các DNNN, công ty tư nhân, công ty LD với nước ngoài cung cấp dịch vụ vận tải biển và giao nhận hàng hoá. • Cục HHVN (Vinamarine) khai thác các cảng

phát triển Giao thông Việt Nam (VITRANSS).

Sự tăng thị phần vận tải đường biển từ năm 1999 đến 2005 là do phương thức này lấy mất thị phần của vận tải đường bộ và đường sông. Tuy nhiên, lượng hàng hoá vận chuyển (tấn/km) của hai phương thức đường bộ và đường sông vẫn tăng trong thời kỳ này dù tốc độ phát triển vận tải đường sông chậm hơn nhiều so với tất cả các phương thức còn lại. Đường sắt đóng vai trò ít quan trọng hơn và thị phần của vận tải đường sắt vẫn giữ nguyên trong giai đoạn 1999 - 2005. Dù bắt đầu với mức thị phần nhỏ nhưng vận tải hàng không đã tăng đáng kể lượng hành khách chuyển chở trong thời kỳ từ năm 1999 đến 2005.

3.2 Cơ sở hạ tầng giao thông và dịch vụ vận tải

CSHT giao thông Việt Nam hầu như vẫn tiếp tục do khu vực nhà nước độc quyền cung cấp, sở hữu, xây dựng và khai thác, trực tiếp thông qua Chính phủ hoặc qua các DNNN độc lập. Trách nhiệm đối với CSHT thuộc phạm vi của chính quyền TW hay chính quyền địa phương chủ yếu căn cứ vào cấp chính quyền nào đã tài trợ và xây dựng CSHT đó. Đầu tư tư nhân trong lĩnh vực giao thông còn rất thấp, chiếm chưa đến 2% tổng kinh phí chi cho các công trình giao thông trong thập kỷ trước⁶.

Dịch vụ vận tải do các tổ chức kinh doanh của nhà nước và tư nhân cung cấp tùy theo từng chuyên ngành. Toàn bộ dịch vụ đường sắt trên cả nước hiện do các DNNN cung cấp. Hầu hết các cảng vẫn nằm trong sự điều hành tập trung của nhà nước, trong đó khu vực nhà nước sở hữu, kinh doanh khai thác CSHT và tểcmian. Nhiều doanh nghiệp lớn trong lĩnh vực vận tải ô-tô và vận tải đường sông cũng thuộc sở hữu

nhà nước. Tuy nhiên, cũng có những công ty lớn và mạnh thuộc khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ vận tải hàng hoá đường bộ và đường sông.

Bảng 2 trình bày về phân chia cơ sở vật chất trong ngành giao thông theo cấp quản lý, thành phần sở hữu cơ sở hạ tầng và tổ chức cung cấp dịch vụ.

Các Ban quản lý dự án (PMU) quản lý việc thực hiện các dự án xây dựng công trình giao thông quốc gia trong tất cả các chuyên ngành. Việc thi công các dự án quốc gia do những DNNN có liên quan đến Bộ GTVT và chính quyền cấp tỉnh, cùng các công ty tư nhân thực hiện. Bộ GTVT hiện có trên 200 DNNN - hầu hết được đưa vào trong 12 tổng công ty (gồm cả 5 TCT Xây dựng công trình giao thông - CIEN-CO). Các tổng công ty hoạt động như những công ty cổ phần chỉ trong lĩnh vực quản lý chứ không sở hữu các DNNN thành viên. Trong đó, trên 100 DNNN có lĩnh vực hoạt động chính là xây dựng. Về nguyên tắc, DNNN là những tổ chức kinh doanh độc lập nhưng trên thực tế, họ chủ yếu hoạt động theo sự phân công công việc của Bộ GTVT. Các dự án của địa phương do DNNN thuộc tỉnh/huyện và công ty tư nhân đảm đương. Tất cả các công ty đều phải cạnh tranh để thực hiện dự án theo các quy tắc đấu thầu chung (hoặc đấu thầu hạn chế). Có thể thấy là DNNN trúng thầu phần lớn các công trình rồi sau đó ký hợp đồng thầu phụ giao việc lại cho các công ty tư nhân.

Tại các thành phố lớn, các công ty tư nhân cạnh tranh với các Công ty công trình giao thông thuộc Sở GTCC để thực hiện xây dựng công trình giao thông. Hoạt động duy tu bảo dưỡng nhỏ và vừa trên các tuyến quốc lộ được trao trực tiếp cho các Công ty Bảo dưỡng đường bộ khu vực (RRMC) thuộc Cục ĐBVN. Đối với

6. Các cam kết theo hợp đồng trong giai đoạn 1994-2003 lên đến tổng số 125 triệu USD (100 triệu USD dành cho cảng, 15 triệu USD dành cho một sân bay và 10 triệu USD cho một công trình đường bộ thu phí). Nguồn: cơ sở dữ liệu PPI (đầu tư của nhà nước và tư nhân). Các số liệu này ghi nhận những khoản đầu tư được hứa hẹn vào thời điểm ký hợp đồng.

công trình duy tu bảo dưỡng lớn, các RRMC phải cạnh tranh với những DNNN khác. Đường địa phương do các DNNN thuộc tỉnh/huyện và công ty tư nhân bảo trì. Nhân công của xã được huy động vào công tác bảo trì

đường xã. Các công ty công trình giao thông chịu trách nhiệm bảo trì những công trình trong thành phố.

Phụ lục 2 nêu chi tiết hơn về cơ cấu, thành phần sở hữu trong ngành giao thông.

Chi tiêu và cấp vốn

4.1 Mức tăng cao trong chi tiêu giao thông

Bảng 3 cho thấy các khoản chi thực tế trong giao thông tăng 21%/năm trong giai đoạn 1994-2002. Mức tăng cao này thể hiện cam kết mạnh mẽ từ phía Chính phủ về hiện đại hoá hệ thống giao thông hỗ trợ tăng trưởng kinh tế, đồng thời cũng phù hợp với chính sách ưu tiên đầu tư vào CSHT giao thông của Chính phủ. Trong giai đoạn này, các khoản chi trong ngành giao thông tăng nhanh hơn tốc độ GDP 3 lần, đạt đến đỉnh điểm 4,5% trong GDP năm 2002, và tăng bình quân 3,2% toàn giai đoạn⁷. Tỷ lệ chi cho giao thông cũng tăng trong tổng số các khoản chi của Chính phủ, từ mức 7,8% năm 1994 lên 17,6% năm 2002. Đặc điểm của sự tăng chi tiêu cho giao thông vận tải trong thời kỳ này là có sự dao động lớn, từ một mức thấp là 6% năm 2000 lên mức cao là 50% vào năm kế tiếp. Mức tăng mạnh trong chi tiêu cho giao thông vận tải năm 2001 có thể quy nguyên nhân cho việc chú trọng vào cơ sở hạ tầng giao thông trong Chương trình đầu tư công cộng giai đoạn 2001-2005.

4.2 Các khoản chi của chính quyền địa phương tăng nhanh

Chi tiêu của chính quyền địa phương cho giao thông vận tải đã tăng từ 0,8% GDP năm 1998 lên 1,9% năm 2002 (xem Bảng 3). Điều này phản ánh tốc độ tăng trưởng thực bình quân là 23% mỗi năm trong suốt thời kỳ này, cao hơn một chút so với tốc độ tăng trưởng so sánh của mức chi tiêu toàn quốc (20%/năm). Sự tăng trưởng khá nhanh trong chi tiêu của các địa phương đã khiến cho phần chi của chính quyền địa phương trong tổng số chi cho giao thông của Chính phủ tăng từ 31% năm 1998 lên 44% vào năm 2002, dù rằng các con số này có thể chưa thể tính hết toàn bộ các khoản chi của chính quyền địa phương⁸. Sự gia tăng này cũng phù hợp với cam kết của Chính phủ trong việc phân cấp quyền quyết định trong ngành giao thông và chú trọng vào phát triển đường tiếp cận nông thôn. Không chỉ có chính quyền địa phương chi tiêu cho cơ sở hạ tầng giao thông vận tải tại địa phương. Theo Đánh giá chi tiêu công (PER) mới hoàn thành gần đây của tỉnh Phú Thọ và tỉnh Vĩnh Long thì đóng góp của tư nhân đã khiến các khoản chi cho lĩnh vực giao

7. Có sự khác biệt lớn về số liệu chi tiêu giữa nguồn của Bộ GTVT và nguồn của Bộ Tài chính. Số liệu của Bộ Tài chính cho thấy nguồn Ngân sách chính thức thấp hơn rất nhiều so với số liệu của Bộ GTVT về những khoản chi được cấp ngoài phạm vi ngân sách chính thức. Vấn đề này sẽ được đề cập sau trong phần "Nguồn vốn".

8. Việc đánh giá chưa đúng mức là do Bảng 3 được thiết lập bằng cách ghép các cơ sở số liệu về: các khoản chi cho giao thông của TW lấy từ Bộ GTVT, các khoản chi cho giao thông của địa phương lấy từ Bộ Tài chính, và số liệu của Bộ Tài chính thấp hơn rất nhiều so với số liệu của Bộ GTVT. Khi sử dụng số liệu của Bộ Tài chính về chi tiêu của chính quyền TW và địa phương cho thấy phần chi tiêu của chính quyền địa phương tăng trên 50%.

Bảng 3:

Tổng quan về các khoản chi trong ngành giao thông vận tải (Tỷ đồng theo giá thực tế năm 1994)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	BQ*
Tổng chi cho ngành giao thông	3.558	KCSL	KCSL	6.726	7.362	8.992	9.569	14.360	16.510	9.582
- Chi của trung ương	2.163	2.857	2.828	4.583	5.047	5.679	6.005	8.325	9.318	5.200
- Chi của địa phương	1.395	KCSL	KCSL	2.143	2.314	3.314	3.564	6.034	7.192	3.708
- Chi xây dựng cơ bản	2.538	KCSL	KCSL	5.550	6.168	7.885	8.338	12.834	14.898	8.316
- Chi sự nghiệp	1.020	KCSL	KCSL	1.175	1.193	1.108	1.231	1.526	1.612	1.266
Tốc độ tăng										
	94-97 (bình quân năm)									
Tổng chi cho ngành giao thông		24%			9%	22%	6%	50%	15%	21%
- Chi của trung ương		28%			10%	13%	6%	39%	12%	20%
- Chi của địa phương		15%			8%	43%	8%	69%	19%	23%
- Chi xây dựng cơ bản		30%			11%	28%	6%	54%	16%	25%
- Chi sự nghiệp		5%			2%	-7%	11%	24%	6%	6%
Tỷ lệ trong GDP										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	BQ*
Tổng chi cho ngành giao thông	2,0%	KCSL	KCSL	2,7%	2,8%	3,2%	3,0%	4,2%	4,5%	3,2%
- Chi của trung ương	1,2%	1,5%	1,3%	1,9%	1,9%	2,0%	1,9%	2,4%	2,5%	1,8%
- Chi của địa phương	0,8%	KCSL	KCSL	0,9%	0,9%	1,2%	1,1%	1,7%	1,9%	1,2%
- Chi xây dựng cơ bản	1,4%	KCSL	KCSL	2,3%	2,3%	2,8%	2,6%	3,7%	4,0%	2,7%
- Chi sự nghiệp	0,6%	KCSL	KCSL	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%
Tỷ lệ chi tiêu trong ngành giao thông										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	BQ*
- Chi của trung ương	61%	KCSL	KCSL	68%	69%	63%	63%	58%	56%	62,5%
- Chi của địa phương	39%	KCSL	KCSL	32%	31%	37%	37%	42%	44%	37,5%
- Chi xây dựng cơ bản	71%	KCSL	KCSL	83%	84%	88%	87%	89%	90%	85%
- Chi sự nghiệp	29%	KCSL	KCSL	17%	16%	12%	13%	11%	10%	15%

* Số liệu bình quân các khoản chi cho giao thông lấy theo đơn vị đồng VN, tính tỷ lệ trong GDP và trong tổng chi tiêu công (cột cuối cùng) không đưa vào tính toán giá trị của năm 1995 và 1996 do không có số liệu.

**Tốc độ tăng bình quân năm được tính trên cơ sở giá trị của năm 1994 và năm 2002.

KCSL: không có số liệu

Nguồn: số liệu từ năm 1994 đến 1998 được lấy từ "Việt Nam, Quản lý tốt hơn các nguồn ngân sách, Đánh giá chi tiêu công năm 2000"; số liệu các năm khác: chi của TW lấy từ Bộ GTVT, chi của địa phương lấy từ Bộ Tài chính, số liệu GDP lấy từ cơ sở dữ liệu về số liệu phát triển của NHTG, trang web: <http://ddp.worldbank.org/ddp/home.do>

thông của địa phương tăng thêm 25% tại tỉnh Phú Thọ và 7,5% tại tỉnh Vĩnh Long⁹.

4.3 Tăng trong các khoản chi sự nghiệp không theo kịp với chi xây dựng cơ bản

Trong thập kỷ qua, các khoản chi xây dựng cơ bản và chi sự nghiệp giao thông đều gia tăng trên thực tế. Chi cho XDCB tăng gấp 3 lần so với chi sự nghiệp, với mức bình quân 25%/năm so với mức 6%/năm (chi sự nghiệp) trong giai đoạn 1994-2002 (xem Bảng 3). Các khoản chi của TW còn có sự khác biệt lớn hơn, với tỷ lệ chi XDCB cao hơn chi sự nghiệp 6 lần (25% so với 4% - xem Bảng 7 trong Phụ lục 3).

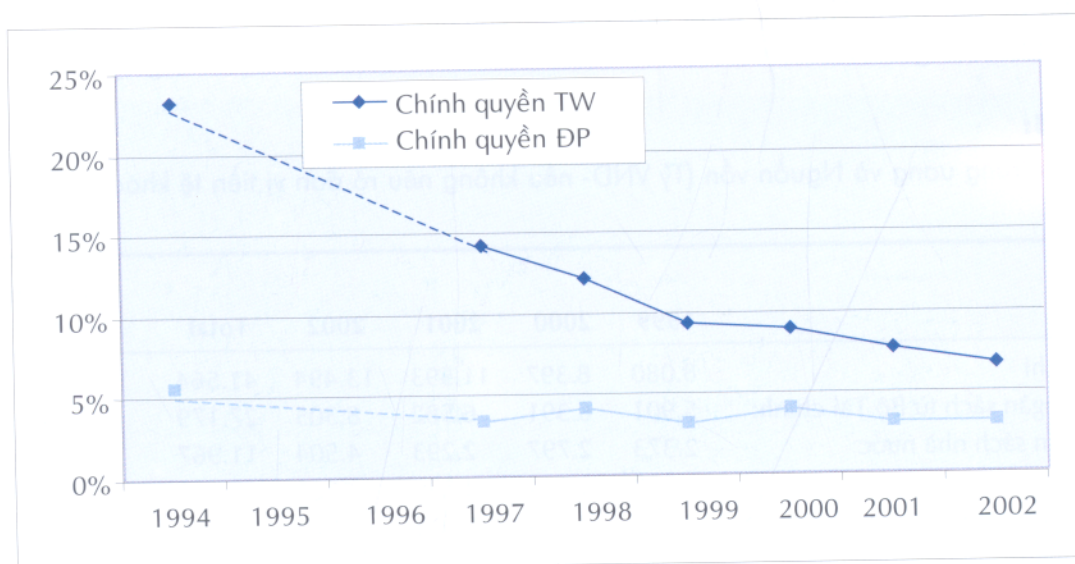
Các khoản chi sự nghiệp của địa phương trên thực tế tăng ở mức hợp lý là 13% nhưng vẫn chậm hơn so với chi XDCB (tăng bình quân 24%) trong cùng thời kỳ. Hình 1 cho thấy tỷ lệ

chi sự nghiệp giảm trong tổng các khoản chi cho giao thông của cả trung ương và địa phương trong giai đoạn 1994-2002. Tuy nhiên cần lưu ý là đây chỉ là số liệu tính bình quân và có vẻ còn có những biến đổi lớn giữa các tỉnh.

4.4 Phần lớn chi tiêu tập trung cho đường bộ: phân bổ chi tiêu cho các chuyên ngành

Chi cho đường bộ của Chính phủ lớn hơn rất nhiều so với chi cho tất cả các chuyên ngành giao thông khác, với mức bình quân khoảng 85% trong giai đoạn 1994-2005. Tỷ phần dành cho đường bộ trong tổng chi tăng từ 77% năm 1994 lên 84% năm 2002 (xem Bảng 4). Tỷ phần chi cho hàng hải và đường sắt giảm đôi chút trong cùng thời kỳ này, đồng thời tỷ phần chi cho giao thông thủy nội địa cũng giảm từ 3,6% năm 94 xuống còn 2,2% năm 2005.

Hình 1: Tỷ lệ chi sự nghiệp trong tổng chi tiêu cho giao thông



Không có số liệu của năm 1995 và năm 1996.

Nguồn: Tính toán trên cơ sở số liệu gđ 94-98 lấy từ “Việt Nam, Quản lý tốt hơn nguồn ngân sách, và Đánh giá chi tiêu công năm 2000”; số liệu chi tiêu của TW lấy từ Bộ GTVT, số liệu chi tiêu của địa phương lấy từ Bộ Tài chính.

9. Xem phần cấp vốn chi cho giao thông địa phương dưới đây để biết thêm chi tiết về vấn đề này.

Bảng 4:

Các khoản chi của Chính phủ cho giao thông

	1994		1997	1998	1999		2002	Bình quân
Đường bộ	76%		84%	83%	84%		88%	83%
Đường TND	1,4%		1,4%	1,9%	1,7%		1,6%	1,6%
Đường sắt	13%		5%	5%	6%		6%	7%
Đường biển	5,3%		4,4%	7,1%	4,2%		2,0%	5%
Khác	3,9%		5,2%	3,1%	3,9%		2,8%	4%

Nguồn: số liệu gđ 94-98 lấy từ "Việt Nam, Quản lý tốt hơn nguồn ngân sách, và Đánh giá chi tiêu công năm 2000";

99-02 "Việt Nam, Quản lý chi tiêu công góp phần Tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo: Xem xét đánh giá chi tiêu công và Đánh giá tín dụng tổng hợp năm 2005".

4.5 Nguồn vốn

Cấp vốn cho các khoản chi của chính quyền trung ương trong giao thông

Chỉ số PER năm 2005 cho thấy, trong giai đoạn 1999-2002, ngân sách nhà nước đã cấp khoảng 65% tổng số vốn cam kết cho ngành giao thông thông qua chương trình cấp vốn hàng năm (xem Bảng 5). 35% còn lại đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt nhưng chưa được phân bổ để cấp trong chương trình cấp vốn hàng năm. Những khoản cam kết chưa được

thực hiện này lên tới 14,4 nghìn tỷ VND trong giai đoạn 1999-2002. Chỉ số PER năm 2000 cho thấy, báo cáo chi của Bộ GTVT năm 1997 vượt 40% và năm 1998 vượt 65% so với các khoản vốn do Bộ Tài chính cấp trong chương trình ngân sách. Trong thời kỳ này, Bộ GTVT phải dựa vào các công ty trực thuộc Bộ để thực hiện những công việc chưa có vốn trên giả định là sẽ được phê duyệt bổ sung vốn sau. Việc này đã tạo ra một khoản nợ lớn cho các nhà thầu và những ngân hàng nhà nước đã cấp tín dụng cho họ.

Theo ước tính của công ty Almec (năm

Bảng 5:

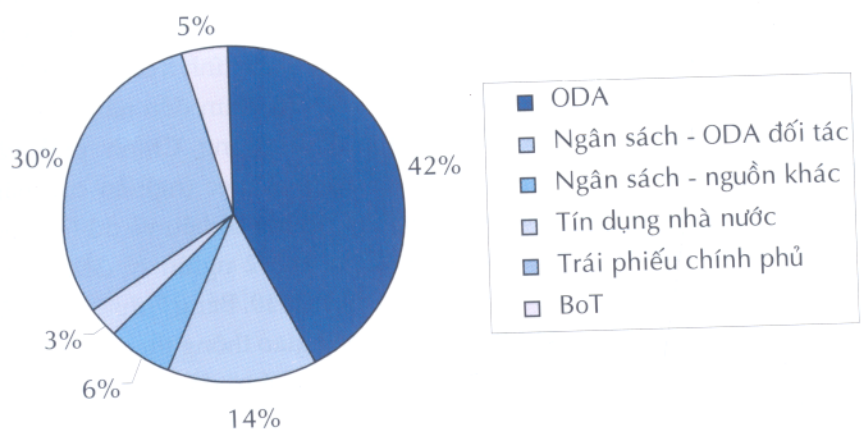
Chi của trung ương và Nguồn vốn (Tỷ VND- nếu không nêu rõ đơn vị tiền tệ khác)

	1999	2000	2001	2002	Total	% của tổng chi
Tổng chi	8.080	8.397	11.593	13.494	41.564	
Tổng ngân sách từ Bộ Tài chính:	5.901	6.391	6.582	8.305	27.179	65,4
Ngân sách nhà nước	2.373	2.797	2.293	4.504	11.967	28,8
ODA	3.528	3.594	4.289	3.801	15.212	36,6
Tổng vốn cam kết chưa được thực hiện	2.179	2.006	5.011	5.189	14.385	34,6

Nguồn: Việt Nam, Quản lý chi tiêu công góp phần Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo: Xem xét đánh giá chi tiêu công và Đánh giá tín dụng tổng hợp năm 2005".

10 Nguồn: Bộ GTVT và Bộ Phát triển quốc tế, "Đánh giá Hỗ trợ của các nhà tài trợ trong lĩnh vực giao thông đối với Kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội của Chính phủ Việt Nam, giai đoạn 2006-2010", tháng 6/2005.

Hình 2: Các nguồn chi trong lĩnh vực giao thông do Bộ GTVT kiểm soát*



* Bao gồm cả các dự án quốc gia và địa phương có nguồn vốn ODA.
Nguồn: Công ty Almec (2005)

2005), tổng đầu tư trong các dự án giao thông quốc gia và địa phương do Bộ GTVT kiểm soát Nguồn: Bộ GTVT và Bộ Phát triển quốc tế, “Đánh giá Hỗ trợ của các nhà tài trợ trong lĩnh vực giao thông đối với Kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội của Chính phủ Việt Nam, giai đoạn 2006-2010”, tháng 6/2005. lên đến 64.145 tỷ đồng trong giai đoạn 2001-2005. Hình 2 cho thấy phần lớn vốn có nguồn gốc từ ODA (chiếm 42%), tiếp theo là trái phiếu Chính phủ (30%). Trừ đi phần ODA trong Ngân sách quốc gia, khoảng 20% nguồn vốn là do nhà nước cấp. Các khoản vay ngân hàng thương mại của nhà nước (SOCB) chiếm khoảng 3% trong các dự án và cấp vốn theo hình thức BOT chiếm khoảng 5% tổng đầu tư.

Tuy nhiên, vẫn còn thiếu rõ ràng về phương diện nguồn vốn và có những khó khăn đáng kể trong việc kết hợp các số liệu hiện có. Ví dụ: nếu phần lớn nguồn chi cho giao thông ngoài chương trình ngân sách chung được lấy từ nguồn trái phiếu do Chính phủ phát hành (theo nghiên cứu của công ty Almec năm 2005) thì

các DNNN hoạt động trong lĩnh vực giao thông và xây dựng có thể sẽ không phải đối mặt với vấn đề nợ nần chồng chất nghiêm trọng nữa. Thêm vào đó, vẫn còn chưa biết là các nguồn đầu tư BOT được cấp như thế nào và Ngân hàng Phát triển Việt Nam (trước đây là Quỹ hỗ trợ phát triển - DAF) được sử dụng ra sao trong việc tài trợ cho các khoản chi trong lĩnh vực giao thông.

4.6 Cấp vốn cho các khoản chi của chính quyền địa phương trong giao thông

Vẫn còn thiếu số liệu về các nguồn tài chính dành cho địa phương. Có một điều rõ ràng là ngoài nguồn phân bổ từ ngân sách nhà nước, một số tỉnh còn sử dụng nguồn thu của tỉnh mình và đóng góp của người dân để cấp vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng giao thông. Một nghiên cứu chi tiết về chi tiêu công tại tỉnh Phú Thọ và tỉnh Vĩnh Long cho thấy: trong tổng vốn đầu tư cho giao thông, nguồn phân

Bảng 6:
Nguồn chi cho giao thông ở tỉnh Phú Thọ và Vĩnh Long

	Phú Thọ	Vĩnh Long
Bộ Tài chính (Ngân sách nhà nước)	40%	33%
Nguồn chi của chính quyền địa phương ngoài Ngân sách nhà nước	40%	60%
Đóng góp của tư nhân	20%	7%
Tổng cộng	100%	100%

Nguồn: Việt Nam, Quản lý chi tiêu công góp phần Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo: Xem xét đánh giá chi tiêu công và Đánh giá tín dụng tổng hợp năm 2005”.

bỏ từ ngân sách nhà nước chiếm 40% ở tỉnh Phú Thọ và 33% ở tỉnh Vĩnh Long. Đóng góp của nhân dân ở Vĩnh Long chiếm 7% và ở Phú Thọ chiếm 20% trong tổng số (xem Bảng 6). Theo tính toán của chính quyền địa phương, mặc dù một vài khoản chi có thể bị tính lên gấp đôi trong các chương trình mục tiêu và theo ước tính của các bộ nhưng số liệu cho thấy các khoản chi thực tế lớn hơn nhiều so với nguồn phân bổ của Bộ Tài chính.

4.7 Yêu cầu kinh phí trong tương lai

Có nhiều tính toán về yêu cầu đầu tư tương lai trong ngành giao thông đến năm 2010 và 2020. Con số tính toán hàng năm rất khác nhau, từ mức thấp là 24 nghìn tỷ đồng đến mức cao là 99 nghìn tỷ đồng đến năm 2010. Số liệu ở mức thấp

hơn lấy từ nghiên cứu VITRANSS thực hiện năm 2000 và được đưa vào làm cơ sở cho Quy hoạch tổng thể GTVT đến năm 2010. Số liệu ở mức cao hơn là số mới ước tính trong Chiến lược giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020 do Bộ GTVT trình Thủ tướng Chính phủ vào 31/12/2002. Công ty Almec (nghiên cứu năm 2005) đã tổng hợp những số liệu và dữ liệu mới nhất và đưa ra giá trị 72 nghìn tỷ đồng/năm trong giai đoạn 2006-2010. Bảng 7 đưa ra số liệu đầu tư đề xuất trong giao thông theo Chiến lược GTVT đến năm 2020. Giá trị đầu tư mong muốn hàng năm cho giao thông trong giai đoạn 2002-2020 thậm chí còn cao hơn mức bình quân hàng năm giai đoạn 2002-2010, với 118 nghìn tỷ đồng/năm (7,5 tỷ USD), trong đó khoảng 60% đầu tư vào đường sắt và giao thông đô thị. Về

Bảng 7:

Đề xuất kinh phí đầu tư vào Cơ sở hạ tầng giao thông (Tỷ đồng Việt Nam)

	Giai đoạn 2002-2010	Giai đoạn 2011-2020	Bình quân năm gđ 2002-2010	Bình quân năm gđ 2002-2020
Đường bộ:	245.990	328.530	30.749	31.918
Trong đó: đường cao tốc	56.570	158.530	7.071	11.950
Quốc lộ	139.420	125.000	17.428	14.690
Tỉnh lộ	50.000	45.000	6.250	5.278
Đường sắt:	218.661	393.576	27.333	34.013
Trong đó: đường sắt cao tốc	204.000	361.500	25.500	31.417
Đường sắt thông dụng	14.661	32.076	1.833	2.596
Đường biển	20.387	65.000	2.548	4.744
Đường thủy nội địa	4.673	4.507	584	510
Hàng không	17.880	36.330	2.235	3.012
Giao thông đô thị (Hà Nội & Tp. HCM)	195.886	423.595	24.486	34.416
Trong đó: đường bộ	129.385	221.448	16.173	19.491
Đường sắt	56.501	193.147	7.063	13.869
Hỗ trợ giao thông công cộng	10.000	9.000	1.250	1.056
Giao thông nông thôn	86.500	77.850	10.813	9.131
Tổng cộng	789.977	1.329.388	98.747	117.744

Nguồn: Tài liệu Bộ GTVT trình Thủ tướng Chính phủ, tháng 12/2002.

11 Công ty Almec, năm 2005, "Đánh giá Hỗ trợ của các nhà tài trợ trong lĩnh vực giao thông đối với Kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội của Chính phủ Việt Nam, giai đoạn 2006-2010".

triển vọng của những con số này: năm 2002 tổng đầu tư cho giao thông đạt 24 nghìn tỷ đồng.

Sử dụng số liệu GDP thực tế giai đoạn 2002-2005 (ước 2005) và giả định mức tăng thực tế GDP của Việt Nam là 7%/năm giai đoạn 2005-2010 cho thấy: ước tính nhu cầu đầu tư của Chính phủ vào giao thông vận tải theo đề xuất của Chiến lược Giao thông vận tải quốc gia là khoảng 12% trong GDP dự kiến lũy kế. Nếu sử dụng những số liệu mới nhất của Almec (năm 2005) thì tính được các khoản chi cho giao thông suất soát 8% GDP. Công ty Almec, năm 2005, “Đánh giá Hỗ trợ của các nhà tài trợ trong lĩnh vực giao thông đối với Kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội của Chính phủ Việt Nam, giai đoạn 2006-2010”. Các mức chi này rõ ràng là quá cao và không thể có được nếu không bỏ qua việc đầu tư vào những ngành cũng có tầm quan trọng tương đương của nền kinh tế. Hầu như những con số tính toán này đều chỉ nằm trong “danh mục mong muốn đạt được” để rồi sau đó bị cắt giảm đi.

Mức đầu tư hợp lý hơn và bền vững cho giao thông có thể là từ 3,5% đến 4,0% trong GDP, bằng khoảng một nửa con số do công ty Almec lập gần đây. Mức này cao hơn tỷ lệ bình quân của Việt Nam trong giai đoạn 1994-2002 (3,2%) nhưng lại thấp hơn tỷ lệ của giai đoạn 2001-2002. Mức đầu tư này có thể tương ứng trong khoảng từ 164 đến 210 nghìn tỷ đồng, tính bình quân hàng năm là từ 33 đến 42 nghìn tỷ đồng.

4.8 Cơ cấu chi trong giới hạn đề xuất

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về Chiến lược phát triển ngành giao thông đến năm 2020 xác định một trong những công việc ưu tiên là bảo trì cơ sở hạ tầng hiện có. Căn cứ vào hiệu quả kinh tế xã hội rất cao của công tác bảo trì, nguồn vốn đầu tư lớn và ngày càng tăng cho giao thông, và trên thực tế chưa thực hiện hết phần kinh phí dành cho bảo trì trong kế hoạch 2001-2005, công tác bảo trì phải là ưu tiên hàng đầu trong ngành giao

thông vận tải trong Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2006-2010. Sử dụng cùng chỉ tiêu về kinh phí bảo trì đặt ra trong Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2001-2005, cộng thêm sự thâm hụt trong các khoản chi cho bảo trì của giai đoạn đó thì nhu cầu đầu tư tính được vào khoảng 22 nghìn tỷ đồng. Ưu tiên thứ hai theo quan điểm thực tế là việc hoàn thành các dự án đang được thực hiện. Công ty Almec (2005) ước tính yêu cầu đầu tư để hoàn thành các dự án mang tính quốc gia đang được tiến hành và dự án địa phương có vốn ODA là 75 nghìn tỷ đồng. Việc này có thể dẫn đến tổng mức đầu tư từ 67 nghìn tỷ đồng đến 113 nghìn tỷ đồng cho việc hoàn thành các dự án của địa phương đang tiến hành cũng như các dự án mới (xem Bảng 8).

4.9 Cấp vốn bền vững cho các khoản đầu tư trong giao thông

Hai thách thức mà ngành giao thông đang phải đối mặt là việc lập danh sách ưu tiên cho các khoản chi trong khung ngân sách hạn hẹp hơn và xác định một cơ chế cấp vốn bền vững, cân đối hơn. Những vấn đề này được đề cập trong các phần về những vấn đề chính và khuyến nghị.

Bảng 8:

Cơ cấu chi đề xuất trong giai đoạn 2006-10 (nghìn tỷ đồng Việt Nam)

	3,5% trong GDP	4,5% trong GDP
Giới hạn chi đề xuất cho lĩnh vực giao thông vận tải	164	210
Bảo trì (quốc gia và địa phương)		22
Các dự án mang tính quốc gia đang tiến hành		75
Các dự án mang tính địa phương đang tiến hành và toàn bộ các dự án mới	67	113

Kết quả thực hiện của ngành

5.1 Đóng góp vào sự tăng trưởng chung và giảm đói nghèo

Ngành giao thông vận tải đã đóng góp tích cực vào sự tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong thập kỷ qua và đã trực tiếp giúp giảm tỷ lệ đói nghèo nhờ kết nối tốt hơn đến các thị trường, các cơ sở giáo dục và y tế; và đóng góp gián tiếp vào sự tăng trưởng. Các nghiên cứu khác nhau đã dẫn chứng bằng tư liệu về sự đóng góp của giao thông vận tải và cơ sở hạ tầng nói chung vào sự tăng trưởng và giảm nghèo ở Việt Nam, Diễn đàn Phát triển GRIPS (2003) chỉ ra rằng cơ sở hạ tầng giao thông vận tải quy mô lớn đang phát triển ở Việt Nam đã giúp chỉ ra những cơ hội kinh doanh mới và thúc đẩy sự đa dạng hoá thu nhập và việc làm phi nông nghiệp. Nghiên cứu cũng đã nêu ra rằng cơ sở hạ tầng như vậy đã tạo thuận lợi cho việc mở rộng những kết nối kinh tế giữa các trung tâm tăng trưởng và các khu vực nông thôn xung quanh chúng, chứng minh tầm quan trọng sống còn về kết nối các vùng xa xôi đến các tuyến đường chính có các đường nhánh để đạt được sự tăng trưởng giảm nghèo.

Một nghiên cứu được tiến hành trong thời gian thực hiện nghiên cứu này chỉ ra rằng 90% đầu tư vào hành lang Hà Nội - Hải Phòng sẽ không diễn ra nếu không có đầu tư cải tạo nâng cấp đường quốc lộ nối hai thành phố (Quốc lộ 5) cung cấp một

kết nối tin cậy đến cảng Hải Phòng. Những cải tạo quy mô lớn cũng đã thành công trong việc tạo cơ hội thu nhập cho những người nghèo. Trong việc phân tích các mối liên hệ giữa đầu tư vào cơ sở hạ tầng và giảm đói nghèo Larsen và các cộng sự (2004) đã phát hiện rằng nếu đầu tư 1% GDP của tỉnh vào đầu tư giao thông vận tải sẽ giảm 0,5%-1% tỷ lệ đói nghèo và nếu đầu tư 50 triệu USD vào giao thông vận tải sẽ giảm 6%-7% tỷ lệ đói nghèo trong 15 tỉnh nghèo nhất¹².

5.2 Chất lượng

Quốc lộ

Tỷ lệ các quốc lộ rải mặt là một chỉ tiêu hữu ích về chất lượng cho mạng lưới đường bộ quan trọng nhất của quốc gia¹³. 84% quốc lộ của Việt



12 Larsen, Pham và Rama (2004), "Tác động của Phát triển Cơ sở Hạ tầng vào Giảm Nghèo Nông thôn ở Việt Nam".

13 Tỷ lệ của tất cả các đường rải mặt (không chỉ đường quốc lộ) đôi khi được sử dụng như là một phương thức để đánh giá chất lượng nhưng cách làm này có thể làm sai lạc và phải được diễn giải thận trọng. Đối với các đường cấp phối có khối lượng giao thông thấp, được bảo trì tốt có thể là tiêu chuẩn và chất lượng mong muốn.

Nam hiện đã được rải mặt so với 61% năm 1997. Tỷ lệ các đường quốc lộ đã được rải mặt của Việt Nam là trung bình theo tiêu chuẩn của khu vực (xem Bảng 9). Chất lượng mạng lưới cũng đã cải thiện với tỷ lệ đường bộ có chất lượng tốt tăng từ 37% năm 1999 lên 45% năm 2002 (chất lượng tốt và trung bình chiếm 66%). Sự cải thiện về chất lượng đường của mạng lưới xem ra phần lớn là do việc xây dựng mới chứ không phải do việc bảo trì công trình xây dựng cơ bản hiện có do kinh phí cho bảo dưỡng thường xuyên và định kỳ quốc lộ giữa 1998 và 2002 chỉ bằng một nửa nhu cầu bảo trì do Cục Đường bộ Việt Nam tính toán trong Kế hoạch Bảo trì Chiến lược Mười năm¹⁴.

Đường bộ cấp địa phương

Khó thu thập được thông tin chính xác về tình trạng các đường cấp tỉnh, huyện và xã và rất có khả năng có những chênh lệch lớn về chất lượng mạng lưới đường bộ cấp địa phương giữa các tỉnh với nhau. Tuy nhiên, thực trạng của tỉnh và

kinh nghiệm từ các dự án đang tiến hành cho thấy rằng các đường cấp tỉnh nói chung có chất lượng kém. Dữ liệu từ 16 tỉnh đã tiến hành điều tra chi tiết tình trạng đường bộ cho thấy chỉ có 34% đường cấp huyện đang trong tình trạng tốt hoặc khá tốt. Tình hình này được chứng thực thêm bằng thực tế là kinh phí của chính quyền địa phương cho công tác bảo trì đường mới đáp ứng được không quá 20% yêu cầu cho một mạng lưới đường có chất lượng trung bình. Các đường nông thôn cũng không là một ngoại lệ. Khoảng một phần tư mạng lưới 83.000 có chất lượng tốt hoặc khá tốt và 58% các đường cấp tỉnh cung cấp kết nối tới mạng lưới đường bộ chính lại có chất lượng kém.

Cơ sở hạ tầng đường sắt

Thiết bị thông tin liên lạc lạc hậu và chỉ 40% các ga đường sắt được trang bị tín hiệu bán tự động. Chất lượng ray và các cầu xấu và nhiều tuyến không đáp ứng các tiêu chuẩn kỹ thuật hiện đại. Phần lớn đầu tư trong ngành tập trung vào việc gia cố cầu và giữ cho mạng lưới không bị xuống cấp hơn. Kết quả là tốc độ khai thác tàu thấp chỉ đạt 40 km/h đối với tàu khách và 22 km/h đối với tàu hàng.

Bảng 9:

Tỷ lệ quốc lộ rải mặt ở các nước Châu Á lựa chọn

Nước	Chiều dài Quốc lộ (kms)	% rải mặt
Phi-lip-pin ¹ (2004)	28.266	70
Phi-lip-pin ² (1981)	23.835	44
Việt Nam ³ (2004)	17.295	84
Việt Nam ⁴ (1997)	15.100	61
Thái Lan ⁵	51.544	98
My-an-ma ⁵	28.790	80

Nguồn:

1. Phi-lip-pin 2003, trang web DPWH : http://www.dpwh.gov.ph/infrastructure/stat_JUNE182000.htm; 2. Dự án Quy hoạch Giao thông Vận tải Quốc gia, 1981; 3. Cục Đường bộ Việt Nam; 4. VITRANSS; 5. Niên giám Thống kê của các nước ASEAN năm 2004

5.3 Vấn đề An toàn

Vấn đề đáng lo ngại nhất liên quan đến sự tăng trưởng nhanh chóng của ngành giao thông vận tải là sự tăng đột biến số vụ tai nạn đối với tất cả các phương thức vận tải, đặc biệt là vận tải đường bộ.

Tai nạn đường bộ

Từ năm 1999 đến 2002 tai nạn đường bộ tăng đột ngột, trước khi giảm xuống

¹⁴ Ngân hàng Thế giới, 2003. "Hồ sơ Đánh giá Dự án đối với Dự án Cải tạo Mạng lưới Đường bộ", trang 4.

vào năm 2003 (xem Bảng 10). Việc thực thi Nghị định 13 được Chính phủ Thông qua để cải thiện an toàn giao thông qua giáo dục, các chiến dịch nâng cao nhận thức, các cuộc sát hạch lái xe, kiểm tra phương tiện, theo dõi và cưỡng chế luật giao thông và cải tạo các điểm đen là lý do chính để cải thiện. Tỷ lệ tử vong 9,4 người trên 10.000 phương tiện năm 2003 là khá thấp nếu so sánh với các nước khác ở Châu á (xem Bảng 11),

tuy nhiên, việc thu thập số liệu tai nạn giao thông vẫn chưa đầy đủ và con số thương vong thực tế có thể cao hơn nhiều.

Theo Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia (NTSC) Việt Nam, 80% số vụ tai nạn năm 2003 là do hành vi lái xe kém, bao gồm 33% vượt tốc độ, 17% do tránh vượt nguy hiểm, 16% do sự mệt mỏi của lái xe và 6,5% do lái xe trong khi say rượu. Điều kiện của đường và của phương

tiện là một nguyên nhân thứ yếu của các vụ tai nạn. Khoảng một nửa tai nạn đường bộ xảy ra tại đường quốc lộ, đặc biệt tại những đoạn đường đi qua các khu vực đông dân cư, và một phần tư xảy trên các đường đô thị. Việc đô thị hóa đường bộ ở Việt Nam vẫn là nguyên nhân chính cho tỷ lệ tai nạn giao thông cao tại Việt Nam do nhiều người dân chỉ sống cách đường bộ vài mét.

An toàn đường bộ đô thị thực sự là một vấn đề. Số liệu thống kê tai nạn về các trường hợp bị thương không nặng được coi là con số không đáng tin cậy do báo cáo chưa đầy đủ. Có lẽ một năm phải có tới 800/900 trường hợp tử vong do tai nạn đường bộ ở TP.HCM và 400/500 ở Hà Nội, trong đó, chiếm 70% các trường hợp tử vong là những người đi xe đạp hoặc những người lái xe máy.

Tai nạn trên các phương thức vận tải khác

Theo thống kê, tai nạn giao thông trên các phương thức vận tải khác không tăng nhiều giữa năm 2000 và 2004. Năm 2004, có 1044 vụ tai nạn gồm 350 người tử vong trong các phương thức vận tải đường sắt,

Bảng 10:

Tai nạn đường bộ

Năm	Số vụ tai nạn	%	Số người chết		Số người bị thương	
			chết	% tăng	bị thương	% tăng
1999	21.538	3,8	7.095	11,0	24.179	5,2
2000	23.327	8	7.924	11,7	25.693	6,3
2001	25.831	10,7	10.866	37,1	29.449	14,6
2002	27.993	8,4	13.186	21,4	30.999	5,3
2003	20.774	-27,2	11.864	-8,1	20.704	-33,8

Nguồn: Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia, 2004

Bảng 11:

Tỷ lệ tử vong do tai nạn đường bộ ở các nước lựa chọn

Country	Số người chết trên 100.000 người	Số người chết trên 10.000 xe
Việt Nam	14,1	9,4
Phi-lip-pin*	0,9/5	2,9/16,0
Băng-la-đét	1,7	44
Ấn Độ	6,3	20
Pa-kít-tan	3,2	17
Trung Quốc	8,2	67,2
In-đô-nê-xia	4,6	4,5
Ma-lay-xia	25,9	12,2

Nguồn: Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia 2004 đối với Việt Nam; tất cả các nước khác: Ước tính số người chết do tai nạn đường bộ toàn cầu, Vụ Phát triển Quốc tế (2000), Liên đoàn Đường bộ Quốc tế;

* Số liệu thống kê/tính toán chính thức điều chỉnh đối với việc thống kê không hết

đường thủy nội địa và vận tải ven biển. Số liệu ước tính cho năm 2004 tăng thêm khoảng 10% so với năm 2000. Điều này cho thấy tỷ lệ gia tăng hàng năm là 3%, thấp hơn đáng kể so với mức tăng trưởng hàng năm của tỷ lệ hành khách không sử dụng đường bộ/tấn-km trong giai đoạn này.

5.4 Hiệu quả

Hiệu quả mạng lưới quốc lộ

Giữa năm 1999 và 2002 mạng lưới đường quốc lộ 4 lần xe gần như tăng gấp đôi từ 2% lên 3,9% của toàn mạng lưới, mạng lưới 2/3 lần xe tăng từ 36% lên 66%. Các cầu vẫn là một kết nối kém trong hệ thống với 30% trong số 4.100 cầu bị giới hạn tải trọng thấp và 20% là cầu hẹp. Những cải tạo về năng lực và kết nối mạng lưới đã làm cho tốc độ xe tải tăng bình quân từ 40km/h lên 50km/h và tốc độ xe khách tăng từ 50km/h lên 60km/h và đạt tới 70-80km/h trên một số tuyến.

Hiệu quả khai thác đường sắt

Mặc dù có một mạng lưới nhỏ bé, lạc hậu và không được đầu tư đáng kể cho việc nâng cấp, Tổng Công ty Đường sắt Việt Nam đã thực hiện tương đối tốt. Việt Nam không có các nguồn nguyên vật liệu thô rời tập trung cũng như các cự ly vận chuyển dài để tăng lưu lượng vận chuyển hàng hóa thô nặng bằng đường sắt. Tuy nhiên, tám tuyến đường sắt của Việt Nam đã và đang phục vụ tốt các tuyến hành lang có mật độ hành khách cao. Kết hợp lưu lượng

hàng hóa và hành khách lại với nhau, mật độ giao thông vào khoảng 2,3 chuyến/tuyến-km/năm, lưu lượng này tương đối thấp so với các nước khác trong khu vực (xem Bảng 12).

Tải trọng tàu khách bình quân ở Việt Nam khoảng 370 hành khách là tương đối cao nhưng tải trọng tàu hàng bình quân 225 tấn lại thấp do cơ sở hạ tầng chỉ đáp ứng các tàu có tải trọng trục thấp, các đường tránh ngắn và kế hoạch khai thác hàng hóa chưa thật tối ưu.

Tổng Công ty Đường sắt Việt Nam hiện có quá nhiều nhân viên. Năng suất lao động đạt

Bảng 12:

Việc sử dụng Mạng lưới Đường Sắt

Nước	Lưu lượng giao thông hàng năm (chuyến /tuyến-km) Triệu	Lưu lượng giao thông hàng năm (chuyến/nhân công) Nghìn
Việt Nam	2,3	124
Thái Lan	3,2	158
In-đô-nê-xia	4,0	610
Trung Quốc	27,7	1061
Liên minh Châu Âu	3,6	691



124.000 đơn vị vận tải/nhân công là thấp, kể cả khi so sánh với các tiêu chuẩn khu vực, đặc biệt nếu so sánh với 548.000 đơn vị ở Thái Lan và 610.000 đơn vị ở In-đô-nê-xia (xem Bảng 12).

Hiệu quả sử dụng tàu thuyền quốc gia

Trong khi có hàng chục nghìn tàu thuyền nhỏ và phà nhưng khả năng sử dụng rất thấp, mỗi tàu chỉ hoạt động khoảng 223 km/tháng. Theo Cục Đường Sông Việt Nam, khả năng sử dụng thấp này phần lớn là do các cơ sở bốc và xếp nghèo nàn dọc các sông và kênh đào dẫn đến sự quay vòng tàu thuyền chậm.

Hiệu quả hoạt động của cảng

Mặc dù cấp thấp hơn các cảng hiện đại của khu vực, hiệu quả hoạt động của các cảng tại Việt

Nam đã tăng và chi phí cảng đã giảm xuống. Theo Tổng công ty Hàng hải Việt Nam, sản lượng hàng thông qua các bến công-ten-nơ nằm trong phạm vi từ 20 đến 25 tấn/giờ ở cảng Sài Gòn và 30 tấn ở cảng mới Cái Lân tại tỉnh Quảng Ninh, sản lượng hàng tổng hợp là 1.500 tấn/kíp/ngày. Những con số này có thể nói là tương đối cao nếu so sánh với sản lượng của các cảng khác trong khu vực. Một so sánh trên phạm vi quốc tế cho thấy rằng biểu giá tại cảng Sài Gòn cũng khá cạnh tranh với các cảng gom hàng khác ở ASEAN và Trung Quốc (xem Hình 3).

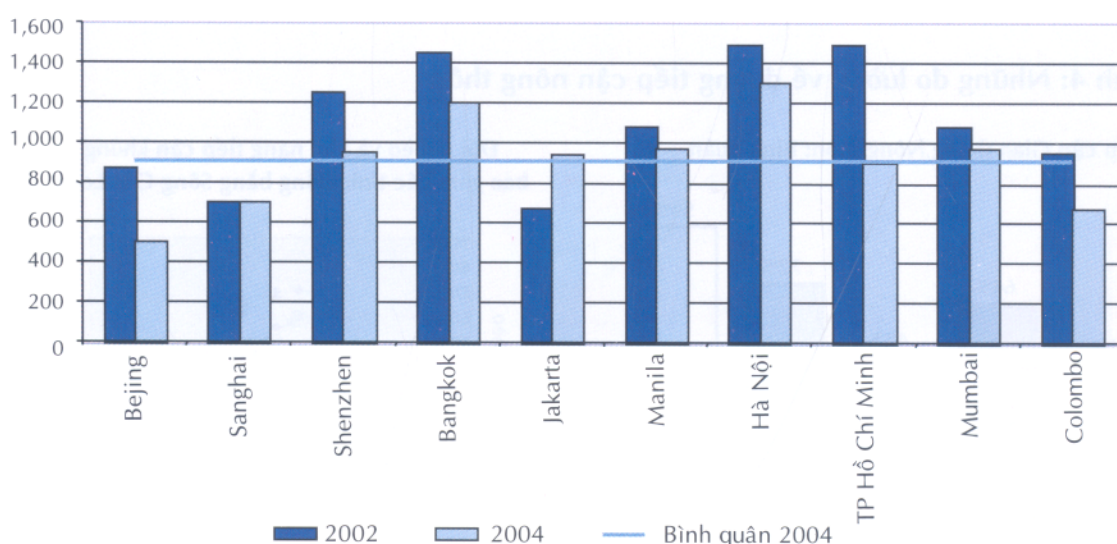
5.5 Đường tiếp cận

Đường tiếp cận nông thôn

Số xã không có đường đi đến các trung tâm huyện đã giảm hơn một nửa từ trên 600 xã năm

Hình 3: Chi phí vận tải công-ten-nơ 40 feet từ nhà máy qua cảng gần nhất đến Nhật

(phí cảng đối với một tàu 1.100 TEU gồm: phí dẫn luồng, phí cầu bến, phí bốc vác)



Nguồn: Các điều tra lần thứ 12 và 14 về So sánh Chi phí liên quan đến Đầu tư tại các Thành phố lớn và các Khu vực ở Asia, JETRO, 2002 và 2004.

1999 xuống 269 năm 2005. Số liệu của năm 2005 đại diện cho khoảng hơn 2% của 10.602 xã của Việt nam. Từ năm 1999 đến 2003, số dân sống trong phạm vi 2 km của một đường đi lại quanh năm đã tăng từ 73 lên 76%, cao hơn nhiều so với các nước khác có mức thu nhập tương tự (Hình 4 - khối bên trái). Sự phát triển đường nông thôn trong toàn quốc chứng tỏ rằng đường tiếp cận đã đem lại kết nối cho thêm gần 2,5 triệu người. Dựa vào bằng chứng về mối tương quan tỷ lệ nghịch giữa nghèo đói và đường tiếp cận (Hình 4 - khối bên phải), việc tăng thêm số đường tiếp cận này có khả năng đã đóng góp vào tỷ lệ giảm nghèo đầy ấn tượng ở Việt Nam.

Vấn đề đi lại trong đô thị

Ưu thế của xe máy được xem như một phương tiện phục vụ tốt của người dân đô thị. Ví dụ, Nghiên cứu Giao thông Vận tải TP. HCM năm 1998 đã nêu tốc độ bình quân của xe máy là 18-22 km/h trong khu vực nội thành so với 13-26 km/h đối với ô-tô con. Mức độ đi lại của người dân đô thị, thậm trí đối với người nghèo có vẻ lớn hơn ở các nước giàu hơn. Tuy nhiên tình

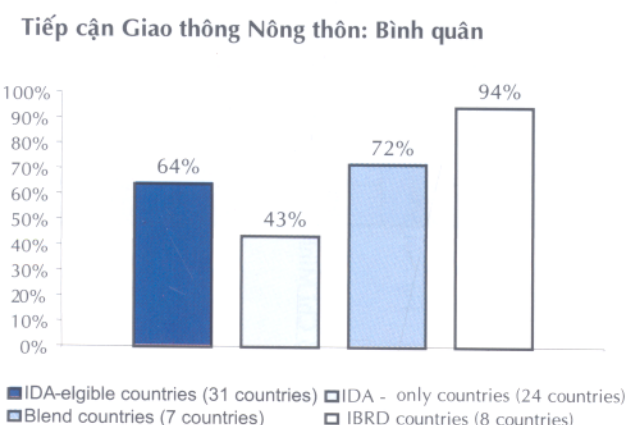
hình này có thể thay đổi do sự ách tắc ngày càng tăng và số vụ tai nạn cũng ngày càng tăng liên quan đến các loại xe hai, bốn bánh, các xe cơ giới và xe thô sơ. Trong một điều tra được tiến hành gần đây với 20.000 hộ ở Hà Nội, trên năm mươi phần trăm hộ cho rằng tình hình ách tắc đã xấu hơn so với năm năm trước đây¹⁵.

5.6 Khả năng chi trả

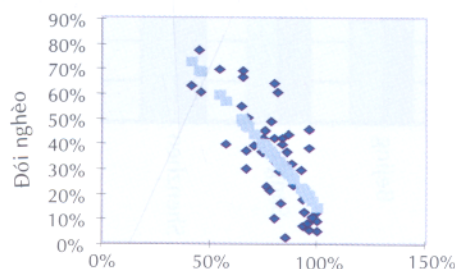
Cước phí xe tải cao tương đương với loại cước xe này ở Thái Lan và thấp hơn 40% cước phí ở Phi-lip-pin. Tương tự vậy, giá vé xe khách liên tỉnh thấp hơn ở Thái Lan 25% và Phi-lip-pin và 37%. Tuy nhiên, có bằng chứng từ những đánh giá gần đây về Quốc lộ 1, và các điều tra về các doanh nghiệp xe kinh doanh xe khách cho thấy rằng tiết kiệm về chi phí khai thác chưa được chuyển sang cho khách hàng dưới hình thức giá thấp hơn (Diễn đàn Phát triển GRIPS, tháng 11/2003).

ở Thành phố Hồ Chí Minh, vận tải công cộng vẫn không đáng tin cậy và không hấp dẫn. Nếu tính bình quân chiều dài chuyến đi và bình quân thu nhập, chi phí đi từ nhà đến nơi làm việc sẽ chiếm 9% thu nhập, và con số

Hình 4: Những đo lường về đường tiếp cận nông thôn

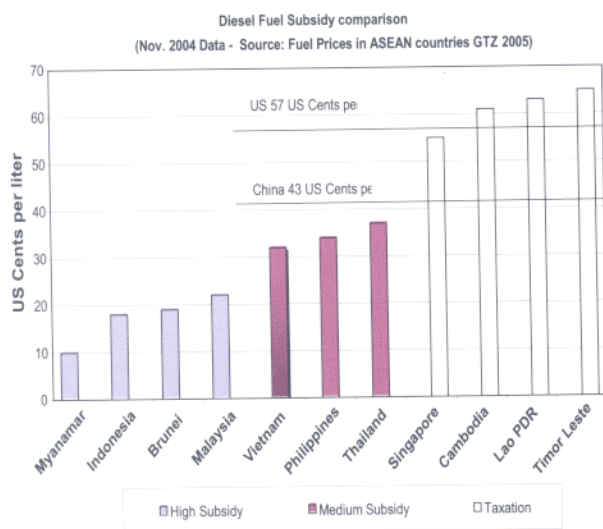


Đói nghèo và khả năng tiếp cận không bao gồm các tỉnh Đồng bằng Sông Cửu Long

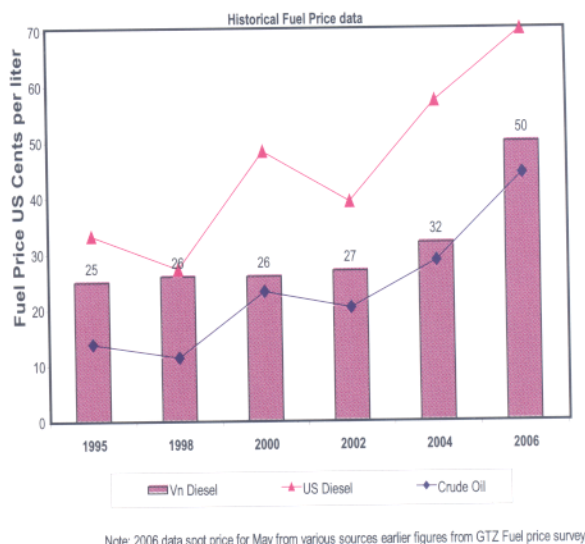


5. HAIDEP, 2005, "Thực tế Môi trường Đô thị Hà Nội, Các ý kiến của 20.000 hộ".

Hình 5



Hình 6



Chú thích: Trong các so sánh quốc tế của GTZ, giá cả bằng USD được dùng làm chuẩn cho chính sách giá cả trung hoà trợ cấp/đánh thuế, nghĩa là: nhiên liệu bị đánh thuế theo giá bằng USD và được trợ cấp cũng theo giá bằng USD.

Nguồn: Báo cáo của Ngân hàng Thế giới-ESMAP: “Đối mặt với giá dầu lên cao” 2006 (bản thảo chưa xuất bản); cập nhật báo cáo Tổng quan về sự phát triển của châu á năm 2005 - Thách thức do giá dầu lên cao; Giá nhiên liệu tại các quốc gia ASEAN - GTZ

này khá cao so với các định mức ở Châu Á (chiếm 5% thu nhập).

Chính sách định giá nhiên liệu: Mặc dù là quốc gia sản xuất dầu thô lớn thứ ba ở Đông Nam á nhưng Việt Nam phải chi đến hơn một nửa nguồn thu từ dầu thô cho việc nhập khẩu các sản phẩm xăng dầu và do vậy, Việt Nam cũng chịu ảnh hưởng do giá dầu lên xuống như các quốc gia nhập khẩu dầu khác trên thế giới. Để cố gắng hạn chế tối đa các tác động của những cú sốc giá dầu này, Chính phủ Việt Nam thường áp dụng cách truyền thống là quản lý giá nhiên liệu. Tốc độ phát triển nhanh chóng của các cơ sở hạ tầng và dịch vụ giao thông vận tải và tác động lâu dài của chính sách này là trợ cấp giá nhiên liệu cho người tiêu dùng

So với các quốc gia khác trong khu vực, mức trợ cấp này dường như không quá cao (xem hình trên). Tuy nhiên, xu hướng giá dầu còn tăng cao trong trung hạn đã làm tăng đáng kể số tiền cần thiết cho chính sách trợ cấp. Ví dụ như, trợ cấp nhập khẩu nhiên liệu xăng dầu được ước tính đã tăng từ 0,3 nghìn tỷ đồng (tương đương 19 triệu USD) trong năm 2003 lên 4,5 nghìn tỷ đồng (360 triệu USD) trong năm 2004. Xu hướng này vẫn tiếp tục với kết quả tính toán của Chính phủ, trong đó cho thấy tổng chi phí trợ cấp trong năm 2005 là 13 nghìn tỷ đồng (0,8 tỷ USD, tương đương với 1,6% GDP); mặc dù giá nhiên liệu đã được tăng hơn 50% trong thời gian từ tháng 2/2004 đến tháng 5/2006

Các vấn đề chính

Các chiến lược giao thông của Việt Nam trong thập kỷ qua đã phục vụ tốt cho đất nước và góp phần đáng kể vào tăng trưởng kinh tế, xoá đói giảm nghèo. Trong thập kỷ qua, sự tăng trưởng trong CSHT và sử dụng giao thông đã cao hơn mức tăng trưởng GDP. Sự tăng trưởng nhanh chóng của CSHT và các dịch vụ giao thông trong thập kỷ qua đã tạo nên nhiều nhu cầu và thách thức mới cho ngành. Tăng trưởng kinh tế nhanh đã góp phần đẩy nhanh tốc độ đô thị hóa, tăng tỷ lệ tai nạn giao thông, tạo ra những hạn chế về năng lực, và tăng thêm yêu cầu duy tu bảo dưỡng CSHT để đáp ứng việc mở rộng công trình giao thông. Những khó khăn khác có thể liệt kê thuộc các lĩnh vực như chính sách của ngành, công tác lập kế hoạch, lập ngân sách, quy chế và khung hoạt động. Mặc dù các vấn đề về thể chế rõ ràng đã làm kém hiệu quả trong việc phân bổ nguồn lực và cung cấp dịch vụ, nhưng chúng cũng không làm đảo ngược những tiến bộ của ngành giao thông với mục tiêu chính là xây dựng cơ sở hạ tầng trên quy mô lớn.

Hình 7 dưới đây tóm tắt các kết quả của một nghiên cứu đánh giá gần đây về hiệu lực của các chính sách, các quy định, luật lệ giao thông và việc thực hiện chúng, và nêu bật các lĩnh vực cần được chú trọng. Có 3 vấn đề nổi bật: lĩnh vực đường bộ tuy chiếm tới 80%-90% vốn của chính phủ cấp cho ngành giao thông song lại tương đối yếu kém về mặt chính sách và thực hiện chính sách; môi trường chính sách giao thông đô thị cần nhiều cải thiện lớn; và việc thực thi pháp luật nhìn chung còn yếu

kém, đây là một hạn chế gây trở ngại đến nhiều lĩnh vực khác.

Những yếu kém này có thể được phản ánh dưới dạng năm thách thức chủ yếu của ngành: (1) tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực và cung cấp dịch vụ, (2) xây dựng cơ chế tài chính trong phạm vi nguồn lực cho phép và bền vững cho ngành (3) thúc đẩy phát triển đô thị theo hướng bền vững, (4) giảm thiểu tác động tiêu cực của hệ thống giao thông; và (5) phát triển năng lực thể chế và năng lực nhân sự để đáp ứng các nhu cầu ngày càng gia tăng của ngành. Năm thách thức kể trên đều có liên hệ với nhau song chúng đều gắn kết khá nhiều trong khung quy hoạch và chính sách. Chính những quy hoạch và chính sách này cho phép lựa chọn quy chế điều tiết, khuôn khổ thể chế, xây dựng quy hoạch và lên chương trình, lựa chọn cơ chế triển khai và phương thức cung ứng dịch vụ. Để phục vụ mục đích thảo luận, các vấn đề trên được nhóm lại theo năm thách thức. Hình 8 thể hiện cấu trúc trình bày của phần này.



6.1 Hiệu quả trong sử dụng nguồn lực và cung ứng dịch vụ

Những lỗ hổng trong cơ chế lập kế hoạch và

tính chất phân đoạn của quy trình lập kế hoạch

Có thể thấy khá rõ xu hướng khác biệt giữa các chiến lược chung của chính phủ với các kế hoạch chi tiết của ngành cũng như sự phân chia

Hình 7: Đánh giá ngành giao thông vận tải

		Các chính sách cơ bản						Thực thi chính sách			
		Giá nhập thị trường/cấp phép Lạnh tranh/ vai trò của các DNNN		An toàn/ môi trường	Lập kế hoạch/đầu tư	Định giá/thu hồi vốn		Luật	Các quy định hướng dẫn thực hiện	Các cơ chế thực hiện	Kết quả thực hiện chung
Các dịch vụ giao thông đường bộ		✓	✓	✗	n.a.	✓	□	✗	□	✗	✗
Cơ sở hạ tầng đường bộ		n.a.	n.a.	✗	✗	✗	□	✗	□	✗	✗
Cảng và Cơ sở hạ tầng liên quan		□	□	✓	✗	□	□	✓	□	✗	□
Các dịch vụ và cơ sở hạ tầng đường sắt		□	□	□	□	□	□	✓	□	□	□
Giao thông đô thị		□	✗	✗	✗	□	□	□	□	□	□
Các dịch vụ giao thông đường thủy nội địa		✓	✓	□	n.a.	✓	□	✓	□	□	□
Vận tải biển quốc tế		✓	✓	✓	n.a.	✓	□	✓	□	□	✓
Vận tải ven biển		□	□	✓	n.a.	✓	□	✓	□	□	✓
CSHT đường thủy nội địa		n.a.	n.a.	□	✗	✗	□	✓	□	✗	□
Các dịch vụ hàng không quốc tế		✓	✓	✓	✓	✓	□	✓	□	□	✓
Các dịch vụ hàng không nội địa		□	□	✓	✓	✓	□	✓	□	□	✓
Cơ sở hạ tầng giao thông hàng không		□	□	✓	✓	□	□	✓	□	□	✓
Vận tải đa phương thức		✓	✓	n.a.	n.a.	n.a.	□	□	□	□	□
✓	Tốt	✓	Có tiến bộ								
□	Khá	□	Có tiến bộ								
✗	Kém	n.a.	Không đáng kể/không áp dụng được								

Nguồn: Ngành đô thị: đánh giá của cán bộ NHTG; tất cả các tiểu ngành khác: NHTG-Meyrick and Associates (2006); Đánh giá luật pháp về vận tải đa phương thức ở Việt Nam.

trách nhiệm lập kế hoạch. Bên cạnh đó việc phát triển kinh tế và quy hoạch không gian thường không được phối hợp chặt chẽ với nhau. Hậu quả là nhiều hạng mục đầu tư dự kiến trong nhiều kế hoạch không phải lúc nào cũng đồng bộ, khả thi hoặc có được kinh phí cần thiết.

Chính phủ Việt Nam đã xây dựng nhiều chiến lược dài hạn về phát triển kinh tế và xóa đói giảm nghèo quốc gia, đáng kể là Chiến lược tăng trưởng toàn diện và xóa đói giảm nghèo (CPRGS) và Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm. Những chiến lược này đã đề ra mục tiêu phát triển của từng ngành, từng vùng và của cả nước trong các lĩnh vực hiện đại hóa, tăng trưởng và đóng góp vào tổng sản phẩm quốc nội GDP. Dựa trên những chiến lược đó, các bộ chủ quản xây dựng chiến lược và kế hoạch triển khai nhằm đạt được những mục tiêu phát triển của quốc gia. Đối với Bộ GTVT, kế hoạch được xây dựng chủ yếu là những danh mục đầu tư chi tiết trong các chuyên ngành vận tải của bộ. Giữa các văn bản chiến lược cấp cao và những danh mục đầu tư chi tiết trong kế hoạch của cấp dưới thiếu một sự kết nối thể hiện xem những khoản đầu tư này sẽ đóng góp như thế nào để đạt được các mục tiêu phát triển mà Việt Nam đề ra hay cụ thể hơn là sẽ sử dụng nguồn kinh phí từ đâu cho các dự án đầu tư này.

Một dẫn chứng minh họa từ ngành cảng biển thể hiện thiếu sót về liên kết trong khung quy hoạch. Để hỗ trợ chiến lược phát triển quốc gia nhằm theo đuổi tăng trưởng dựa vào xuất khẩu, Bộ GTVT đã chuẩn bị một kế hoạch tổng thể chi tiết về nâng cấp và xây dựng hơn 100 cảng biển. Tuy nhiên, một số câu hỏi chính lại chưa được lý giải thỏa đáng bao gồm vai trò của một số lượng lớn những cảng biển trong việc phát triển kinh tế, những phương án nào khác đã được xem xét, nguồn ngân sách cho các kế hoạch nâng cấp và xây dựng mới, và các cải cách về chính sách, quy định, hay thể chế liệu có thực sự cần thiết để ngành cảng biển có thể đáp ứng các mục tiêu đề ra hay không.

Khung quy hoạch hiện tại đang bao gồm một số lượng lớn các quy hoạch phát triển, trong đó có nhiều quy hoạch chồng chéo về địa bàn, phạm vi và chuyên ngành. Viện Chiến lược và Phát triển GTVT (TDSI) - Bộ GTVT đang xây dựng chiến lược và quy hoạch phát triển GTVT quốc gia dài và trung hạn; các Cục/Vụ chuyên ngành của Bộ GTVT xây dựng các chiến lược và quy hoạch về các ngành vận tải cấp quốc gia; còn các Sở Giao thông chuẩn bị các quy hoạch giao thông cấp tỉnh. Ngoài ra, mỗi vùng (trong 9 vùng địa lý) và ba khu vực kinh tế trọng điểm của cả nước cũng có những quy hoạch cấp vùng. Có thể thấy rõ ràng rằng các quy hoạch mang tính quốc gia không liên hoàn và gắn kết với nhau, cũng như gắn kết với các quy hoạch cấp tỉnh và thành phố.

Tính chất phân tán trong việc lập quy hoạch còn thể hiện ngay trong từng cấp chính quyền địa phương. Trong khi phải tuân thủ các quy định về quản lý địa phương và ngành dọc, quy chế phân cấp quản lý đã bước đầu cho phép các chính quyền địa phương được chủ động đáng kể trong quá trình ra quyết định. Lãnh đạo ngành giao thông tại các tỉnh, thành phố có thể tự xây dựng kế hoạch, sau khi được Hội đồng Nhân dân và ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố phê duyệt sẽ đệ trình lên Bộ Kế hoạch Đầu tư. Lãnh đạo ngành cấp tỉnh, thành phố có quyền yêu cầu và tiếp nhận những đánh giá và đề xuất từ phía Bộ GTVT, song lại không có nghĩa vụ phải tuân thủ hay làm theo những ý kiến này. Thực tế là hiện nay chưa có một cơ chế nào đảm bảo tính thống nhất giữa các quy hoạch cấp địa phương và cấp quốc gia hay đảm bảo sự tuân thủ của các quy hoạch địa phương đối với các chủ trương quy hoạch của quốc gia.

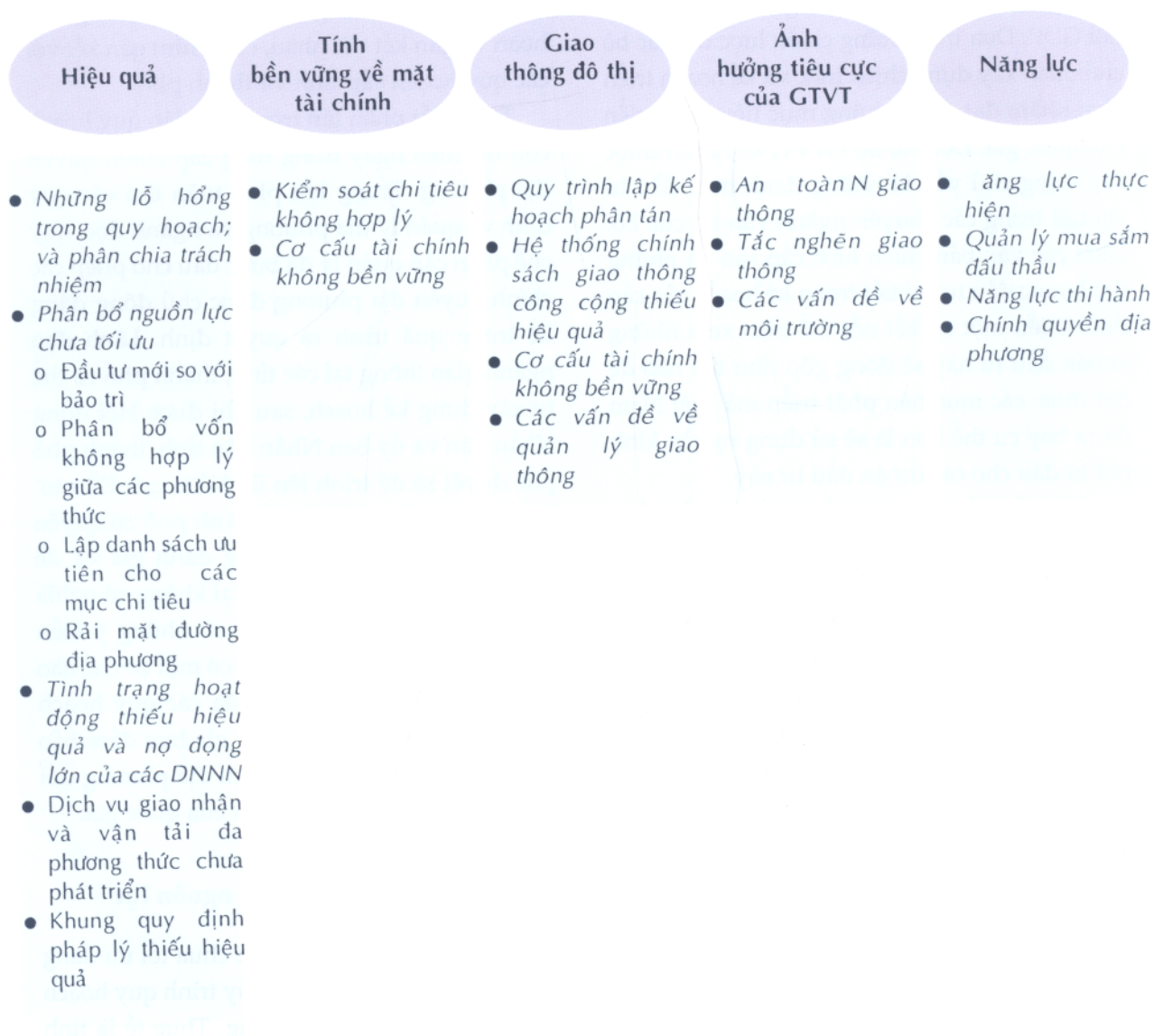
Thiếu tối ưu trong phân bổ nguồn lực

Tình trạng phân bổ nguồn lực chưa tối ưu đang trở nên khá phổ biến trong quy trình quy hoạch ở cấp quốc gia và địa phương. Thực tế là tình

trạng phân bổ nguồn lực kém hiệu quả đã xuất hiện trong (i) phân bổ nguồn lực vào đầu tư mới và duy tu bảo dưỡng - gây ra những vấn đề nghiêm trọng về duy trì bảo vệ tài sản các công trình; (ii) phân bổ nguồn lực giữa các phương thức vận tải; và (iii) trong việc lựa chọn các khoản đầu tư vào các chuyên ngành. ở cấp địa phương, một vấn đề mới nổi lên là xu hướng trải mặt đường giao thông nhằm giảm các khoản chi hàng năm cho công tác duy tu bảo dưỡng đường không rải nhựa.

Đầu tư mới so với bảo trì: Thiếu đầu tư vào công tác duy tu bảo dưỡng công trình - Nguyên tắc lập ngân sách song song, trong đó việc lên kế hoạch và giải ngân được đưa ra độc lập đã gây ra tình trạng “thiếu gắn kết” giữa các kế hoạch đầu tư mới và bảo trì. Ngoại trừ TCT Đường sắt Việt Nam, TCT Hàng hải Việt Nam và TCT Hàng không Việt Nam là những đơn vị có doanh thu lớn nên phần nào nắm được quyền kiểm soát chi tiêu, đa số các khoản chi xây dựng cơ bản và chi bảo dưỡng định kỳ cho

Hình 8: Cấu trúc thảo luận



các công trình do hai cơ quan nhà nước độc lập thông qua. Bộ GTVT không thể quyết định lại phân bổ nguồn tài chính giữa hai hạng mục này. Cách thức lập kế hoạch và dự toán song song này đã gây ra tình trạng thiếu ngân sách cho công tác bảo trì và giảm hiệu quả của các quy trình lập kế hoạch.

Lấy ví dụ về việc xây dựng và nâng cấp các quốc lộ để có thể thấy rõ việc lập kế hoạch đầu tư mới và lập kế hoạch bảo trì hiện đang là hai quy trình hoàn toàn độc lập. Về nguyên tắc, Cục ĐBVN chịu trách nhiệm cả về lập kế hoạch phát triển hệ thống đường bộ quốc gia đồng thời quản lý việc bảo trì hệ thống này. Song trên thực tế, đa phần trách nhiệm của Cục ĐBVN lại giới hạn ở việc duy tu bảo dưỡng một nửa mạng lưới đường. Trong khi các chiến lược và quy hoạch phát triển GTVT nhấn mạnh đến công tác bảo trì là ưu tiên số một thì tỷ lệ phân bổ ngân sách chỉ đáp ứng chưa tới 50% mức chi cần thiết cho đường quốc lộ. Thực trạng trì hoãn kinh phí cho bảo dưỡng cùng với tốc độ đầu tư mới vào hạ tầng giao thông tăng cao trong 5 năm qua đặt ra một thách thức trong tương lai là các khoản chi cho công tác bảo trì sẽ phải tăng nhanh hơn chi đầu tư rất nhiều để đảm bảo các tài sản giao thông quốc gia không bị xuống cấp. Hơn nữa, quy trình xác lập ưu tiên cho công tác bảo trì hệ thống đường sá cũng cần được cải thiện. Căn cứ phân bổ chi tiêu hiện tại chủ yếu dựa trên các tiêu chuẩn kỹ thuật, trong khi đó yếu tố hiệu quả kinh tế xã hội hoàn toàn bị bỏ qua. Tuy kế hoạch chiến lược 10 năm về bảo trì hệ thống đường giao thông quốc gia đã được xây dựng bằng mô hình HDM4 và đã được TTCP thông qua vào năm 2004, nhưng đến nay vẫn chưa được lồng ghép

vào quy trình xây dựng các chương trình cụ thể hàng năm về công tác bảo trì hệ thống đường giao thông.

Bằng chứng từ số liệu của 16 tỉnh đã tiến hành điều tra chi tiết về tình trạng đường bộ cho thấy chi tiêu vào hoạt động bảo trì đường giao thông địa phương chỉ là một phần tương đối nhỏ so với nhu cầu (khoảng 20%). Số liệu cũng cho thấy 57% số đường bộ trong mạng lưới hiện đang trong tình trạng xấu và có thể được cải thiện chất lượng nếu có hoạt động duy tu bảo dưỡng định kỳ. Tuy nhiên, việc thiếu số liệu đáng tin cậy gây khó khăn trong việc xác định sự thay đổi có tính hệ thống giữa các tỉnh, huyện và các xã nhằm tìm ra nguyên nhân căn bản và phạm vi ảnh hưởng của các vấn đề tồn đọng và nhằm phân bổ tốt hơn các nguồn lực quốc gia.

Yêu cầu cần có sự phối hợp trong lập kế hoạch và phân bổ ngân sách cũng như phân bổ kinh phí cho bảo trì trở nên quan trọng do a) đòi hỏi phải lập kế hoạch tốt hơn cho công tác bảo trì đối với hệ thống CSHT đang mở rộng nhanh chóng trong thời gian gần đây; và b) để đảm bảo Việt Nam sẽ gặt hái được những thành tựu phát triển kinh tế xã hội cao nhất từ đầu tư vào hệ thống GTVT. Một ví dụ cụ thể về mức lợi nhuận cao của một dự án bảo trì là tỷ lệ hoàn vốn ước tính 50% trong năm đầu tiên thuộc Dự án Cải thiện mạng lưới đường giao thông (RNIP) do Ngân hàng thế giới tài trợ so với con số 38% và 25% của hai dự án đường cao tốc do Ngân hàng tài trợ năm 2002¹⁶. Hơn nữa, trong khi hiệu quả của các khoản đầu tư mới vào cơ sở hạ tầng có xu hướng giảm theo thời gian bởi sẽ có ngày càng nhiều các dự án giao thông tiếp tục được triển khai và tình trạng ách tắc giao thông đang phần nào được giải quyết, tình

16. Mặc dù chưa thể kết luận ngay về những ví dụ này, nhất là khi các dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ bởi việc lựa chọn dự án không hoàn toàn ngẫu nhiên hay mang tính đại diện, tỷ lệ hoàn vốn cao này không phải là một con số xa lạ.

trạng tương tự lại không diễn ra với việc bảo trì và nâng cấp. Kinh phí cho hoạt động bảo trì nhằm giúp duy trì CSHT đường bộ ở điều kiện tốt chỉ bằng một phần nhỏ chi phí xây dựng lại công trình đó.

Phân bổ nguồn lực không tương xứng giữa các phương thức vận tải - Căn cứ để phân bổ nguồn lực giữa các chuyên ngành không rõ ràng. Đặc biệt, các khoản chi tiêu cho giao thông đường thủy đã giảm dưới mức dự kiến trong kế hoạch chi tiêu công. Không được xây dựng dựa trên các chỉ tiêu hiệu quả kinh tế xã hội song các mức chi dự kiến cho giao thông đường thủy có vẻ khá hợp lý với những con số thuyết phục về khối lượng hàng hóa vận chuyển bằng đường thủy và vai trò quan trọng của chúng đối với vùng Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu Long nơi mà hàng hóa vận chuyển bằng đường thủy chiếm tới 70% trên số tấn-km hàng vận chuyển. Các khoản phân bổ ngân sách cho ngành bao gồm duy tu bảo dưỡng thường xuyên hệ thống giao thông thủy, nạo vét trên quy mô nhỏ và nâng cấp một số cảng sông. Hiếm khi có đủ vốn để nâng cấp cải tạo công trình xây dựng cơ bản.

Tác động do tình trạng thiếu đầu tư trong một chuyên ngành có thể vượt quá việc giảm nhu cầu và mức độ cung ứng dịch vụ liên quan đến phương thức vận tải đó và dẫn đến tình trạng kém hiệu quả trong vận tải đa phương thức. Tính hữu dụng của vận tải đường thủy sẽ tăng lên nếu được kết hợp tốt hơn với vận tải ven biển thông qua các khoản đầu tư hiệu quả vào đường thủy nội địa và các thiết bị, phương tiện cho vận tải đa phương thức.

Ưu tiên trong các khoản chi tiêu - Tình trạng khan hiếm nguồn lực đồng nghĩa với việc các nguồn lực cần được sử dụng

vào những hoạt động tạo ra hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất bất kể đề án đưa ra là xây dựng một cảng mới hay là duy tu nâng cấp một tuyến đường quốc gia. Không chỉ là vấn đề phân bổ chưa tối ưu giữa các phương thức vận tải hay ưu tiên không hợp lý giữa bảo trì tài sản và đầu tư mới đã bàn luận ở trên, mà tình trạng kém hiệu quả còn bộc lộ ngay trong việc xác định những khoản đầu tư mới cũng như xác lập những ưu tiên cho công tác bảo trì.

Hy vọng các kế hoạch đầu tư dài và trung hạn bao gồm danh mục các dự án giao thông vận tải sẽ mang đến khả năng kết nối và tiếp cận lý tưởng. Thông thường chỉ có một phần nhỏ trong số các dự án này được thực thi do khan hiếm nguồn lực và một số dự án khác không nằm trong kế hoạch lại được triển khai. Cơ sở lựa chọn chính dự án cuối cùng được triển khai lại không rõ ràng. Tuy vậy, có những chỉ số cho thấy hiệu quả sử dụng vốn của Việt Nam đã giảm trong hơn 1 thập kỷ qua. Mức tăng của Hệ số vốn gia tăng/đầu ra (ICOR) của Việt Nam trong hơn 10 năm qua đã lớn hơn nhiều so với dự kiến được tính toán dựa trên mức tăng của lượng vốn đầu tư vào các ngành sản xuất trong nước, điều này hàm ý là Việt Nam không phải đang có được hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất từ các khoản đầu tư mà cơ sở hạ tầng giao thông vận tải vốn đã chiếm một tỷ lệ rất lớn¹⁷. Mặc dù



hệ số ICOR chưa được áp dụng trong ngành giao thông vận tải, tình trạng thiếu các tiêu chuẩn lựa chọn thống nhất và rõ ràng cho thấy cần phải kịp thời cải thiện hiệu quả lựa chọn dự án đầu tư.

Một nguyên nhân khác của tình trạng ưu tiên không hợp lý là những yếu kém trong việc tiến hành nhiều nghiên cứu khả thi. Một trong những nhược điểm chung của Việt Nam (và nhiều quốc gia khác) là tập trung quá mức vào khía cạnh kỹ thuật của các dự án đề xuất mà không hoặc rất ít chú ý tới yếu tố thị trường và nhu cầu.

Rải mặt đường địa phương - Tình trạng phân bổ nguồn lực thiếu tối ưu cũng là một trong những lo ngại ở cấp địa phương, đặc biệt gần đây với các quyết định rải mặt đường. Quyết định trải mặt đường phải căn cứ vào các tiêu chí hiệu quả kinh tế phản ánh các yếu tố khí hậu, địa lý và kỹ thuật khác. Ví dụ như, đường cấp phối có thể không phải là giải pháp tối ưu tại các vùng thường có lượng mưa cao và dễ bị ngập lụt¹⁸. Tuy nhiên, dường như có xu hướng rải mặt đường sử dụng nguồn kinh phí bất thường của Ngân sách Nhà nước nhằm tránh chi phí duy tu bảo dưỡng hàng năm. Về nguyên tắc, cách làm này sẽ giảm gánh nặng duy tu bảo dưỡng trong ngắn hạn nhưng trong trung và dài hạn, các tỉnh sẽ phải đối mặt với một mạng lưới giao thông xuống cấp và những chi phí rất lớn cho cải tạo nâng cấp. Khi không có đủ ngân sách duy tu bảo dưỡng thì các quan chức cấp tỉnh lại thường quan niệm sai lầm là tăng vượt mức đầu tư cho các công trình mới để lấy chi phí khắc phục những xuống cấp không

tránh khỏi và bù lại sự không hài lòng của người dân địa phương. Xu hướng lệch lạc nói trên cũng dễ tồn tại ở những nơi mà dân chúng - người có thể đánh giá những lợi ích và chi phí của các phương án khác nhau - lại không được thông tin đầy đủ.

Tình trạng kém hiệu quả và nợ nần của các DNNN xây dựng thuộc Bộ GTVT

Hơn 100 trong số 226 DNNN trực thuộc Bộ GTVT hiện đang hoạt động trong lĩnh vực xây dựng. Nợ của Bộ GTVT hiện được ước tính ở mức 19,5 nghìn tỷ đồng Việt Nam, chiếm khoảng 1,5% GDP cả nước¹⁹. Con số này chưa bao gồm khoản nợ tích lũy của các tỉnh thành phố, được cho là cũng rất lớn. Các ngân hàng quốc doanh đã phải cho các doanh nghiệp này vay nợ quay vòng vì trong nhiều trường hợp chỉ riêng khoản lãi đến hạn đã vượt quá khả năng chi trả của doanh nghiệp đi vay. Tình trạng nợ nần của các DNNN xây dựng và nhu cầu cấp bách về tài chính buộc họ phải đưa ra những gói thầu với giá thấp “để tồn tại” nhằm ký được hợp đồng, một thực tế mà hậu quả đương nhiên sẽ là những công trình chất lượng thấp và tiến độ thi công luôn bị đình trệ. Phương thức này có thể sẽ giải quyết tình trạng nợ đọng trong giai đoạn ngắn nhưng không thể tránh khỏi tình trạng phá sản. Hơn nữa, thực tế này còn kéo theo tình trạng thiếu động lực khuyến khích để có thể xây dựng một môi trường hoạt động hiệu quả, minh bạch và cạnh tranh lành mạnh.

Bộ GTVT đã đưa ra một số nội dung trong kế hoạch cổ phần hoá theo giai đoạn. Song chưa ai

17 Phần I, Chương I- Các vấn đề liên ngành

18. Intech và các đồng sự, “Chương trình đánh giá công tác làm đường cấp phối nông thôn”, ví dụ, cho thấy đường cấp phối không phải là phương án lý tưởng cho mọi trường hợp và trong một số điều kiện nhất định như mưa và ngập, những con đường này sẽ bị xuống cấp nghiêm trọng.

19. Nguồn: Thời báo kinh tế Việt Nam, 21/12/2005.

biết phương pháp lựa chọn doanh nghiệp để cổ phần hóa sẽ như thế nào hay chi tiết cụ thể cho quy trình cổ phần hóa ra sao.

Các dịch vụ tiếp vận và vận tải đa phương thức (VTĐPT) kém phát triển

Nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng đòi hỏi sự phát triển của các dịch vụ tiếp vận và VTĐPT nhằm hỗ trợ thương mại quốc tế và phân phối sản phẩm trong nước. Những dịch vụ này tại Việt Nam hiện còn rất non trẻ. Chi phí cho dịch vụ tiếp vận, được cho là tương đương với Trung Quốc, luôn ở mức cao vào khoảng 15-20% GDP, cao gấp đôi so với ở các nước công nghiệp. Chi phí lưu kho chiếm tỷ lệ cao nhất trong tổng chi phí tiếp vận, điều này càng thể hiện rõ tình trạng kém phát triển của hệ thống tiếp vận ở Việt Nam.

Đánh giá các quy chế VTĐPT (MMTR) gần đây cho thấy đã có các văn bản luật mới ban hành hoặc sửa đổi và các quy định tạo môi trường thuận lợi cho loại hình dịch vụ này song các cơ chế thực thi cần được làm rõ và củng cố lại. Hiện tại cách hiểu và phạm vi hoạt động của các dịch vụ tiếp vận như quy định trong Luật Thương Mại 2005 giữa Bộ GTVT, Bộ Thương Mại và Bộ Kế hoạch và Đầu tư vẫn còn nhiều điểm chưa thống nhất.



Quy hoạch rời rạc cũng làm giảm tính hiệu quả của VTĐPT. Ngay cả khi Nghị định năm 2003 về VTĐPT quốc tế đã được ban hành, các kế hoạch phát triển vẫn mới chỉ dừng lại ở loại hình vận tải đơn phương thức. Điều này cũng dễ hiểu khi mà các kế hoạch là do các cơ quan tham mưu quản lý nhà nước thuộc Bộ GTVT soạn thảo trong khi không có hoặc có rất ít trao đổi về tính hiệu quả và khả năng kết nối đa phương thức. Không chỉ những lợi ích chung có tính chiến lược của việc vận chuyển trọn gói/liên hoàn giữa vận tải ven biển, vận tải thủy nội địa, đường bộ và đường sắt không được khai thác mà hiệu quả của mỗi chuyên ngành cũng không thể được phát huy tối đa. Đơn giản có thể thấy rằng những khoản đầu tư vào xây dựng cảng biển có khả năng tiếp nhận các tàu côngtenơ 40 feet, như dự kiến, sẽ không mang lại tối đa lợi ích nếu hệ thống đường bộ không đủ sức tải những xe hàng có trọng tải trực tương đương và người ta sẽ phải dỡ hàng ra khỏi các côngtenơ ngay tại cảng.

Khung quy chế kém hiệu quả

MTRR mới đây cho thấy các văn bản luật về giao thông vận tải được thông qua trong những năm gần đây đã tạo nên cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động của các chuyên ngành. Mặc dù vậy, các văn bản hướng dẫn thực hiện vẫn cần phải được củng cố nhằm đảm bảo các vấn đề cấp phép kinh doanh và đầu tư, sự tham gia của khu vực tư nhân, cả trong và ngoài nước đều tuân thủ các nguyên tắc cạnh tranh và minh bạch nhằm thúc đẩy tính hiệu quả và chất lượng quản lý và hoạt động, từ đó thúc đẩy đầu tư.

Đặc biệt, hiệu quả của lĩnh vực cảng biển và vận chuyển đường biển chưa được khai thác đầy đủ do còn thiếu vắng sự rõ ràng về trách nhiệm phát

triển, vận hành và quản lý nhà nước. Một ví dụ là cảng Cái Lân đang hoạt động theo cơ chế nhượng quyền và đã được giao cho cho một công ty nhà nước quản lý trên cơ sở thương lượng hợp đồng trực tiếp chứ không qua lựa chọn mang tính cạnh tranh. Mức độ cạnh tranh trong lĩnh vực cảng biển vẫn còn rất thấp.

6.2 Khả năng bền vững tài chính của ngành

Thiếu các công cụ kiểm soát chi tiêu

Chính phủ Việt Nam coi đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông là một ưu tiên hàng đầu trong Chương trình đầu tư công cộng (PIP) giai đoạn 2001 - 2005. Do vậy chi tiêu của ngành đã chiếm 4,2% GDP năm 2001 và 4,5% GDP năm 2002. Các mức chi tiêu này là khá cao so với tiêu chuẩn khu vực và tiêu chuẩn quốc tế nhưng chúng có thể được chứng minh và thực sự cần thiết trong suốt giai đoạn tái thiết mạnh mẽ, nhưng về lâu dài thì có vẻ như không thể bền vững.

Tuy nhiên, mối quan tâm là 35% trong tổng chi tiêu được Thủ tướng chính phủ phê duyệt nhưng lại không nằm trong phân ngân sách được phân bổ. Tự bản thân điều này có thể không phải là một vấn đề bởi Chương trình đầu tư công cộng (PIP) thừa nhận rằng ngân sách nhà nước sẽ không đủ để thực hiện các dự án nhất định và nó khuyến khích các cơ quan chính phủ tìm kiếm các nguồn tài chính khác kể cả các khoản nợ được nhà nước hỗ trợ ngay khi mà các cơ quan này nhận thấy họ sẽ có khả năng hoàn trả. Sự thiếu hụt được hỗ trợ tài chính chủ yếu bởi tín dụng Nhà nước và trái phiếu chính phủ cơ bản được bán cho SOCB và các nhà đầu tư lớn khác. Điển hình là các trái phiếu có kỳ hạn thanh toán từ 5 -10 năm và được sử dụng để tài trợ cho các chi tiêu ngoài ngân sách. Dự định của chính phủ là sử dụng những trái phiếu lên



tới 63 nghìn tỷ VND trước năm 2010 cho các dự án cơ sở hạ tầng bao gồm đường Hồ Chí Minh Bắc - Nam, các tuyến đường dọc biên giới với Trung Quốc và Campuchia, và các dự án nước tưới tiêu ở các tỉnh miền trung có nhiều khả năng chịu thiên tai.

Lý do cơ bản khi giữ những trái phiếu ngoài ngân sách này là để hạn chế thâm hụt ngân sách theo quy định của Luật ngân sách Nhà nước. Tuy nhiên, thực tế này làm giảm tính minh bạch tài chính. Hơn nữa, với nguồn thu phần lớn là thấp từ ngành giao thông, khả năng thanh toán nợ hay chi trả cho trái phiếu rõ ràng là một vấn đề. Cho đến nay, vấn đề nợ đang được giải quyết thông qua các khoản thanh toán bất thường của Bộ Tài chính (dù không đạt được nhiều thành công) nhằm cố gắng kiểm soát khối nợ động lớn và đang trong tình trạng leo thang của ngành xây dựng.

Cơ cấu cấp vốn không bền vững

Mô hình cấp vốn hiện tại không bền vững. Các khoản nợ của Bộ GTVT từ SOCB gần đây được báo cáo ở mức 19,5 nghìn tỷ VND, chiếm 1.5% GDP. Con số này không bao gồm nợ đang gia tăng tại cấp tỉnh nơi mà chi tiêu vượt quá nhiều so với ngân sách được phân bổ chính thức và các công cụ kiểm soát chi tiêu yếu kém ở đó là hiện tượng rất phổ biến. Trong phân tích gần đây về các khoản chi tiêu ở tỉnh Vĩnh Long và Phú Thọ cho thấy chi tiêu cho giao thông được các Sở báo cáo lần lượt gấp 3 và 2.5 lần so với con số báo cáo của Bộ Tài Chính.

Thậm chí nếu mức chi tiêu cho đầu tư cơ sở hạ tầng GT giảm từ 4.5% xuống mức ổn định hơn là 3 - 3.5% GDP thì mức chi tiêu này cũng khó có thể duy trì được nếu không có những thay đổi trong cơ cấu cấp vốn hiện tại. Vấn đề này không chỉ bởi tình hình nợ nần của các doanh nghiệp quốc doanh mà còn vì 35% các khoản chi cho giao thông ở cấp trung ương từ năm 1999 và 2002 được tài trợ bằng vốn ODA ưu đãi, nhưng vốn này có thể sẽ không còn nữa vào những năm cuối của thập niên và sẽ

bị thay thế bằng các khoản cho vay với lãi suất cạnh tranh.

Phí sử dụng đường trong ngành đường bộ Việt Nam bao gồm phụ phí xăng dầu, phí kiểm định, cấp phép và khoản thu từ phí cầu đường. Bảng 13 đưa ra giá trị các loại phí này năm 2001. Mặc dù các nguồn thu này thừa đủ để trang trải chi phí cho bảo trì nhưng chúng lại là một phần của ngân sách Nhà nước. Do đó, nhiệm vụ lâu dài là phải dựa vào nguồn thu phí sử dụng đường nhiều hơn nữa để tạo ra sự chênh lệch tài chính bằng cách tăng tỷ lệ phí hiện tại và phí cầu đường ở những tuyến có thể.

Những phát hiện ban đầu của Khung chi tiêu trung hạn (MTEF)

Nhận thấy những bất cập của các quy trình lập kế hoạch và lập ngân sách cũng như sự cần thiết phải có những liên kết mạnh mẽ và phối hợp tốt giữa các quy trình đó, năm 2005 Chính phủ đã xúc tiến một chương trình thí điểm MTEF²⁰. Các MTEF này cung cấp một loạt các kịch bản về phân bổ ngân sách và chi tiêu của chính quyền cấp tỉnh và trong ngành giao thông trong suốt giai đoạn 3-5 năm. Các kịch bản này được chuẩn bị trong bối cảnh chính sách tài chính trung hạn ổn định đối với từng khu vực/tỉnh. Về nguyên tắc, các kịch bản về vốn đầu tư và chi tiêu định kỳ được chuẩn bị theo cách thống nhất loại bỏ "sự không gắn kết" hiện tại giữa kế hoạch đầu tư mới với bảo trì và loại bỏ tính cứng nhắc trong quá trình phân bổ lại các nguồn ngân sách giữa hai hạng mục chi này. Nếu thành công, cách tiếp cận này sẽ giúp di chuyển các nguồn lực sang cho bảo trì tài sản.

Bảng 13:

Nguồn thu từ phí sử dụng đường (2001)

	Tỷ đồng
Phụ phí xăng dầu	2,537
Phí cấp phép/kiểm định	2,583
Phí cầu đường	551
Tổng	5,671

Nguồn: MoF - Bộ tài chính

20. Khuyến nghị thí điểm Khuôn khổ chi tiêu trung hạn ở các ngành và các tỉnh khác nhau được xây dựng từ năm 2000 nhưng việc triển khai bắt đầu từ 2003. Bốn ngành được thí điểm là (Giáo dục, Y tế, GTVT và Phát triển nông thôn) cũng như bốn tỉnh thí điểm là Bình Dương, Hà Nội, Hà Tây và Vĩnh Long). Việc thực hiện cho ngành giao thông đã được bắt đầu cách đây mấy tháng.

Những kết quả ban đầu của MTEF nêu bật được sự cần thiết phải tiếp tục củng cố chương trình. Hình 9 đưa ra một kế hoạch tài chính trung hạn cho Bộ GTVT từ năm 2005 đến năm 2008, cho thấy các chỉ tiêu cơ sở của ngành (dành cho các dự án đang triển khai), các mức đầu tư dự kiến được Bộ GTVT đưa ra và các nguồn cấp vốn có thể có.

Mối quan tâm đặc biệt ở đây là các chỉ tiêu cơ sở cho giai đoạn nói trên, vốn phản ánh các cam kết của các dự án xây dựng đang triển khai và mức độ bảo trì tài sản hiện tại, đã vượt quá 14% so với nguồn tài chính sẵn có. Khi có thêm các dự án mới (bao gồm cả các dự án vốn ODA) thì khoảng cách chênh lệch sẽ tăng lên hơn 50%.

Các nguồn tài chính dự kiến chủ yếu vẫn sẽ dựa vào ngân sách nhà nước và trái phiếu chính phủ và không rõ liệu sẽ có sự chuyển tiếp trong khoảng thời gian 3 năm để giảm bớt sự phụ thuộc này hay không. Trái phiếu chính phủ được trông đợi sẽ chiếm 55% và phí cầu đường chiếm thêm 7% nữa trong tổng nguồn tài chính dự kiến. Nếu đạt được mức trần xác định trong MTEF, thì 90% ngân sách vốn Nhà nước sẽ dành cho các dự án tài trợ ODA. Những kết quả sơ bộ của MTEF cũng chỉ ra rằng mức chi sự nghiệp đề xuất tiếp tục giảm so với tổng chi tiêu, và dự kiến sẽ giảm từ 10% năm 2002 xuống còn khoảng 8% trong MTEF.

6.3 Các vấn đề giao thông đô thị

Trước viễn cảnh giao thông đô thị, thách thức căn bản đối với các thành phố lớn của Việt Nam trong những thập kỷ tiếp theo là sẽ đang phải đối mặt với sự tăng trưởng về không gian phục vụ cho đô thị hoá trong tương lai. Hình 7 cho thấy những trở ngại chính ảnh hưởng tới hoạt động hiệu quả của ngành lại nằm ngay trong chính sách quản lý và các Khung kế hoạch. Tai nạn giao thông, tắc nghẽn và ô nhiễm, các vấn đề liên quan đến khu vực đô thị được đưa ra

ngay sau những tác động tiêu cực của giao thông (mục 4).

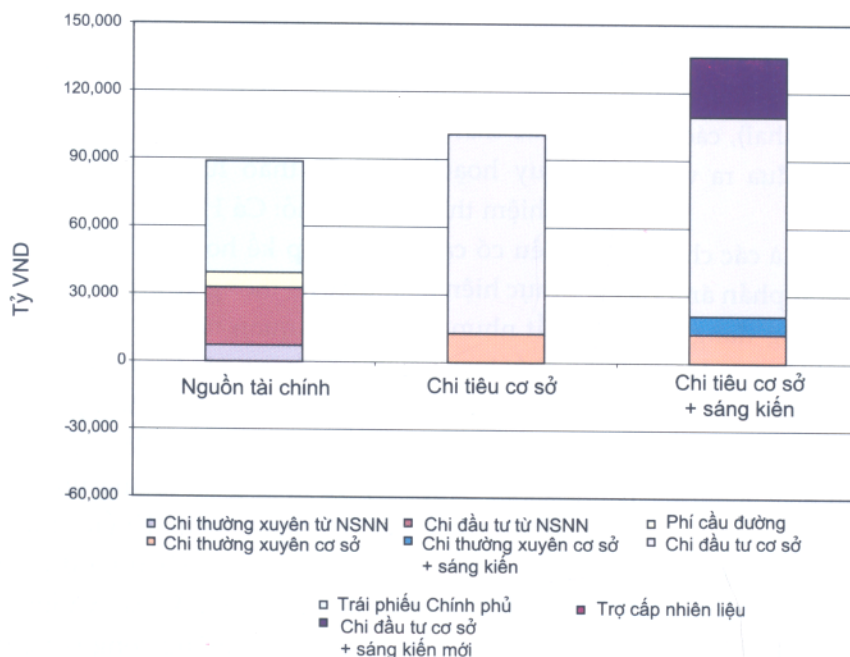
Một quy trình quy hoạch rời rạc, chấp vá

Các thành phố phải đối mặt với các vấn đề quy hoạch như đã thảo luận ở trên. Trách nhiệm thì bị phân nhò: Cả Hà Nội và TP HCM đều có các đơn vị lập kế hoạch và các đơn vị thực hiện khai thác hệ thống xe buýt và đường sắt nhưng những cơ quan này lại không mấy phối hợp với nhau. Trong các Quy hoạch tổng thể giao thông hiện tại cho các thành phố lớn, một danh sách các "danh mục đầu tư mong muốn" được lập ra nhưng lại không tính đến những hạn chế về ngân sách. Thiếu một kế hoạch tập trung phối hợp phát triển dọc các hành lang giao thông có mật độ cao và lợi ích của việc đầu tư vào giao thông công cộng và CSHT đường bộ không được bổ sung đầy đủ. Hiện tại, việc đô thị tăng trưởng không theo một cấu trúc nào đang phải chịu rủi ro gây ra tắc nghẽn giao thông nghiêm trọng (điều này sẽ kìm hãm tăng trưởng). Sự cứng nhắc trong công tác lập kế hoạch và thiếu các cơ quan cấp vùng/thành phố để phối hợp với các cấp chính quyền địa phương nhằm giảm tối đa việc dùng quyền lực làm biến dạng phương pháp tiếp cận lập kế hoạch có sự phối hợp giữa các bên. Dù đã có một số tiến bộ trong công cuộc cải cách đất đai gần đây nhưng việc thiếu vắng một thị trường đất đai hoạt động hiệu quả làm cho giá đất bị bóp méo không thực tế và làm phức tạp thêm cho công tác lập quy hoạch.

Sự kém hiệu quả của hệ thống điều tiết giao thông công cộng

Năng lực/quyền hạn của các cơ quan điều tiết giao thông công cộng ở Hà Nội và TP HCM cần phải được củng cố lại. Các tuyến xe buýt được phân cho các đơn vị khai thác theo cách đặc biệt

Hình 9. Nguồn tài chính và mức chi tiêu dự kiến cho Bộ GTVT giai đoạn 2005-2008



cho dù các đơn vị khai thác này nhận được những trợ cấp đáng kể. Các mức trợ cấp dựa trên các kiểm toán chi phí chi tiết thường xuyên. Một hệ thống như vậy có những hạn chế đáng kể và được biết đến nhiều thông qua: (i) sự mất cân đối về thông tin theo đó đơn vị khai thác vận tải luôn biết nhiều hơn cơ quan điều tiết và họ không có ý định tiết lộ các thông tin về chi phí thực; (ii) những đơn vị khai thác vận tải không có động lực để tăng tính hiệu quả và giảm chi phí; và (iii) chi phí kiểm tra của chính phủ là rất cao.

Mô hình cấp vốn thiếu bền vững ở đô thị

Theo Chiến lược giao thông đến 2020 (bảng 7), 30% trong tổng đầu tư dự kiến vào giao thông sẽ dành cho Hà nội và thành phố HCM. Vì các mục tiêu quá xa vời và khó có thể đạt được, nên cần phải tăng thêm các nguồn tài chính cho cơ sở hạ tầng đô thị. Các chính quyền địa phương đã thể hiện sự quan tâm tới các hệ thống hoạt động tư

nhân và loại hình BOT và hiện tại đang hiện hành đàm phán với các đơn vị tư nhân/đàm phán song phương với các nhà cung cấp tài chính ở Hà nội và TP HCM có thể mang lại nguồn vốn cho các tuyến đường sắt nội đô. Một thách thức đặt ra trong việc xây dựng các chiến lược hiệu quả quản lý vai trò của khu vực tư nhân là phân bổ bớt rủi ro trong lĩnh vực đầu tư vào CSHT cho khu vực này khi mà

vẫn hạn chế được những mở ra của thành phố và bảo vệ nhu cầu công cộng.

Hiện tại chính quyền thành phố ở HCM và Hà Nội đều trợ giá cho dịch vụ xe buýt, cả việc mua sắm phương tiện lẫn khai thác vận tải. Năm 2003, thu từ dịch vụ xe buýt công cộng chỉ đủ bù đắp được ít hơn 50% tổng chi phí khai thác. Con số này được trông đợi sẽ tăng lên khi lượng hành khách tăng. Phân tích các dữ liệu khai thác của xe buýt cho thấy dấu có tồn tại một vài yếu tố tiềm năng để giảm chi phí khai thác (cơ bản bằng cách tăng hệ số sử dụng xe và tăng nhẹ hệ số năng suất lao động) nhưng sẽ rất khó để thu hồi lại chi phí đầu tư và chi phí hoạt động nếu không tăng giá vé.

Vấn đề quản lý giao thông

Tổ chức giao thông kém hiệu quả được coi như là vấn đề then chốt góp phần gây ra tai nạn giao thông, tắc nghẽn và hậu quả là ô

nhằm không khí bất chấp nhiều nỗ lực phối hợp tập trung vào việc quản lý giao thông và an toàn đường bộ ở Hà Nội và TP HCM. Kinh nghiệm cho thấy không thể hoàn toàn áp dụng kinh nghiệm của quốc tế. Tình hình thậm chí còn trầm trọng hơn khi thiếu kinh nghiệm về quản lý giao thông. Những hạn chế về kinh nghiệm hiện tại là do sự chia nhỏ trách nhiệm giữa các khâu khác nhau trong Sở GTCC (trong việc lập kế hoạch, thiết kế, thực hiện và một số các yếu tố cưỡng chế thi hành luật) với cảnh sát giao thông (chịu trách nhiệm về các hoạt động khai thác vận tải và cưỡng chế thi hành luật pháp).

Yếu kém chính trong việc quản lý giao thông liên quan tới những người nghèo và chịu thiệt thòi sống ở đô thị. Các điều kiện dành cho người đi bộ, người đi xe đạp và người tàn tật không đủ. Đường dành cho người đi bộ ở các thành phố lớn bị hạn chế do hệ thống vỉa hè không được duy tu đầy đủ, do đỗ xe và kinh doanh lấn chiếm vỉa hè gây cản trở cũng như sự quản lý kém hiệu quả tại các điểm giao cắt. Điều này còn trầm trọng hơn đối với những người tàn tật, họ bị đẩy vào tình trạng nguy hiểm do quản lý không đầy đủ và khâu thiết kế không tính đến công trình dành cho người đi bộ. Dù gần 25% các hành trình được thực hiện ở Hà nội và TPHCM, thậm chí còn cao hơn ở các thành phố khác, là bằng xe đạp nhưng nhu cầu của những người đi xe đạp không mấy được quan tâm và an toàn xe đạp đang là một vấn đề nghiêm trọng. Dẫu rằng Hà nội đã xây dựng một mạng lưới đường dành riêng cho xe đạp nhưng lại không thực hiện

triệt để và làn đường dành cho xe đạp này được sử dụng chủ yếu làm nơi đỗ xe ô tô.

6.4 Giảm nhẹ những tác động tiêu cực của Giao thông

Tổ chức giao thông yếu kém đang là vấn đề nội trội góp phần làm gia tăng tai nạn giao thông, tắc nghẽn và hậu quả là ô nhiễm không khí.

An toàn giao thông²¹

Các bước quản lý an toàn đường bộ tích cực đang được tiến hành ở Việt Nam. Một số các mục tiêu thực hiện đã được đề ra. Mọi sự sắp xếp phối hợp đã đang được thực thi với sự ra đời của NTSC. Chương trình quốc gia về an toàn giao thông (NPTS) đã được xây dựng và một chương trình làm việc toàn diện được thiết lập. Tuy nhiên, tai nạn giao thông và các rủi ro vẫn còn là vấn đề, đặc biệt tai nạn giao thông do xe gắn máy còn ở mức cao tại cả Hà nội và TPHCM.



21 Nguồn của phần này dựa trên Phụ lục 5 trong Văn bản ghi nhớ ngày 12-30 tháng 6 năm 2003, "Tổng quan về an toàn đường bộ của Ngân hàng Thế giới".

Tuy nhiên, dù các bước quản lý an toàn đường bộ tích cực đã được tiến hành nhưng vấn đề nổi cộm vẫn là quản lý kém hiệu quả, phối hợp thực hiện yếu kém và sự can thiệp rời rạc của chính phủ. Các Bộ, các đối tác, doanh nhân, các tổ chức phi chính phủ đều được khuyến khích tham gia vào các vấn đề an toàn đường bộ và nhiều chương trình đã được thực hiện nhưng vẫn chưa chuyển được thành một chiến lược thống nhất hay các chương trình phối hợp hành động.

Có nhiều lỗ hổng trong Chương trình quốc gia về an toàn giao thông (NPTS) dự kiến và thiếu các ưu tiên hành động rõ ràng trên cơ sở phân tích chiến lược các vấn đề hiện tại. Thiếu công tác lập kế hoạch, phối hợp thực hiện, và kinh phí trong khi đề xuất các biện pháp can thiệp và các chương trình hành động. Trong một số trường hợp chúng còn không phản ánh một thực tiễn hoạt động hiệu quả. Các đơn vị thực hiện chương trình không có đủ các kỹ năng, nguồn lực và năng lực để thực hiện, chịu trách nhiệm; đồng thời việc giải trình trong và với các đơn vị khác và các cấp chính quyền là không rõ ràng.

Việc luật cho phép người dân không phải đội mũ bảo hiểm trong thành phố lại mâu thuẫn ngay với chính sách của chính phủ về vấn đề này, đặc biệt khi các ca xuất huyết não (thường là nạn nhân của tai nạn xe gắn máy) được coi là nguyên nhân chính của các ca tử vong trong bệnh viện ở Việt Nam²².

Tắc nghẽn giao thông

Những nỗ lực kiểm soát tắc nghẽn giao thông đang gia tăng nhanh ở Hà nội và TP HCM tập trung vào việc ban hành các sắc lệnh hạn chế quyền sở hữu xe mô tô gắn máy tại các Quận nội thành. Các công cụ kiểm soát như vậy vừa

không công bằng vừa không hiệu quả bởi các điều luật này dễ dàng bị phá vỡ bằng việc đăng ký phương tiện ở các quận không bị hạn chế.

Các mối quan tâm về môi trường

Dù Việt Nam đã thực hiện thành công việc sử dụng xăng không chì, nhưng cả Hà Nội và TP HCM đều có vấn đề về chất lượng không khí. Phân tích các dữ liệu sẵn có của Hà nội cho thấy giao thông là một nhân tố đóng góp đáng kể tạo nên các chất (PM10 và PM2.5), hình thành Ozone, Carbon Monoxide (CO) cục bộ. Các xe gắn máy cũ, xe tải chạy dầu diesel là những tác nhân gây ô nhiễm lớn nhất trong tất cả. Mặc dù một số chính sách được đưa ra nhằm kiểm tra và hạn chế lượng khói thải từ các phương tiện bốn bánh nhưng khói thải từ xe gắn máy vẫn chưa được kiểm soát.



22. Việt Nam - tăng trưởng Y tế: Tổng quan ngành Y tế Việt Nam, Ngân hàng Thế giới, 2001

6.5 Xây dựng năng lực thể chế và nguồn nhân lực

Việc hiện đại hoá ngành giao thông sao cho có thể đáp ứng được những yêu cầu và thách thức mới đòi hỏi phải xây dựng năng lực cả về thể chế và nguồn lực con người.

Năng lực thực hiện

Thực hiện và quản lý dự án. Về nguyên tắc, một Ban Quản lý dự án (PMU) được uỷ nhiệm để đảm bảo cho các mục tiêu của dự án được thực thi. Các PMU này được coi là điểm then chốt có trách nhiệm báo cáo và giải trình cho các cấp chính quyền và xây dựng quan hệ đối tác miễn là thu được sự hỗ trợ về tài chính cho dự án. Hy vọng rằng trong khi xây dựng năng lực cho các PMU thì năng lực thực hiện của Bộ GTVT cũng như các cơ quan của Bộ cũng được tăng cường. Các PMU vẫn chưa thành công trong việc hoàn thành trách nhiệm quản lý dự án và nếu có thì các PMU chỉ tự xây dựng được rất ít năng lực ở cấp trung ương, một phát hiện chỉ có duy nhất ở các PMU tại Việt Nam.

Hơn nữa, tiêu chí lựa chọn các PMU cấp tỉnh và cấp trung ương để quản lý việc thực hiện các dự án mới là không rõ ràng. Việc thực hiện dự án của các PMU không được đánh giá dựa trên các chỉ tiêu xác định và vì thế không có động cơ nào khuyến khích các PMU này hoạt động hiệu quả và đúng thời hạn. Mức độ khả năng và năng lực giữa các PMU là rất khác nhau, dẫn đến một thực tế là chất lượng dự án và chất lượng thực hiện dự án của các PMU đó cũng khác nhau. Không có một phương thức mang tính hệ thống nào chia sẻ kinh nghiệm (hay lẫn dổ) giữa các PMU. Kết quả là, việc thu nhận thông tin rất chậm chạp và hiện tượng phổ biến của các PMU là không tránh khỏi chậm trễ trong quá trình thực hiện dự án.

Với các Tổng công ty Nhà nước trong ngành GTVT (VRC, Vinalines, Vinashin, và VAC), vấn

đề lớn hơn đó là tiến trình thương mại hoá. Nếu thiếu các Định hướng thương mại hay các Khung khuyến khích thì các Tổng công ty, các PMU của các Tổng công ty sẽ không có động lực để tăng tính hiệu quả và chất lượng của công trình.

Thiếu giải trình rõ ràng và vai trò giám sát. Chất lượng công trình xây dựng khác nhau nhưng thường là thấp. Trong khi có nhiều yếu tố gây ra hậu quả này thì một trong những lý do chính là hiệu quả của tư vấn giám sát bị hạn chế. Các PMU không trao quyền hoàn toàn cho tư vấn giám sát mà các nhà thầu thường báo cáo trực tiếp với các PMU thậm chí tới các cấp quản lý cao hơn ở Bộ GTVT mà không thông qua Tư vấn giám sát. Trách nhiệm giải trình và vai trò giám sát không được chỉ ra rõ ràng. Năng lực yếu kém của Tư vấn giám sát càng làm cho chất lượng công trình thấp đi. Hơn nữa, do tình hình nợ hiện tại của các Doanh nghiệp quốc doanh nên nhu cầu tài chính là vấn đề rất nghiêm trọng, khẩn thiết dẫn đến việc bỏ thầu thấp nhằm giành được hợp đồng, một thực tế làm cho chất lượng công trình thấp và việc thực hiện dự án bị chậm trễ như đã đề cập ở trên.

Các doanh nghiệp Nhà nước nằm trong các Tổng công ty Nhà nước và các Tổng công ty Xây dựng công trình GT (CIENCOS) thực hiện một thị phần đáng kể các dự án giao thông của Bộ GTVT. Bởi các Tổng công ty Xây dựng công trình GT (Cienkos) gắn liền lợi ích với Bộ GTVT, các PMU nên Tư vấn giám sát thường xuyên không có ảnh hưởng đối với các nhà thầu. Thêm vào đó, thậm chí nếu Tư vấn giám sát được trao quyền hoàn toàn thì mức độ nỗ lực của họ cũng bị hạn chế bởi "định mức chi phí" ngăn họ thực hiện đầy đủ các trách nhiệm của mình, dẫn đến các công trình xây dựng kém chất lượng.

Quy trình phê duyệt dài. Quy trình phê duyệt dự án lâu, dài dòng và không được xác định rõ ràng. Mục đích của một số bước yêu cầu không rõ và thời gian phê duyệt cũng không được biết chắc chắn. Chi phí tăng và sự không

chắc chắn là một trong những yếu tố làm giảm tính hiệu quả, hạn chế sự quan tâm của các nhà thầu tới việc thực hiện các dự án giao thông ở Việt Nam. Hồ sơ thiết kế kỹ thuật của các dự án đường bộ thường phải được phê duyệt bởi Ban quản lý dự án, Cục đường bộ, Bộ GTVT, Sở GTVT, Bộ NN và PTNT, Cục đường sắt Việt Nam, và Tổng cục cảnh sát giao thông đường sắt và đường bộ là một ví dụ cho thấy sự phức tạp của quy trình phê duyệt này. Trong khi mỗi một cơ quan trong các cơ quan này chỉ có thể chịu trách nhiệm về một số quan tâm cụ thể, nhưng điều không rõ ràng là tất cả các cơ quan này lại có đủ năng lực để phê duyệt toàn bộ hồ sơ thiết kế như họ vẫn đang làm. Việc chậm trễ trong quá trình phê duyệt thường xuyên làm cho các hồ sơ thiết kế bị quá hạn dẫn đến phải thương thảo lại phạm vi công việc, sửa đổi hồ sơ thiết kế và hao tổn tiền của.

Các vấn đề tái định cư. Tái định cư được coi là một trong các yếu tố lớn nhất làm chậm quá trình thực hiện của các dự án giao thông vận tải, đặc biệt là các dự án được tài trợ²³. Ngoài việc thiếu các nguồn lực, năng lực thường là yếu kém của đội ngũ thực hiện các chính sách tái định cư, thiếu hiểu biết của những người bị ảnh hưởng bởi dự án về các chính sách tái định cư và thiếu sự minh bạch thường dẫn đến sự không công bằng khi tái định cư, làm phức tạp quy trình và kéo dài thời gian thực hiện dự án. Sự khác biệt về các quy định tái định cư giữa chính phủ và các nhà tài trợ thường làm cho quá trình tái định cư càng chậm hơn.

Thông qua các nghị định và các bộ luật, chính phủ đã cải thiện đáng kể các chính sách tái định cư. Một số các vấn đề trọng tâm còn lại của tái định cư là tham vấn cộng đồng phải tái định cư, tiến hành giám sát độc lập quá trình

thực hiện các kế hoạch tái định cư và đền bù cho những người cư ngụ bất hợp pháp.

Năng lực quản trị

Vụ tham nhũng gần đây xung quanh PMU-18 đã làm nổi rõ những yếu kém trong khung điều hành quản trị hiện tại. Vấn đề này có thể một phần do những yếu kém trong quản lý và thực hiện dự án và thiếu trách nhiệm rõ ràng cũng như chưa có vai trò giám sát chung như đã nêu ở trên. Ngoài ra, trong ngành thường xảy ra câu kết ở nhiều cấp độ khác nhau trong quy trình đấu thầu. Bằng chứng từ hoạt động đấu thầu trong các dự án giao thông do Ngân hàng Thế giới cấp vốn cho thấy việc trao thầu chưa được thực hiện trên một cơ sở cạnh tranh đầy đủ. Ví dụ như từ các đợt kiểm tra sau hoạt động đấu thầu đã có bằng chứng cho thấy rõ rệt xu hướng câu kết của các nhà thầu, mà đôi khi có cả sự dính líu của một số cấp có thẩm quyền xét và trao thầu, và xu hướng cố ý hạn chế cạnh tranh bằng cách hạn chế số lượng hồ sơ mời thầu được phát hành. Trong một số trường hợp, giá chào của các nhà thầu sát nhau tới mức khó có thể tin rằng có sự cạnh tranh thực sự.

Vụ tham nhũng của PMU-18 đã nêu bật mâu thuẫn quyền lợi có thể phát sinh khi trao thầu cho các đơn vị trực thuộc Bộ chủ quản hoặc tỉnh. Mặc dù Bộ GTVT đã đưa ra chương trình cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước nhưng vẫn còn nhiều việc phải làm để các công ty thuộc Bộ trở thành hoàn toàn độc lập.

Việc nhà nước kiểm soát giá cả cũng là một yếu tố gây hạn chế cho đấu thầu thực sự cạnh tranh. Trong đấu thầu cạnh tranh, dự toán chi phí chỉ có ý nghĩa chỉ dẫn để biết nhà thầu thắng thầu vượt quá hay chưa đạt đến mức dự

23. Phó Thủ tướng Vũ Khoan khẳng định tại lễ khai mạc tại Hội nghị Tư vấn các nhà tài trợ tổ chức ở Hà Nội ngày 19 - 20 tháng 6 năm 2003 rằng tái định cư, chứ không phải thiếu vốn, là vấn đề khó khăn nhất đối với các dự án, và tái định cư cũng làm chậm việc giải ngân các dự án vốn ODA.

toán. Tuy nhiên, thường có xu hướng chung là các cấp có thẩm quyền muốn kiểm soát quy trình đấu thầu sao cho các nhà thầu không vượt quá xa dự toán. Đây chính là thói quen tồn dư của quá khứ, khi mà dự toán cũng chính là giá cả được trả cho doanh nghiệp nhà nước để thực hiện công việc.

Năng lực cưỡng chế thực hiện

Thiếu tuân thủ các quy định thường biểu lộ sự kém hiệu quả trong hoạt động khai thác của các đơn vị trong ngành giao thông. Ví dụ, ngành vận tải hàng hoá bằng đường bộ là ngành được bãi bỏ mọi rào cản (ngoại trừ các liên doanh với các công ty nước ngoài) và các loại cước phí vận chuyển được thoả thuận tự do làm cho chất lượng dịch vụ thấp đi, nguyên nhân chủ yếu là do không tuân thủ các quy định về kỹ thuật (chất lượng và an toàn vận chuyển) và không đáp ứng nhu cầu đối với các dịch vụ có chất lượng cao. Phần lớn các đội xe thì cũ nát và không đáp ứng được các yêu cầu kỹ thuật về điều kiện và chất lượng phương tiện. Tương ứng với chất lượng xe tải thì mức cước cũng thấp. Đến lượt, mức cước này lại làm giảm đầu tư vào công nghiệp và do đó không khuyến khích được tiến trình hiện đại hoá cũng như việc cung cấp các dịch vụ chất lượng cao. Khi các nhu cầu về dịch vụ đang tăng lên do Việt Nam tiếp tục mở rộng hơn nữa các ngành công nghiệp chế tạo tinh xảo đòi hỏi việc cung cấp phải tin cậy và kịp thời, thì việc bắt buộc tuân thủ các quy định sẽ giúp đẩy mạnh sự phát triển của ngành đạt đến các tiêu chuẩn hiện đại.

Ngành xuất khẩu thuỷ hải sản, một nguồn ngoại hối quan trọng đối với Việt Nam có thể bị ảnh hưởng xấu nếu các quy chế nhất định không được cưỡng chế thực hiện. Các xe tải đông lạnh thường được báo cáo có chất lượng thấp và không khuyến khích chủ hàng nước ngoài xuất

khẩu các mặt hàng thuỷ hải sản. Nếu vấn đề này không nhanh chóng được đưa ra giải quyết thì nó sẽ ảnh hưởng tới tốc độ tăng trưởng xuất khẩu của ngành này.

Vấn đề về quá tải phương tiện không phải là duy nhất ở Việt Nam mà nó rất phổ biến ở nhiều nước đang phát triển. Nguyên nhân của vấn đề này là sự cưỡng chế thực hiện yếu, kém hiệu quả và thiếu các cây cầu đủ tải trọng. Việc tăng cường cưỡng chế thực hiện và xây dựng thêm những cây cầu mới là những nỗ lực được thực hiện trong nhiều năm qua nhằm giải quyết vấn đề nêu nhưng vẫn chưa đem lại nhiều kết quả. Bằng việc đưa ra sự phổ biến của quá tải và yếu kém trong công tác thống kê kiểm soát, thì trên thực tế giải pháp tốt nhất là phải chấp nhận tình trạng quá tải hiện tại. So sánh chi phí mà Bộ GTVT và người sử dụng đường phải trả do tình trạng quá tải với chi phí thiết kế và xây dựng những tuyến đường đạt tiêu chuẩn cao hơn, chịu được tải trọng lớn hơn (phù hợp với các tiêu chuẩn an toàn đường bộ) sẽ giúp tư vấn quyết định liệu có nên thiết kế xây dựng các tuyến đường bộ với tải trọng trục cao hay không.

Hệ thống thông tin yếu kém ở cấp địa phương

Thiếu các hệ thống thông tin cơ sở tin cậy ở cấp chính quyền địa phương đi kèm với thực tế



chính quyền các tỉnh không được yêu cầu báo cáo về các khoản chi cho giao thông lên Bộ GTVT làm cho việc đánh giá tình hình chi tiêu thực tế và điều kiện cơ sở hạ tầng giao thông địa phương hết sức khó khăn. Vấn đề này quan trọng hơn đối với chính quyền trung ương vì chính quyền địa phương được nhận khoảng một nửa ngân sách phân bổ cho giao thông. Cần thiết phải có các hệ thống thông tin để giúp chính quyền địa phương lập kế hoạch nhu cầu về mạng lưới giao thông và cho phép chính quyền trung ương quản lý tốt hơn các nguồn

lực. Hiện tại, các tỉnh thường dựa vào sự đóng góp và lao động của cộng đồng ở các mức độ khác nhau để đảm nhiệm công tác bảo dưỡng mạng lưới đường xã và đường làng. Sự ổn định của chiến lược này có vẻ phù hợp với các khu vực phát triển nhưng lại không phù hợp với các khu vực vùng sâu vùng xa dân cư thưa thớt và nghèo hơn. Trong hàng loạt các yếu tố thì việc có một hệ thống thông tin tốt hơn sẽ giúp điều chuyển vốn từ chính quyền trung ương sang cho những tỉnh nghèo, làm giảm gánh nặng bảo dưỡng cho cộng đồng dân cư ở đó.

Chương trình công việc cho thập kỷ tới

Như đã nêu ở phần trước, những thách thức chính mà ngành giao thông vận tải phải đối mặt là (1) tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực và cung cấp dịch vụ; (2) đạt tới sự cung cấp bền vững cho ngành trong phạm vi nguồn lực cho phép; (3) tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển đô thị trong tương lai; (4) giảm thiểu tác động tiêu cực của hệ thống giao thông; và (5) phát triển năng lực thể chế và nguồn nhân lực để đáp ứng các nhu cầu của ngành. Những khuyến nghị trong phần này được trình bày theo cùng một cấu trúc và được tóm tắt trong Bảng 14 ở cuối phần này. Trên cơ sở thời gian thực hiện, các khuyến nghị trong bảng được phân ra thành các khuyến nghị ngắn hạn (được hoàn thành trong 3 năm) và các khuyến nghị trung hạn (được hoàn thành trong 4 - 8 năm)

7.1 Tăng hiệu quả sử dụng nguồn lực và cung ứng dịch vụ

Thiết lập khuôn khổ kết quả vạch ra thành tựu cần đạt được theo các mục tiêu của ngành

Khi xây dựng định hướng chiến lược chung đối với ngành giao thông vận tải, điều quan trọng là sắp xếp các mục tiêu của ngành và của quốc gia tại cả cấp quốc gia và cấp tỉnh theo các kết quả mong muốn. Theo khuôn khổ đó, Bộ Giao thông Vận tải và các cơ quan chuyên trách sẽ xác định những công việc cần thực hiện theo định hướng mục tiêu của ngành và kết quả là có các dự án,

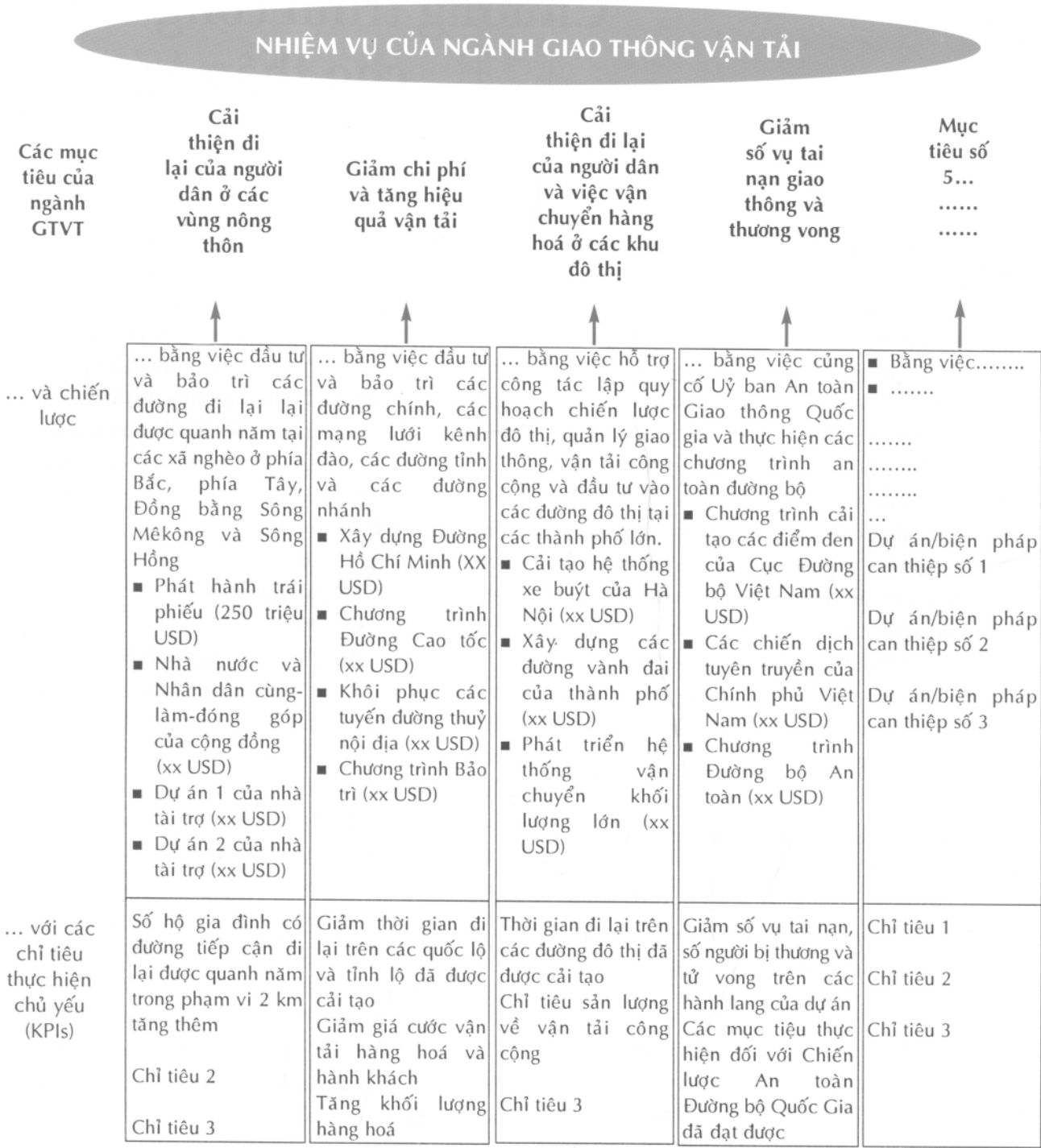
cải cách cụ thể nhằm đạt được các mục tiêu đề ra. Cuối cùng để xác định sự thành công trong việc đạt được các mục tiêu này thì cần định rõ các chỉ tiêu thực hiện. Hình 10 đưa ra một khuôn khổ mẫu sơ bộ về định hướng chiến lược của ngành giao thông vận tải. Hình này được dự kiến thể hiện các mối quan hệ giữa các chỉ tiêu và các mục tiêu của ngành. Bằng cách xây dựng một cơ chế như vậy Chính phủ Việt Nam có thể thiết lập các biện pháp can thiệp rõ ràng sử dụng trong việc hướng tới từng mục tiêu của ngành cũng như chi phí nguồn lực và các nguồn tài chính liên quan đến từng mục tiêu.

Ví dụ mục tiêu thứ hai trong Hình 10 là giảm các chi phí và tăng tính hiệu quả bằng cách đầu tư vào mở rộng và bảo trì các tuyến đường bộ và đường thủy. Các biện pháp can thiệp để đạt được mục tiêu này trong ví dụ mẫu là việc xây dựng Đường Hồ Chí Minh, chương trình đường cao tốc, chương trình bảo trì và khôi phục các tuyến đường thủy nội địa chính. Dù tất cả các biện pháp can thiệp này được thực hiện thành công thì cũng không thể chắc chắn là mục tiêu cụ thể đã hoàn thành. Để biết chắc hiệu quả đã được cải thiện và chi phí vận tải hàng hoá đã giảm xuống thì cần tính thời gian đi lại và xác định giá cước vận tải hàng hoá - đây là các chỉ tiêu thực hiện chủ yếu đối với mục tiêu này.

Hợp lý hoá quy trình lập quy hoạch giao thông vận tải

Để đảm bảo tính nhất quán giữa các kế hoạch

Hình 10. Định hướng chiến lược mẫu của Ngành Giao thông Vận tải và các chỉ tiêu thực hiện chủ yếu



Nguồn: Phỏng theo Đánh giá Danh mục Đầu tư của Việt Nam do R. Nanjia và V. Gyllerup viết

phát triển kinh tế và không gian và giữa các quy hoạch giao thông vận tải khác nhau, từng cục chuyên ngành thuộc Bộ Giao thông Vận tải nên cộng tác với Viện Chiến lược và Phát triển GTVT và Vụ Vận tải (TD) của Bộ Giao thông Vận tải để xây dựng các kế hoạch ưu tiên. Sự ưu tiên về xây dựng các quy hoạch giao thông vận tải cần bắt đầu sớm trong quy trình này trong phạm vi các cục và với sự tham gia chắc chắn của TDSI và TD. Những quy hoạch này sẽ hình thành nên cơ sở cho các quy hoạch giao thông vận tải quốc gia dài hạn. Các quy hoạch giao thông vận tải vùng dù cho một trong các vùng địa lý hoặc một trong ba khu vực kinh tế trọng điểm sẽ là một tập hợp con của quy hoạch quốc gia.

Độ tin cậy của các kế hoạch được xây dựng cũng cần thiết để thu hút các nhà đầu tư của khu vực tư nhân. Với tính không chắc chắn của các kế hoạch tương lai, nhiều nhà đầu tư không tin tưởng cấp vốn, ví dụ cho các đường bộ thu phí hoặc cho các cảng - hai lĩnh vực tiềm năng cho sự tham gia của khu vực tư nhân. Các kế hoạch được ưu tiên và trong phạm vi nguồn lực cho phép có thể làm giảm mức độ không chắc chắn nhưng vẫn giữ nguyên tính linh hoạt khi các kế hoạch tiến triển theo thời gian.

Tại cấp địa phương, sự phân cấp hoá đã giao cho các chính quyền tỉnh và thành phố quyền tự trị trong việc ra quyết định, quả thực một thành tựu mong muốn nhưng sự hài hoà trong việc lập quy hoạch vẫn cần thiết. Giao cho Bộ Giao thông Vận tải một vai trò chính thức trong việc xem xét lại các kế hoạch phát triển của địa phương đảm bảo sự hợp nhất và nhất quán của các quy hoạch này với các chương trình quốc gia và bám sát theo các hướng dẫn về lập quy hoạch. Vai trò giám sát đã đề xuất cho Bộ Giao thông Vận tải cũng quan trọng trong việc đảm bảo rằng các quyết định tại cấp địa phương được dựa trên các tiêu chí hiệu quả kinh tế - xã hội ít hơn và chính trị hoá đặc biệt theo sự không tương xứng chắc

chắn xảy ra giữa nhiệm kỳ của các quan chức địa phương đắc cử và tuổi thọ lớn hơn nhiều của cơ sở hạ tầng giao thông.

Khung Chỉ tiêu Trung hạn (MTEF) đang được xây dựng là công cụ cải tổ để nêu ra sự yếu kém trong việc lập quy hoạch và cải thiện sự phân bổ nguồn lực

Các Khung chỉ tiêu trung hạn nêu sự phân kỳ trong quá trình ra quyết định thông qua việc thành lập Nhóm công tác gồm đại diện của Bộ GTVT, Bộ Tài Chính, và Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Nhóm công tác này sẽ lần lượt báo cáo lên một Ban Liên Bộ gồm các thành viên của cả ba Bộ trên. Cần tăng cường quyền lực cho Ban và các các thành viên cấp cao của chính phủ nên hỗ trợ cho Ban này thực hiện thành công các Khung chỉ tiêu trung hạn cũng như nhân rộng tiềm năng của chúng trên khắp cả nước.

Do MTEF đối với ngành giao thông vận tải vẫn còn ở giai đoạn tương đối sớm, đây là một cơ hội tốt để đảm bảo rằng nhiều trong số các yếu tố cần để khắc phục sự yếu kém đang tồn tại của hệ thống lập kế hoạch hiện nay đã có và để liên kết sự thực hiện MTEF với các cuộc cải tổ lập kế hoạch, quy hoạch khác.

MTEF có thể cung cấp mối quan hệ còn thiếu trong quy trình lập kế hoạch. Ban đầu điều quan trọng là xác định các MTEF có nằm trong khung lập kế hoạch không và chúng có mối quan hệ gì với các Kế hoạch Phát triển Kinh tế - xã hội và Chương trình Đầu tư Công cộng. Các phương án thay thế khác nhau cần được xem xét với các ngành khác nhau thử nghiệm các vai trò khác nhau đối với MTEF. Công cụ lập quy hoạch này có thể được sử dụng để khắc phục yếu kém trong hệ thống lập quy hoạch hiện nay bắt nguồn từ sự tiến triển trực tiếp các mục tiêu và các chiến lược phát triển được nêu rộng rãi đối với các danh sách dài những đầu tư chi tiết có sự quan tâm nhỏ đến những ràng buộc về ngân sách và cấp

vốn, đóng góp của những đầu tư này đối với các mục tiêu phát triển và đối với các phương án thay thế hợp lý.

Áp dụng MTEF chung cho toàn ngành chứ không theo từng phương thức. Để đảm bảo càng nhiều các lợi ích của MTEF được thực hiện càng tốt, điều quan trọng là MTEF được xây dựng tại cấp ngành và bao gồm tất cả các chuyên ngành giao thông vận tải. Tuy nhiên, nếu hiện nay năng lực còn hạn chế thì MTEF trong lĩnh vực giao thông vận tải có thể bước đầu tập trung vào tiểu ngành đường bộ. Căn cứ vào phần lớn các nguồn lực được dành cho đường bộ, các lợi ích quan trọng có thể xuất phát từ sự phân bổ hiệu quả cho chuyên ngành này. Tuy nhiên năng lực sẽ phải được xây dựng nhanh để thúc đẩy sự ứng dụng rộng rãi của chuyên ngành tránh sự thiếu hiệu quả của việc lập quy hoạch độc lập theo từng phương thức.

Thiết lập và áp dụng tiêu chí chi tiêu hợp lý trong MTEF. Một điều kiện tiên quyết giúp MTEF thành công là xây dựng các tiêu chí đúng đắn để hợp lý hoá các khoản chi đầu tư. Hiện nay, khi thẩm định các khoản chi tiêu thường sử dụng một vài tiêu chí về hiệu quả kinh tế xã hội lớn. Nếu không thiết lập các tiêu chí chi tiêu và triệt để áp dụng chúng thì sẽ không đạt được những lợi ích do MTEF mang lại. Cơ quan chịu trách nhiệm xây dựng những tiêu chí này và giám sát việc thực hiện chúng là Bộ Kế hoạch đầu tư. Quá trình xây dựng tiêu chí đòi hỏi phải có sự tham gia của các bộ thực hiện thí điểm MTEF trong giai đoạn đầu rồi sau đó là các bộ khác. Việc lập ra và thực hiện những thay đổi về thể chế như vậy cần sự ủng hộ mạnh mẽ về chính trị, hỗ trợ thông qua xây dựng năng lực liên tục trong một vài năm.

Các MTEF thí điểm đang thực hiện tại bốn tỉnh có thể góp phần quan trọng vào việc cải thiện quy trình lập kế hoạch, dự thảo ngân sách và phân bổ nguồn lực. Cần theo dõi kỹ kết quả của việc thực hiện thí điểm xem tiến bộ đến đâu và có thể được nhân rộng ra các tỉnh

khác như thế nào. Nếu được thực hiện thành công, MTEF sẽ giúp chính quyền địa phương quyết định việc phân bổ giữa quản lý tài sản và nâng cấp theo một cơ sở hợp lý, đồng thời có khả năng giảm bớt gánh nặng tài chính mà một số cộng đồng nhỏ ở địa phương hiện đang phải đối mặt.

Rải nhựa đường địa phương. Một vấn đề có ảnh hưởng đến kinh tế và tài chính là việc rải mặt đường tỉnh và đường nông thôn thường là để tránh gánh nặng tài chính hàng năm chi cho công tác bảo trì đường không rải nhựa. Quyết định về việc có rải nhựa mặt đường hay không nên căn cứ vào phân tích chi phí vòng đời của các phương án lựa chọn khác nhau, bao gồm các chi phí đầu tư, chi phí duy tu bảo dưỡng trong suốt chiều dài vòng đời con đường và lợi ích đối với những người sử dụng. Phân tích này cũng cần tính đến các điều kiện khí hậu và địa hình khác nhau của từng địa bàn. Sử dụng biện pháp tiếp cận sẽ đảm bảo rằng các nguồn lực hạn chế có thể được tối ưu hoá và mỗi vùng có giải pháp làm mặt đường thích hợp.

Hiện tại Bộ GTVT đang thí điểm rải mặt đường ở 8 tỉnh có điều kiện địa lý khác hẳn nhau để quyết định giải pháp rải mặt đường thích hợp nhất theo khí hậu, địa hình, nguồn vật liệu, lưu lượng giao thông và năng lực duy tu bảo dưỡng sau xây dựng.

Không nên quyết định rải nhựa mặt đường chỉ vì muốn đảm bảo trung ương phân bổ ngân sách một lần. Thói quen này bóp méo quá trình ra quyết định, nên cần được xem xét lại và xoá bỏ. Về việc này, cả chính quyền trung ương và địa phương đều phải có những cơ chế khuyến khích đúng đắn để đầu tư vào duy tu bảo dưỡng đường sau khi xây dựng. Sở Giao thông các tỉnh cần được trao nhiều quyền hạn hơn để có thể phân bổ lại một cách mềm dẻo nguồn ngân sách cho các hoạt động xây dựng mới và duy tu bảo dưỡng.

Cần phân tích cân đối các khoản đầu tư đề xuất trong giao thông. Cách làm thông thường

của các công ty thiết kế khi chuẩn bị nghiên cứu khả thi cho các dự án (có một số dự án không yêu cầu) là đưa quá nhiều chi tiết về khía cạnh kỹ thuật của dự án nhưng lại phân tích rất ít và thường là sơ sài về nhu cầu và tác động kinh tế. Cần có một phương pháp tiếp cận cân bằng đảm bảo phân tích đầy đủ lợi ích kinh tế, xã hội của dự án nhằm giảm thiểu sự phân bổ không tối ưu các nguồn lực. Hơn thế, việc tự nguyện đưa ra đề xuất theo các tiêu chuẩn thẩm định chặt chẽ cũng làm tăng hiệu quả phân bổ nguồn lực.

Đầu tư cho công tác duy tu bảo dưỡng tài sản

Tuy MTEF có cơ chế linh hoạt cho phép chuyển đổi từ nguồn đầu tư mới sang nguồn bảo trì, song không thể bỏ qua yêu cầu cần xây dựng một khung công việc duy tu bảo dưỡng tài sản và thực hiện kế hoạch chiến lược về bảo trì đường bộ quốc gia. Trong quá trình chuẩn bị các chương trình bảo trì hàng năm, cần căn cứ vào Kế hoạch chiến lược 10 năm về bảo trì đường bộ quốc gia được lập bằng các mô hình HDM4 và đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Theo các điều tra hiện trạng đường bộ tại 16 tỉnh và các điều tra thực địa khác, kiến nghị nên tăng chi phí duy tu bảo dưỡng các đường giao thông địa phương nhiều hơn nữa. Cụ thể, nên phân chia ngân sách như sau: 6% cho duy tu bảo dưỡng thường xuyên, 50% cho duy tu bảo dưỡng định kỳ, và 44% cho nâng cấp, cải tạo. Để phân bổ hợp lý hơn các nguồn lực giữa các tỉnh và trong từng tỉnh, hệ thống quản lý đường bộ ROADNAM cần được nhân rộng ra khắp các tỉnh trong cả nước.

Tăng cường năng lực lập kế hoạch và thực hiện dịch vụ vận tải đa phương thức và tiếp vận

Theo khuyến nghị của dự án Đánh giá các quy chế vận tải đa phương thức (MTRR), cần tăng cường và làm rõ các quy định hướng dẫn thực

hiện. Bộ GTVT, Bộ Thương mại và Bộ Kế hoạch Đầu tư cần có một cách hiểu thống nhất về khái niệm và phạm vi hoạt động của các dịch vụ tiếp vận trong Luật Thương mại 2005 trước khi ban hành các quy định hướng dẫn thực hiện Luật Thương mại.

Cần xác định rõ vai trò của Vụ Vận tải - Bộ GTVT trong công tác lập kế hoạch vận tải đa phương thức liên hoàn, đồng thời phải tăng cường năng lực cho Vụ. Để tăng hiệu quả của ngành tiếp vận, Bộ GTVT có thể khuyến khích các nhà cung cấp dịch vụ tiếp vận thành lập Diễn đàn Tiếp vận Quốc gia (NLF) do các thành viên tự đóng góp kinh phí để xác định nhu cầu của ngành này và tham vấn với chính phủ về phương thức hành động phù hợp. Một trong những nhiệm vụ đầu tiên của Diễn đàn Tiếp vận Quốc gia có thể là xác định và tính toán Chỉ số Tiếp vận cập nhật hàng năm để theo dõi sát sao hơn chi phí tiếp vận. Ngoài ra, một Ủy ban Tiếp vận liên Bộ với tư cách là đối tác cho Diễn đàn cũng sẽ góp phần hỗ trợ và phối hợp các chính sách của Chính phủ về hoạt động tiếp vận và vận tải đa phương thức. Cũng có thể trao thêm nhiệm vụ cho Ủy ban Tạo điều kiện thuận lợi cho vận tải khu vực tiểu vùng sông Mêkông mở rộng để ủy ban này đóng vai trò là Ủy ban Tiếp vận liên Bộ đã đề xuất.

Phối hợp và thực hiện cải cách, cổ phần hoá DNNN

Bộ GTVT đã chuẩn bị một số thành phần của kế hoạch cổ phần hóa các DNNN thuộc Bộ theo giai đoạn. Mục tiêu cổ phần hóa, phương thức lựa chọn doanh nghiệp và các chi tiết cổ phần hóa cần phải rõ ràng, minh bạch. Quan trọng là phải tính toán chính xác tình trạng nợ nần của các DNNN và giải trình trước Chính phủ về cơ sở bảo lãnh cho một số DNNN, như thực tế có thể xảy ra, đồng thời cho phép phá sản một số doanh nghiệp khác. Nếu kế hoạch này được bắt đầu với các DNNN nhỏ hơn thì

cũng cần nêu rõ lý do và những ảnh hưởng liên quan. Một lộ trình thực hiện chắc chắn cho cả quá trình này cùng với việc giám sát thực hiện chặt chẽ của một nhóm công tác liên ngành giữa Bộ GTVT và Bộ Tài chính (có thể là cả các Bộ khác) sẽ góp phần tăng khả năng thành công cho tiến trình cổ phần hóa DNNN và chương trình cải cách đồng thời tăng cơ hội đạt được hiệu quả thực hiện như mong muốn.

Hiện đại hoá và tăng cường khung quy chế

MTTR vừa mới thực hiện xong cho thấy: các bộ luật về giao thông vận tải được thông qua trong vài năm qua đã tạo nền tảng thích hợp cho hoạt động hiệu quả của các chuyên ngành giao thông. Tuy nhiên, cần tăng cường các văn bản hướng dẫn thực hiện những luật này để đảm bảo rằng tất cả các vấn đề cấp giấy phép kinh doanh và đầu tư, sự tham gia của khu vực tư nhân, cả trong và ngoài nước đều tuân thủ các nguyên tắc cạnh tranh và minh bạch nhằm thúc đẩy hiệu quả, chất lượng quản lý và hoạt động, từ đó thúc đẩy đầu tư.

Cụ thể là hiện vẫn chưa khai thác hết hiệu quả hoạt động của cảng biển và ngành hàng hải. Cần tách riêng chức năng quản lý và chức năng khai thác, tăng sự cạnh tranh giữa các tổ chức cung cấp dịch vụ xếp dỡ trong cùng một cảng và giữa các cảng. Các công trình chuyển nhượng quan trọng hơn về quản lý và phát triển cảng cần dựa trên cơ sở lựa chọn cạnh tranh và minh bạch. Việc áp dụng như trường hợp cảng Cái Lân: một công ty duy nhất nhận hợp đồng chuyển nhượng sẽ không đảm bảo hiệu quả đầu tư và khai thác. Mặc dù vẫn áp dụng theo quy định hiện hành và chưa có một khung quy định phát triển cảng biển hiệu quả, nhưng vẫn có thể căn cứ vào một vài chỉ số để thấy được một số cảng biển chính của Việt Nam cũng mang tính cạnh tranh và có triển vọng so sánh được với các cảng hoạt động hiệu quả trong khu vực.

Chính phủ Việt Nam khuyến khích hiện đại hoá khung quy chế của ngành giao thông vận tải nhằm mục đích tăng cường hiệu quả hoạt động của ngành, góp phần vào tăng trưởng kinh tế nói chung, đồng thời Chính phủ cũng có thể tận dụng ưu thế của việc sắp sửa gia nhập WTO để cam kết xúc tiến thay đổi nhanh hơn nhằm đạt được những kết quả mong muốn.

7.2 Sự bền vững tài chính của ngành

Kiểm soát chặt chẽ chi tiêu

Việc xây dựng những mối quan hệ chặt chẽ hơn giữa lập kế hoạch và ngân sách là hết sức cần thiết nhằm tránh cho tình hình nợ hiện tại của các doanh nghiệp xây dựng Nhà nước trung ương và địa phương ngày càng trở nên tồi tệ hơn. Để tạo ra được nguồn vốn sẵn có, việc phê duyệt các dự án cả ở trung ương và địa phương sẽ được coi như một công cụ kiểm soát chi tiêu. Những yêu cầu cho vay thiếu chặt chẽ hiện nay của một số SOCB cần phải được thay thế bởi các tiêu chuẩn thương mại khắt khe với việc xem xét kỹ lưỡng khả năng chi trả nợ của các doanh nghiệp và kiểm tra dự án một cách kỹ càng. Nhưng điều này sẽ hạn chế nguồn vốn sẵn có cho các dự án và doanh nghiệp có khả năng chi trả nợ. Việc MTEF đang được triển khai trong ngành giao thông và 4 tỉnh (thử nghiệm) được coi như một công cụ quan trọng giải quyết vấn đề này nhưng lại cần phải được thực hiện thông qua các quy định đặt ra các công cụ kiểm soát chặt chẽ hơn nữa của chính phủ cả về khả năng đi vay các SOCB của các doanh nghiệp Nhà nước cũng như việc cho vay của các SOCB này.

Xây dựng cơ cấu cấp vốn bền vững

Mục tiêu chính không phải để tăng mức chi tiêu hiện tại trong GDP, hiện đang chiếm tỷ lệ

khá cao, mà là xây dựng một mô hình cấp vốn bền vững cho ngành, ít phải trông cậy nhiều vào ngân sách Nhà nước. Khi lập ra một mô hình như vậy, thì điều quan trọng là phải phân biệt được hai cấp độ khác nhau trong Khung tài chính. Cấp thứ nhất liên quan tới những người chi trả sau cùng cho CSHT và các dịch vụ đi kèm; cấp thứ hai là các nhà cung cấp tài chính đầu tư vào CSHT.

Chi trả cho CSHT và các dịch vụ đi kèm

Những người chi trả sau cùng điển hình là những người hưởng lợi trực tiếp và chi tiêu công cộng thông qua các loại thuế của chính phủ và những nguồn thu khác. Phí cầu đường là một ví dụ, trong đó, người sử dụng có thể phải trả toàn bộ chi phí hoặc chỉ chia sẻ một phần với chính phủ (cộng đồng) khoản thâm hụt. Như vậy, nếu tăng phần đóng góp của những người hưởng lợi từ một con đường (một bến cảng, hoặc dịch vụ xe buýt) sẽ giảm bớt phần chính phủ phải bỏ ra. Cơ chế huy động các nguồn lực từ những người hưởng lợi để cải thiện thiện dịch vụ giao thông và CSHT gồm cả việc tăng phí đánh vào người sử dụng (bằng cách tăng mức hiện thời hoặc giảm trợ cấp nhiên liệu và sử dụng phần tiết kiệm được). Một cách khác là thu một phần giá trị tăng thêm của đất đai nhờ có công trình mở rộng hay cải tạo giao thông lớn. Những điều này được thảo luận dưới đây như sau:

- Cân nhắc việc tăng phí sử dụng đường bằng cách nâng mức phí hiện tại và/hoặc giảm trợ cấp nhiên liệu và sử dụng phần tiết kiệm cho bảo dưỡng.

Tăng phí sử dụng đường đang được kêu gọi thực hiện và từ một số bằng chứng cho thấy người sử dụng sẵn sàng trả phí cho việc sử dụng các tuyến đường nếu như việc chi trả này của họ được dùng để bảo dưỡng mạng lưới đường bộ. Tuy nhiên, hiện tại toàn bộ khoản thu phí sử dụng đường lại là một phần của

nguồn ngân sách Nhà nước. Kết quả là muốn tăng thêm các nguồn vốn thông qua thu phí sử dụng đường đòi hỏi phải nâng mức phí hiện tại. Một khả năng khác là tăng mức thuế đánh vào nhiên liệu lên một mức nhất định và dành riêng phần này cho bảo dưỡng đường bộ và đường thủy nội địa. Việc này sẽ đem lại một nguồn tài chính bổ xung, dù có phải thông qua đường ngân sách Nhà nước, nhưng có thể lại nhận được sự ủng hộ từ phía chính phủ nhiều hơn là tăng giá khi tỷ lệ hoàn vốn cao và các khoản tiết kiệm chi phí trong tương lai liên quan đến bảo dưỡng được công bố rộng rãi.

Một cách khác để tăng phí sử dụng đường là giảm trợ cấp nhiên liệu và sử dụng một phần tiết kiệm cho công tác bảo dưỡng CSHT giao thông. Cách tiếp cận này có thể cũng ít gây ra đối nghịch hơn, theo đó tiết kiệm được đầu tư để cải thiện điều kiện đường xá, CSHT giao thông nói chung có thể giảm cơ bản chi phí vận tải. Một phân tích đánh giá tác động của việc giảm trợ cấp nhiên liệu ở mức cao cần phải được tiến hành. Một phần của khoản tiết kiệm được từ việc giảm trợ cấp nhiên liệu rộng rãi trong nền kinh tế có thể sẽ phục vụ tốt hơn cho các nhóm người nghèo. Vấn đề lạm phát cũng cần phải được đánh giá cẩn thận. Một khi bỏ trợ cấp thì mức giá sẽ tăng lên, đây là sự thay đổi một lần về mức giá. Hơn nữa, chi phí vận chuyển được trông đợi giảm đi khi tiết kiệm được đem đầu tư vào bảo trì tài sản.

Cũng có đề xuất cho rằng tăng phí sử dụng đường và/hoặc tăng tiết kiệm do giảm trợ cấp nhiên liệu sẽ chỉ cung cấp được 1 phần tài chính cho bảo dưỡng. Phần còn thiếu sẽ tiếp tục được lấy từ các nguồn hiện tại của Ngân sách Nhà nước. Cách làm này có ưu điểm là xây dựng được mối quan hệ giữa một khoản thu phí sử dụng đường với hoạt động cải thiện đường xá mà không làm méo mó các quy trình ra quyết định.

- Khoản thu thêm từ giá trị đất tăng lên nhờ có sự cải tạo giao thông

Các dự án giao thông, đặc biệt là các dự án ở quy mô lớn, thường làm tăng giá trị của đất đai khu vực xung quanh. Chính phủ có thể thu được một phần từ việc đất tăng giá do có các dự án giao thông bằng việc mua một số lô đất nhất định ở mức giá trước khi tiến hành cải tạo và sau đó bán các lô đất đó với mức giá cao hơn. Trong số các nước thì Nhật và Hồng Kông đã sử dụng cách này để cấp vốn cho đầu tư xây dựng CSHT giao thông. Thêm vào đó, một phần của doanh thu thuế đánh vào tài sản sở hữu tăng lên khi có dự án cải tạo giao thông có thể sẽ được sử dụng để cấp vốn cho chính dự án đó. Như thế Chính phủ có thể cân nhắc tới việc xây dựng một Khung hướng dẫn áp dụng các cách này để hỗ trợ cho công tác cấp vốn đầu tư xây dựng CSHT giao thông.

Cấp vốn cho cơ sở hạ tầng

CSHT giao thông có thể được cấp vốn xây dựng bởi chính phủ (trung ương hoặc địa phương) hoặc bởi khu vực tư nhân. Hiện tại đang tồn tại tình trạng dựa dẫm quá nhiều vào chính phủ. Vì điều này không thể bền vững lâu dài nên cần phải nghiên cứu đầy đủ về vai trò của khu vực tư nhân.

- Xây dựng Khung công việc quy định việc tham gia cấp vốn xây dựng CSHT của khu vực tư nhân

Sự đóng góp của khu vực tư nhân vào việc cấp vốn cho xây dựng CSHT GiaoThụng ở Việt Nam vẫn còn thấp. Trong các loại hình cấp vốn đầu tư, nguồn vốn này có thể đóng một vai trò trọng yếu trong việc đầu tư cho các đường quốc lộ và đường cao tốc; xây dựng cũng như nâng cấp các cảng và sân bay. Chìa khoá để tác động tới nguồn vốn này là xây dựng được một Khung công việc quy định sự tham gia của khu vực tư

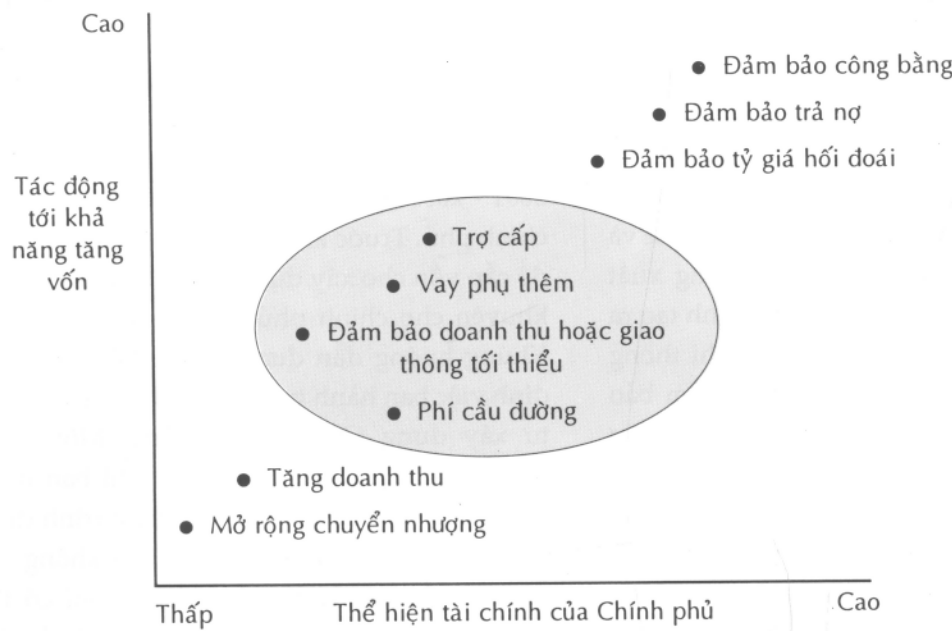
nhân. Khung công việc này sẽ đặt ra các nguyên tắc chia sẻ rủi ro sao cho có hiệu quả, chỉ rõ các khoản nợ bất thường sẽ được quản lý như thế nào, và xác định các cơ cấu điều tiết và cơ cấu thể chế phù hợp. Trong khuôn khổ các thông số của Khung công việc này, các mô hình khác nhau có sự tham gia của khu vực tư nhân có thể được cân nhắc và được sử dụng. Theo như đề nghị, Khung công việc sẽ được hình thành dần dần theo thời gian thông qua thử nghiệm một loạt các dự án đơn giản và được điều chỉnh dựa trên những kinh nghiệm thu được.

Thoả thuận về rủi ro/đền bù. Một số các cấp chính quyền hỗ trợ hoặc bảo đảm theo các mức lưu lượng giao thông và/hoặc các khoản thu là điều rất phổ biến đặc biệt đối với các tuyến đường thu phí. Việc xây dựng và quản lý các cảng biển, hoặc khi các cảng đã được xây dựng xong, được chuyển nhượng dài hạn theo mô hình nhà nước sở hữu đất và khu vực tư nhân được giao quản lý dài hạn các cảng đó (đôi khi ngay từ lúc các cảng đang xây dựng) đã trở nên phổ biến hơn trong hoạt động khai thác các cảng biển. Khi lưu lượng giao thông qua cảng và sự cạnh tranh tiềm năng là những vấn đề quan trọng, thì sự bảo đảm của nhà nước về lưu lượng giao thông ở các cảng sẽ ít hơn so với ở các tuyến đường thu phí.

Hình 11 cho thấy các mức tài chính của Chính phủ biến đổi đáng kể phụ thuộc vào mức độ và các loại hình mà chính phủ hỗ trợ cho các nhà đầu tư tư nhân ở các tuyến đường thu phí²⁴. Trong quá trình xây dựng Khung công việc cho sự tham gia của khu vực tư nhân vào các tuyến đường thu phí, chính phủ cần phải đưa ra giới hạn đảm bảo về lưu lượng giao thông/các khoản thu và sự đền bù tương xứng khi có rủi ro. Về cơ bản, việc chính phủ đảm bảo cho giao thông hay các khoản thu này

24. Trong khi có nhiều rủi ro liên quan tới những con đường thu phí, thì tâm điểm là rủi ro về lưu lượng giao thông/các khoản thu, một rủi ro quan trọng chưa có sự nhất trí chung để giải quyết.

Hình 11: Sự hỗ trợ và sự thể hiện tài chính của chính phủ đối với các tuyến đường thu phí



Nguồn: "Vốn tư nhân ở những con đường thu phí" G Fisher and S. Babbar

không có vẻ là một ý tưởng khôn ngoan. Rủi ro về lưu lượng giao thông là rủi ro về mức cầu/lợi nhuận mà một doanh nghiệp tư nhân sẵn sàng chịu một tỷ lệ thoả đáng. Tuy nhiên, bằng chứng cho thấy các chính phủ đã cung cấp và tiếp tục cung cấp một số loại hình nhằm bảo đảm cho các mức lưu lượng giao thông.

Ví dụ, Chính phủ Hàn Quốc sử dụng một mô hình theo đó mô hình này đảm bảo cho một mức độ lưu lượng giao thông hàng năm nhất định với tỷ lệ ít hơn mức dự báo. Nếu mức lưu lượng giao thông này không được đáp ứng, chính phủ sẽ đền bù cho đơn vị được chuyển nhượng (đơn vị tư nhân cấp vốn xây dựng đường). Nếu như mức độ giao thông vượt quá mức dự báo chính phủ sẽ nhận được một phần từ khoản thu phí sử dụng đường tăng thêm, do đó phần thu bổ xung này được

dùng để đền bù cho các rủi ro. Một mô hình khác được thử nghiệm để kiểm chứng và chắc chắn cho thấy lợi nhuận các đơn vị được chuyển nhượng có được khi không có sự đảm bảo của chính phủ thấp sẽ hơn so với lợi nhuận của các đơn vị này đã từng đạt được. Các hình thức hỗ trợ, bảo đảm khác chỉ làm kéo dài thời hạn chuyển nhượng cho phép các đơn vị được chuyển nhượng đạt được những thoả thuận về doanh thu, được cung cấp các khoản vay phụ thêm khi doanh thu của họ thấp hơn những mức cụ thể cho trước (như trong trường hợp của Mexico và Hungary), và các hợp đồng chuyển nhượng theo doanh thu được thiết kế thay vì các hợp đồng chuyển nhượng theo thời gian (như trường hợp của Chile)²⁵. Tất cả các mô hình trên đều không có mô hình nào hoàn hảo cả và sự ủng hộ hay phản đối cần phải

25. Hợp đồng theo doanh thu được định nghĩa khi đạt tới những mức doanh thu nhất định được quy đổi theo các điều khoản về giá trị hiện tại mà không tính đến yếu tố thời gian.

được cân nhắc khi xây dựng một Khung hướng dẫn tuyến đường thu phí.

Quản lý các khoản nợ bất thường. Bất kỳ một hình thức nào đảm bảo cho lưu lượng giao thông hay đảm bảo về doanh thu mà chính phủ cung cấp đều tạo ra một khoản nợ bất thường. Khi không xây dựng được một cơ chế quản lý rủi ro, tính toán các khoản nợ có thể và thanh toán các khoản nợ đó khi chúng xuất hiện thì Chính phủ Việt Nam sẽ tự mình tạo ra rủi ro đáng kể về tài chính. Trong khi thông thường các Sở và Bộ tài chính phải đảm bảo cung cấp tài chính và lo lắng về các khoản nợ bất thường khi chúng xuất hiện, thì có những biện pháp khác an toàn hơn. Một trong số những biện pháp đó là Bộ Tài chính sẽ ước tính khoản chi trả hàng năm từ các khoản nợ bất thường của các đơn vị thực hiện dự án thuộc sự quản lý của Bộ chuyên ngành và sau đó trừ đi các khoản chi trả ước tính đó khỏi ngân sách được phân bổ thường niên của Bộ chuyên ngành quản lý dự án đó. Những khoản chi trả ước tính này sẽ ghi vốn ngân sách trả lại cho Bộ chuyên ngành khi các khoản nợ bất thường không xảy ra. Theo mô hình này, các Bộ chuyên ngành phải chịu trách nhiệm về các khoản nợ bất thường mà họ tạo ra.

Các cơ cấu điều tiết và thể chế. Tổng công ty đường cao tốc Việt Nam (VEC) gần đây được thành lập với nhiệm vụ xây dựng, cấp vốn và quản lý các tuyến đường cao tốc. Bộ GTVT hiện tại đang tham khảo ý kiến từ một số các đối tác phát triển để xác định trách nhiệm của VEC. Một trong những vai trò của VEC được trông đợi là cho phép thực hiện các hợp đồng chuyển nhượng. Những đơn vị được chuyển nhượng, dù là tư nhân, công cộng hay các công ty liên doanh đều sẽ tiến hành xây dựng, khai thác hoạt động và duy tu bảo dưỡng các tuyến đường. Điều thiết yếu là các đơn vị được chuyển nhượng phải được lựa chọn thông qua một quy trình minh bạch và cạnh tranh. Phần lớn các tuyến đường thu phí

chịu sự quy định của các hợp đồng có cơ chế điều chỉnh và định giá rõ ràng thay vì sự điều chỉnh của cơ quan điều tiết.

- Xây dựng một Khung hướng dẫn sử dụng trái phiếu chính phủ

30% các dự án của Bộ GTVT trong giai đoạn 2001 - 2005 được cấp vốn từ nguồn trái phiếu chính phủ. Trước khi ban hành thêm trái phiếu để cấp vốn cho xây dựng CSHT giao thông, lời khuyên cho chính phủ là nên xây dựng một Khung hướng dẫn đưa ra các điều kiện quy định việc ban hành trái phiếu phục vụ cho đầu tư xây dựng CSHT giao thông. Một trong những cân nhắc chủ yếu trước khi ban hành trái phiếu là xem xét xem các công trình được cấp vốn có đem lại doanh thu hay không. Về nguyên tắc, các tuyến đường thu phí có thể được cấp vốn bằng việc sử dụng các khoản thu từ việc bán các trái phiếu. Dù Chính phủ hoàn toàn cấp vốn cho các tuyến đường thu phí hay chia sẻ một phần với khu vực tư nhân, thì các trái phiếu này có thể được chính phủ sử dụng như một nguồn cấp vốn. Nhưng nguồn vốn này chỉ áp dụng được với một số các đường tiếp cận và đường cao tốc hạn chế nơi mà việc thu phí là thiết thực và có khối lượng vận chuyển tương xứng đủ để hoàn trả cả nợ gốc lẫn lãi suất. Một khi các tuyến đường thu phí đạt tới mức lưu lượng giao thông yêu cầu và có thể thanh toán nợ thì chúng sẽ tạo ra một dòng tiền mặt lớn hơn so với trái phiếu ban đầu. Dòng tiền tăng thêm này sau đó có thể được sử dụng để xây dựng thêm các con đường mới.

- Xây dựng một Khung cấp vốn cho các đô thị

Hiện tại, việc cấp vốn cho đô thị được thực hiện với một số thành công ở hai thành phố lớn của Việt Nam. Nguồn vốn này có thể tiếp tục đóng góp đáng kể trong việc cấp vốn đầu tư xây dựng CSHT ở các thành phố lớn khác. Tuy nhiên, xét về ngắn hạn việc đi vay để cấp vốn đầu tư CSHT GT ở nhiều tỉnh và thành phố không mấy đem lại nguồn thu cho các cấp

chính quyền địa phương. Điều này cơ bản là do chi phí xây dựng CSHT cao, hơn nữa nó còn liên quan tới mức thu nhập và kích cỡ của các tỉnh thành và các đô thị.

Một Khung hướng dẫn hợp lý cho việc cấp vốn đầu tư đô thị là hết sức cần thiết cho sự phát triển của thị trường này. Nó cho phép các thành phố lớn tiếp tục huy động các quỹ địa phương theo phương thức thận trọng, bền vững và nó sẽ giúp cho các tỉnh và các thành phố khác xây dựng được năng lực nhận biết nguồn vốn này. Các nguồn cấp vốn đô thị tương tự là trái phiếu chính phủ và các Quỹ đầu tư phát triển địa phương (LDIF).

Tương tự với trường hợp trái phiếu chính phủ của một quốc gia, các trái phiếu đô thị có thể được sử dụng để cấp vốn cho các tuyến đường thu phí nơi mà các khoản thu từ phí sử dụng đường đảm bảo sự hoàn trả nợ đầy đủ. Việc sử dụng các trái phiếu đô thị này để cấp vốn cho các tuyến đường không thu phí đòi hỏi các cấp chính quyền địa phương phải có năng lực tài chính để tiến hành các phân tích thận trọng hơn.

Các Quỹ đầu tư phát triển địa phương (LDIF) đang xuất hiện như là một nguồn cấp vốn quan trọng cho đầu tư xây dựng CSHT ở Hà nội và TP HCM. Tuy nhiên, điều quan trọng là phải xác định rằng phần lớn các thành phố và các tỉnh sẽ phải mất vài năm để cho các LDIF có thể trở thành nguồn vốn chủ yếu cho đầu tư xây dựng CSHT giao thông. Tại thời điểm này việc xem xét các LDIF cho cấp vùng sẽ mang tính thực tế và bền vững hơn. Sự tăng trưởng bền vững của nguồn vốn này đòi hỏi công tác quản trị vững mạnh và mối quan hệ chặt chẽ với các Ủy ban Nhân dân tỉnh. Sự lớn mạnh của các Quỹ này là ở khả năng ban hành các trái phiếu tập thể dựa trên yếu tố về thương mại cũng như sự hợp lý của các quyết định đầu tư. Đến lượt, việc ban hành này lại đòi hỏi một Khung điều tiết và Khung pháp lý lành mạnh cũng như phải xây dựng được năng

lực thể chế và nhân lực. Điều cấp bách là các dự án được LDIF cấp vốn phải được đưa ra thẩm định kỹ càng và một thực tế là chỉ căn cứ vào nguồn cấp vốn thay vì việc thẩm định đối với một số dự án cần phải được xem xét lại và chấm dứt ngay bởi điều này rõ ràng làm mất dần đi tính hiệu quả và sự minh bạch của quy trình đầu tư.

Chính phủ gần đây đã khởi động một nghiên cứu đánh giá các điều kiện liên quan đến việc sử dụng các Quỹ đầu tư phát triển địa phương (LDIF) hiện có và phác thảo ra phương án chung giúp cho các Quỹ này phát triển. Các bước kiến nghị tiếp theo là thực hiện một phân tích thể chế chi tiết hơn nữa về các LDIF hiện tại, về các quy trình và thủ tục của các LDIF này để có được những đánh giá tổng thể về năng lực của chúng đồng thời thực hiện một phân tích tài chính chi tiết các tài khoản của LDIF để hiểu rõ hơn về toàn cảnh bức tranh tài chính của LDIF, từ đó xây dựng nên các tiêu chuẩn phù hợp cho việc quản lý vốn.

7.3 Thúc đẩy phát triển đô thị bền vững

Đẩy mạnh quy trình lập kế hoạch và quản lý quy chế

- Thiết lập thể chế hoạt động cho các đô thị lớn và các vùng

Quy hoạch giao thông đô thị chỉ đạt hiệu quả nếu được phối kết hợp chặt chẽ với quy trình quy hoạch đô thị. Muốn có được sự kết nối này, cần phải xây dựng thể chế hoạt động cho các đô thị lớn và cho các vùng để phối hợp các cấp chính quyền và điều phối một quy trình quy hoạch linh hoạt. Việc xây dựng thể chế cũng còn nhằm mục đích tăng cường khả năng thực thi các quy chế đề ra và giám sát năng lực quản lý phát triển đô thị một cách hiệu quả.

- Xây dựng các hệ thống giao thông công cộng hiệu quả, có công suất cao

Những mặt hạn chế của xe máy khi khoảng

cách chuyển đi tăng lên, cùng với một thực tế là ô-tô tư nhân sẽ tiếp tục giữ vai trò không mấy quan trọng trong hai thập kỷ tới dẫn đến nhu cầu phát triển một phương thức vận tải khác. Phát triển thành công các hệ thống giao thông công cộng hiệu quả, có công suất cao (trước mắt là hệ thống giao thông với xe buýt giữ vai trò chủ đạo và xa hơn là hệ thống đường sắt đô thị có vai trò đảm bảo tiếp cận với chất lượng cao đến các khu thương mại và quận thương mại trung tâm) sẽ là yếu tố quan trọng thúc đẩy phát triển đô thị không ngừng. Để khắc phục tình trạng manh mún trong công tác lập quy hoạch, điều quan trọng là phải phối hợp, tập hợp tất cả mọi yếu tố trong hệ thống giao thông công cộng và chứng tỏ cho khách hàng thấy một dịch vụ hoạt động liên hoàn. Việc thống nhất trách nhiệm sẽ tạo điều kiện lên kế hoạch ưu tiên cho các khoản chi đầu tư và luận chứng cho việc có thể hoàn lại một số hạng mục đầu tư trong tương lai (như hệ thống xe điện ngầm đô thị) mặc dù có lợi.

- Tiếp tục tiến trình cải cách đất đai

Tuy luật đất đai hiện hành là một bước đi đúng đắn trong việc nhận biết về giá cả đất đai trên thị trường nhưng vẫn còn nhiều vấn đề cần giải quyết liên quan đến quy trình thu hồi đất cho phát triển cơ sở hạ tầng công cộng. Cần tiếp tục cải cách hơn nữa trong việc bình thường hoá vấn đề đất đô thị, đưa mức đền bù sát với giá đất thị trường để có thể sắp xếp hợp lý quá trình thu hồi đất theo một cách công bằng và minh bạch.

- Tiếp tục tiến trình cải cách vận tải công cộng bằng xe buýt

Cần khuyến nghị cho thầu các tuyến xe buýt trên cơ sở hợp đồng có thời hạn cố định theo cách đấu thầu cạnh tranh. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy phương pháp này có thể hiệu quả trong việc giảm thiểu gánh nặng tài chính đặt ra cho một mức dịch vụ cụ thể cũng như cho mặt bằng giá vé, đồng thời cũng hợp lý hơn phương pháp hiện đang áp dụng là giao các tuyến xe

buýt theo một thể thức đặc biệt và trợ cấp trên cơ sở kiểm toán chi phí chi tiết. Ngoài ra, điều quan trọng là cơ quan quản lý nhà nước vẫn kiểm soát các chức năng lập kế hoạch, quản lý doanh thu của toàn bộ các phương thức vận tải công cộng để loại bỏ bất kỳ sự thiên vị nào về mặt quản lý. Cần xây dựng năng lực của cơ quan quản lý, điều tiết nhằm đáp ứng những nhiệm vụ mới này.

Xây dựng một cơ chế cấp vốn bền vững cho giao thông công cộng

Năm 2003, nguồn thu của các dịch vụ xe buýt chỉ đủ trang trải chưa đến một nửa chi phí hoạt động. Hiện tại, một ý định mang đậm tính chính trị ở cả Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh là hỗ trợ phát triển giao thông công cộng bằng nguồn ngân sách. Nếu trợ cấp tiếp tục gia tăng theo mức độ gia tăng nhu cầu đi lại hiện tại, mà dự báo là sẽ còn tăng nữa trong tương lai, thì cần phải đảm bảo đủ ngân sách để tiếp tục trợ cấp/bù đắp cho các khoản thâm hụt. Cần dự kiến các khoản thâm hụt và xác định nguồn vốn bù lại những thâm hụt đó.

Áp dụng các thông lệ quản lý giao thông trên thế giới và xây dựng thông lệ mới

Cải thiện công tác tổ chức giao thông bằng cách thực thi chiến lược an toàn giao thông quốc gia đề xuất. Cần có những biện pháp can thiệp khác, tập trung trực tiếp hơn vào việc quản lý giao thông. Trong khi còn chưa tuân thủ được triệt để các thông lệ hay trên thế giới thì những công cụ quản lý giao thông chuẩn quốc tế như vòng xuyến, phân luồng tại điểm nút giao thông có thể được áp dụng có sửa đổi phù hợp trong điều kiện dòng giao thông với lưu lượng xe máy chiếm ưu thế và những công cụ này có thể hiệu quả khi được sử dụng ở Việt Nam. Việc sử dụng những công cụ như vậy, cùng với đèn tín hiệu giao thông, dải phân cách giữa và

tăng cường tập trung vào hệ thống đường bộ thứ cấp được bảo trì đầy đủ sẽ cải thiện đáng kể hiệu quả của các luồng giao thông. Ngoài ra, còn cần xây dựng thói quen quản lý giao thông trên cơ sở các hoạt động thí điểm và sự tự nguyện thử nghiệm. Một điều kiện cần thiết giúp tạo lập thói quen này là sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa các sở Giao thông công chính và Cảnh sát giao thông.

7.4 Quản lý các tác động tiêu cực của giao thông vận tải

Thực thi chương trình an toàn giao thông

Chiến lược an toàn giao thông Việt Nam xây dựng vào giữa năm 2003 dựa trên những ưu tiên về an toàn đường bộ được xác định trong Chương trình An toàn giao thông Quốc gia. Mục đích của Chiến lược là tập trung mạnh hơn vào yếu tố kỹ thuật, mục tiêu và kết quả thực hiện các biện pháp can thiệp đề xuất, cũng như hỗ trợ trên quy mô rộng hơn cho các đề xướng thực hiện trong một khung quản lý an toàn tổng hợp.

Kế hoạch thực hiện chiến lược được lập theo 3 giai đoạn: giai đoạn xây dựng, giai đoạn phát triển và giai đoạn củng cố. Mỗi giai đoạn thực hiện trong 5 năm, với dự kiến là phải tạo lập kiến thức và kinh nghiệm cần thiết để chuyển sang thực hiện hiệu quả trong giai đoạn tiếp theo. Ví dụ: việc đặt ra những mục tiêu thực hiện đầy tham vọng tại cấp quốc gia, thành phố và tỉnh là không khả thi khi chưa xây dựng được các công cụ phân tích số liệu và thu thập được dữ liệu có đủ độ tin cậy. Tương tự như vậy, sẽ là không thực tế nếu xác định và thiết lập cơ chế cấp vốn bền vững trước khi nhận biết các phương pháp thực hiện có hiệu quả về chi phí, và xây dựng các quy trình lập kế hoạch kinh

doanh chắc chắn cùng những hệ thống quản lý tài chính liên quan.

Sự tập trung hiện nay là vào giai đoạn một, với mục đích giáo dục và cưỡng chế thực hiện nhằm chuyển đổi cơ bản từ mức độ tuân thủ còn thấp như hiện tại sang mức độ tuân thủ cao hơn các tiêu chuẩn và quy tắc an toàn. Việc chuẩn bị cho giai đoạn hai cũng sẽ được bắt đầu ngay từ giai đoạn 1. Các sáng kiến sẽ được triển khai nhằm mục đích nâng cao các tiêu chuẩn, quy tắc an toàn, và mở rộng phạm vi áp dụng; tăng cường hơn nữa sự tuân thủ của người tham gia giao thông trong một khuôn khổ quản lý thực hiện chắc chắn và củng cố các hoạt động thực hiện. Một trong những biện pháp khẩn cấp và cần thiết trong ngắn hạn là sửa đổi quy định trong luật cho phép không phải đội mũ bảo hiểm trong phạm vi thành phố. Chương trình hành động chi tiết được nêu trong Đánh giá Chiến lược an toàn giao thông²⁶.

Xây dựng một chính sách quản lý tắc nghẽn giao thông

Các chính sách hạn chế ách tắc giao thông vẫn chưa đem lại nhiều kết quả. Cả Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh đều cần phải xây dựng một chính sách quản lý ách tắc toàn diện bao gồm: hạn chế quyền sở hữu và sử dụng xe máy, xe con; chính sách về bãi đỗ xe; khuyến khích sử dụng phương tiện không có động cơ trong các chuyến đi ngắn và quản lý giao thông hiệu quả hơn. Mặc dù hiện nay tỷ lệ sở hữu xe con còn thấp (phần nào do Chính phủ ấn định mức thuế cao đối với ô-tô và do một số quy định của chính quyền thành phố, chẳng hạn như yêu cầu chứng minh phải có chỗ đỗ xe trước khi đăng ký xe ở thủ đô Hà Nội), song vẫn cần phải chú trọng vào việc hạn chế sử dụng ô-tô. Tốc độ cơ giới hoá đang ngày càng tăng, và chỉ một tỷ lệ tăng

26. Phụ lục 5 của Biên bản ghi nhớ ngày 12-30/6/2003, Đánh giá chiến lược an toàn giao thông của Ngân hàng thế giới.

nhỏ trong lưu lượng xe con thậm chí cũng dẫn đến sự gia tăng lớn trong ách tắc giao thông. Về lâu dài, các thành phố cần xem xét đến những biện pháp dựa trên cơ sở thị trường để quản lý quyền sở hữu phương tiện tư nhân (thông qua hình thức bán đấu giá) và sử dụng phương tiện tư nhân (bằng cách thu phí ách tắc, phí đỗ xe). Trong bối cảnh này, việc phát triển hệ thống đăng kiểm phương tiện hiện hành áp dụng đối với mọi loại phương tiện (kể cả xe máy), buộc người sử dụng phải đi đăng kiểm thường xuyên (hàng năm hoặc hai năm một lần) sẽ là một biện pháp quan trọng trong các nỗ lực cưỡng chế thực hiện. Một hệ thống kiểu như vậy là một công cụ cơ bản, đồng thời cũng là cơ sở cho mọi nỗ lực nhằm quản lý việc chấp hành luật lệ giao thông, an toàn và chất lượng không khí.

Xây dựng các chiến lược kiểm soát ô nhiễm

Để kiểm soát mức độ ô nhiễm, cả Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh cần nhận thức rõ hơn về vấn đề ô nhiễm do giao thông gây ra và nếu có thể thì xây dựng các chiến lược kiểm soát ô nhiễm, bao gồm: khuyến khích sử dụng phương tiện không động cơ trong các chuyến đi có cự li ngắn và thiết lập các chương trình kiểm định và bảo dưỡng.

7.5 Phát triển năng lực thể chế và nhân lực

Xây dựng một khuôn khổ phát triển năng lực lâu dài

Việc thực hiện các mục tiêu của ngành giao thông vận tải đòi hỏi phải phát triển mạnh về năng lực. Để tránh cải cách thể chế phiến diện và tạm thời cũng như tránh những chương trình phát triển năng lực không thực sự hiệu quả, cần xây dựng một khuôn khổ phát triển năng lực toàn diện với tầm nhìn dài hạn, thực tế về các công việc thực hiện cần phải chuẩn bị. Khung phát triển này cần đáp ứng nhu cầu ở 3 cấp độ

chính: tạo môi trường thuận lợi (chính sách và luật) - được xây dựng từ những phát hiện trong đánh giá quy chế được thực hiện gần đây, phát triển tổ chức và phát triển nguồn nhân lực.

Tăng cường năng lực thực hiện

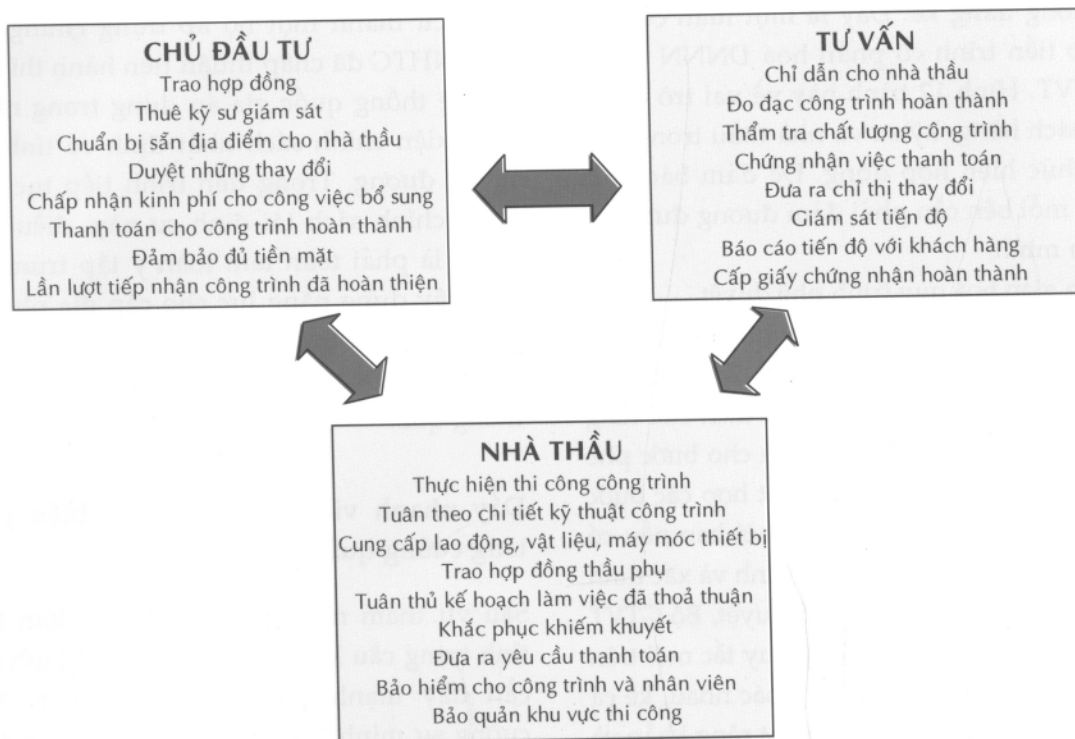
- Xem xét các phương án lựa chọn về cơ cấu quản lý dự án, thiết lập các hệ thống khuyến khích hợp lý

Có sự khác biệt về hệ thống quản lý dự án giữa các Ban Quản lý dự án (PMU) chịu trách nhiệm quản lý cụ thể từng dự án và cơ quan trung ương chịu trách nhiệm chung về tất cả các dự án. Vị trí pháp lý và sự độc lập của các PMU cũng khác nhau giữa PMU tự quản với PMU thuộc sự quản lý hoặc là thành viên của các cơ quan thực hiện ở cấp trung ương hay các bộ. Không kể đến những hệ thống quản lý được sử dụng để quản lý dự án, cần thiết lập một hệ thống khuyến khích đảm bảo hoàn thành các mục tiêu đề ra một cách thoả đáng. Việc thực hiện sẽ được đánh giá theo các chỉ tiêu đã được xác định rõ ràng, có thưởng cho công việc hoàn thành tốt và phạt đối với những công việc thực hiện kém.

Ngay cả khi có một hệ thống khuyến khích phù hợp, thì hệ thống quản lý dự án hiện nay thông qua các PMU vẫn bộc lộ một số hạn chế cơ bản khi bàn về nhiệm vụ phát triển năng lực lâu dài trong Bộ GTVT. Trong khi thực hiện dự án một cách thoả đáng và đúng tiến độ là một mục tiêu quan trọng của Bộ GTVT và các đối tác phát triển, thì việc xây dựng năng lực cho bộ chủ quản còn quan trọng hơn đối với sự phát triển của ngành và tính bền vững của dự án. Luật xây dựng mới nhất khuyến nghị đặt các Ban quản lý dự án dưới quyền quản lý của các cục chuyên ngành như Cục ĐBVN và Cục Đường sông VN. Báo cáo này khuyến nghị cần triển khai tiến trình này càng sớm càng tốt.

Khi tiến hành xây dựng năng lực lâu dài thì việc thực hiện thông qua một cơ quan trung

Hình 12: Vai trò của Chủ đầu tư, Tư vấn và Nhà thầu



Nguồn: ILO-ASIST

ương hay qua một bộ hiển nhiên là có lợi thế. Việc này cũng phù hợp với yêu cầu đẩy mạnh công tác lập kế hoạch chung của ngành có một cơ quan chịu trách nhiệm quản lý toàn mạng lưới. Tuy nhiên có thể không cần quá tập trung vào công tác quản lý một dự án cụ thể nào đó. Theo kinh nghiệm của Ngân hàng tại châu Mỹ La-tinh, việc thực hiện thông qua các cơ quan trung ương (hoặc cơ quan tổng hợp) có lợi thế hơn hẳn các cơ quan tự chủ về quyền sở hữu, kiến thức và sự bền vững.²⁷ CHDCND Lào là một trường hợp thành công trong khu vực về việc thực hiện thông qua một cơ quan trung ương.²⁸

- Xác định rõ vai trò, trách nhiệm của các PMU, nhà thầu và tư vấn giám sát; và tuân thủ hợp đồng

Để tránh sự giảm nhẹ vai trò của tư vấn giám sát, thường là vai trò của PMU trong việc đảm bảo thực thi công việc đạt chất lượng cao, đúng thời hạn, phải xác định rõ ràng trách nhiệm của tất cả các bên trong hợp đồng và cần tuân thủ hợp đồng. Trừ phi Bộ GTVT có thể duy trì được sự quản lý triệt để đối với các DNNN thực hiện thuộc Bộ, mà đây thực sự là một nhiệm vụ khó khăn, còn nếu không thì chất lượng của công việc thực hiện vẫn tiếp tục là một vấn đề cần bàn đến

27. Đánh giá các đơn vị thực hiện dự án, Phân tích về các dự án đang thực hiện và đã hoàn thành tại châu Mỹ La-tinh và vùng Ca-ri-bê, Daniel Boyce và Afef Haddad, tháng 3/2001.

28. Các đối tác phát triển cùng làm việc với Chính phủ để xúc tiến thực hiện nguyên tắc "Một đất nước-Một hệ thống", theo đó tất cả cùng chấp thuận và áp dụng một hệ thống quản lý duy nhất. Việc thực hiện trước đây chịu sự quản lý của bốn cơ quan thực thi dự án riêng biệt (mỗi cơ quan thuộc một nhà tài trợ) đã được chuyển sang cho Cục Đường bộ thuộc Bộ giao thông.

và giá trị của tư vấn giám sát chỉ được nâng lên không đáng kể. Đây là một luận cứ ủng hộ cho tiến trình cổ phần hoá DNNN thuộc Bộ GTVT. Hình 12 trình bày về vai trò chính của khách hàng, kỹ sư và nhà thầu trong quá trình thực hiện hợp đồng. Để đảm bảo chất lượng, mỗi bên cần phải đảm đương được vai trò của mình.

- Đơn giản hoá quy trình phê duyệt

Bước đầu tiên trong việc đơn giản hoá quy trình phê duyệt là tiến hành thẩm định các bước phê duyệt. Sau đó kiểm tra mục đích của từng bước phê duyệt và thời gian cần cho bước phê duyệt đó nhằm loại bớt hoặc kết hợp các bước phê duyệt cũng như rút ngắn thời hạn nếu có thể. Sau khi đơn giản hoá quy trình và xác định thời hạn cần cho các bước phê duyệt, Bộ GTVT có thể công bố rộng rãi những quy tắc mới trên các kênh thông tin đại chúng khác nhau, kể cả trên mạng để đảm bảo truyền đạt rộng khắp và tính minh bạch.

Đơn giản hoá hệ thống phê duyệt, rút ngắn thời hạn cần cho việc phê duyệt, loại bỏ yếu tố không rõ ràng và công khai các quy tắc mới có thể đem lại nhiều lợi ích. Đó là: giúp cải thiện quy trình lập kế hoạch dự án và khuyến khích môi trường kinh doanh, đồng thời giảm khả năng hết hạn thời hiệu thầu đề trình do các thủ tục phê duyệt kéo dài hiện thời gây ra.

- Hải hoà hoá các chính sách tái định cư khác nhau

Các chính sách tái định cư của Việt Nam gần đây đã hoà đồng hơn nhiều với chính sách của các đối tác phát triển. Tuy vậy, vẫn còn một số điểm khác biệt. Rắc rối và phức tạp xuất phát từ yêu cầu chấp nhận những chính sách tái định cư khác nhau căn cứ theo nguồn cấp vốn cho dự án (từ NHTG, các đối tác phát triển hay do Chính phủ cấp) cần phải xem xét lại để tuân theo nguyên tắc “một quốc gia, một hệ thống”. Tất cả các đối tác phát triển và Chính phủ Việt Nam nên làm

việc cùng nhau để kết hợp các chính sách tái định cư thành một bộ áp dụng chung. Mới đây, NHTG đã chấp thuận tiến hành thí điểm các hệ thống quốc gia áp dụng trong những điều kiện chính sách nhất định có tính chất tương đương. Trong tiến trình tiếp tục hoàn thiện chính sách tái định cư này, điều quan trọng là phải toàn tâm toàn ý tập trung vào việc xây dựng năng lực cho cấp địa phương, giúp họ nhận thức được các chính sách khác nhau cho tới khi bộ chính sách chung được thông qua.

Đẩy nhanh việc thực hiện các biện pháp tăng cường quản lý

Sau vụ tham nhũng ở PMU18, để kìm hãm tình trạng câu kết trong đấu thầu, Chính phủ cần đẩy mạnh các biện pháp nhằm tăng cường sự minh bạch và đồng thời hỗ trợ các biện pháp này bằng các chính sách khác. Hiện nay Chính phủ đã đang tiến hành một số biện pháp nhằm hạn chế câu kết, như biện pháp tăng cường tính minh bạch bằng cách cho đăng công khai các thư mời thầu trên tập san và trang web của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Luật Đấu thầu dự thảo, trong đó đưa ra một cơ chế khiếu nại, cũng đang được thảo luận. Cuối cùng, Nghị định 80 yêu cầu phải có sự tham gia và giám sát của cộng đồng trong các quá trình ra quyết định ở địa phương. Chuyển sang trao thầu trên cơ sở cạnh tranh thực sự sẽ giúp nâng cao chất lượng xây dựng và tăng hiệu quả chi phí đầu tư.

Cần phát triển năng lực cho các cơ quan liên quan đến đấu thầu giúp họ tăng cường khả năng nhận biết sự câu kết giữa các nhà thầu. Có thể tăng tính minh bạch bằng cách cho phép tự do xem xét các tài liệu đấu thầu hiện có. Một cách giảm bớt sự câu kết nữa là có một vị đại diện của cộng đồng ở trong ban đánh giá thầu. Nếu không có một cơ chế khuyến khích hiệu quả thì cơ chế

khiếu nại trong luật dự thảo chưa chắc có thể hạn chế được sự câu kết. Cần xây dựng một cơ sở dữ liệu tập trung nhằm hỗ trợ cho phương pháp lập danh sách đen do Chính phủ Việt Nam theo dõi. Hiện tại, những công ty bị đưa vào danh sách đen do có sự câu kết ở một tỉnh vẫn có thể thắng thầu ở tỉnh khác bởi vì chưa có một cơ sở dữ liệu như vậy.

Cần phải đương đầu trực tiếp với vấn đề mâu thuẫn quyền lợi. Các cán bộ của Bộ và tỉnh cần được biết về những tình huống sẽ gây ra mâu thuẫn quyền lợi. Các công ty muốn đấu thầu cạnh tranh cho các hợp đồng mà Bộ GTVT làm chủ đầu tư cần phải hoàn toàn tự chủ về tài chính, pháp lý và quản lý mới có đủ tư cách hợp thức. Sự tham gia của các đơn vị trực thuộc cũng phải được hạn chế.

Phát triển năng lực cho Cục Đường bộ Việt Nam

Mặc dù Cục Đường bộ Việt Nam được thành lập để quản lý việc phát triển và bảo trì tài sản cho mạng lưới quốc lộ nhưng Cục vẫn chưa thực hiện được như vậy và trách nhiệm còn bị phân chia giữa Cục ĐBVN với các vụ trong Bộ GTVT. Để tăng hiệu quả của công tác lập kế hoạch trong ngành đường bộ, Cục ĐBVN cần được quyền lập kế hoạch và phát triển năng lực đội ngũ cán bộ. Do Cục đã có và còn tiếp tục có dự án, chương trình xây dựng năng lực, trong đó một số dự án do các đối tác phát triển hỗ trợ nên Bộ GTVT và Cục ĐBVN cần có những nỗ lực đảm bảo liên kết các hệ thống quản lý cũng như cải cách đang thực hiện một cách trực tiếp, hợp lý và thiết thực.

Tăng cường cường chế thực hiện và sự tuân thủ

Điều quan trọng là Việt Nam cần xây dựng và thực hiện một hệ thống kiểm định

phương tiện đảm bảo tuân thủ theo các tiêu chuẩn đặt ra. Có thể thực hiện theo từng giai đoạn, bắt đầu từ những thành phố và khu vực có vấn đề nghiêm trọng. Ban đầu có thể chỉ tập trung vào xe tải. Sau đó tiếp tục thực hiện tại các vùng miền khác cũng như áp dụng với các loại hình phương tiện khác.

Những phương pháp truyền thống cưỡng chế tải trọng xe tải áp dụng tại các nước đang phát triển chưa đem lại nhiều thành công. Điều này dẫn đến việc thử nghiệm những phương pháp mới, một số phương pháp phổ biến đó chấp nhận việc chở quá tải vẫn sẽ tồn tại trên thực tế. Có thể xem xét kết hợp các biện pháp giải quyết cả cung lẫn cầu. Cần đánh giá lợi thế so sánh giữa việc làm đường với tiêu chuẩn cao hơn (để tiếp nhận xe có tải trọng trục lớn hơn) và làm đường với tiêu chuẩn thông thường rồi sau đó khôi phục khi bị hư hỏng. Sau khi tiến hành phân tích kỹ số liệu điều tra hiện trường và sử dụng các mô hình HDM (mới được Cục ĐBVN vận hành gần đây), có thể xác định tiêu chuẩn mặt đường tốn ít chi phí nhất cho xã hội theo các kịch bản chở quá tải khác nhau. Cũng có thể mở rộng phân tích cả tác động của mức tải trọng trục cho phép đối với chi phí vận tải. Sau đó kiểm tra kết quả trên quy mô nhỏ tại các vùng cụ thể.

Dù đã có tải trọng trục cho phép nhưng vẫn cần có một mức cường chế nào đó. Việc kiểm soát có thể đạt hiệu quả hơn nếu để người tham gia giao thông cùng tham gia quản lý các trạm kiểm tra phương tiện, đồng thời tập trung kiểm tra những tuyến đường vận tải chính nơi thường xuyên có xe chở quá tải. Một dự án thí điểm ở Sumatra, Indônêxia về kiểm soát xe quá tải theo cơ chế trả tiền cho việc chở quá tải và quản lý các trạm cân xe đang cho thấy những kết quả khả quan, tuy nhiên thời gian thực hiện chưa đủ để đưa ra kết luận về lâu dài.

Xây dựng năng lực tại địa phương

Cấp địa phương cần phát triển thêm về năng lực để có thể đưa ra những quyết định hợp lý hơn. Để bảo trì hiệu quả mạng lưới giao thông địa phương, bước đầu tiên tiến tới quản lý hiệu quả là phải thiết lập một cơ sở dữ liệu thông tin đơn giản về tài sản hiện có, hiện trạng của những tài sản đó. Những thông tin như vậy có thể làm chính quyền trung ương nhận biết rõ hơn về nhu cầu của các tỉnh. Phát triển năng lực cho chính quyền địa phương để họ quản lý tốt hơn tài sản của

địa phương cũng là một vấn đề cần ưu tiên. Trong lĩnh vực này, Bộ GTVT là ứng viên lý tưởng cho việc giữ vai trò trung tâm về xây dựng năng lực cho chính quyền địa phương. Hơn thế, ngoài việc xây dựng năng lực cho chính quyền địa phương, còn cần phải tiến hành đào tạo cơ bản cho công chúng để họ nắm bắt được cơ sở phân bổ nguồn lực.

Khi phát triển năng lực cho các sở GTVT, điều quan trọng là phải đảm bảo phối hợp, kết hợp chặt chẽ những nỗ lực này với nỗ lực phát triển năng lực chung của chính quyền cấp tỉnh.

Bảng 14: Hướng đi tương lai		
Vấn đề	Hành động trong ngắn hạn (3 năm)	Hành động trong trung hạn (4-8 năm)
Nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực và thực hiện dịch vụ	• Xây dựng một khung kết quả công việc • Các cục chuyên ngành lập quy hoạch giao thông phối hợp chặt chẽ với TDSI và Vụ vận tải • Bộ GTVT giữ vai trò giám sát chính thức các quy hoạch giao thông địa phương • Tận dụng MTEF thí điểm (cấp quốc gia và địa phương) để cải thiện công tác lập kế hoạch và phân bổ nguồn lực • Áp dụng tiêu chí hiệu quả kinh tế trong công tác thẩm định đầu tư giao thông; và yêu cầu phân tích đầy đủ nhu cầu về các dịch vụ vận tải. • Xây dựng cơ cấu bảo trì tài sản bền vững đối với các tuyến đường bộ quốc gia và địa phương; triển khai thực hiện kế hoạch 10 năm về bảo trì mạng lưới quốc lộ đã được Chính phủ phê duyệt	• Thể chế hoá việc sử dụng khung kết quả công việc • Bộ GTVT tổng hợp toàn bộ các quy hoạch phát triển không gian và kế hoạch phát triển kinh tế • Thực hiện cuốn chiếu MTEF tại tất cả các tỉnh • Thực thi cơ cấu bảo trì tài sản, triển khai bảo trì quốc lộ rồi tới đường địa phương

Bảng 14:**Hướng đi tương lai (Tiếp)**

	• Tăng cường năng lực thực hiện dịch vụ vận tải đa phương thức và logistics - o Tạo lập một sự hiểu biết chung giữa các bộ Thương mại, GTVT và Kế hoạch đầu tư về khái niệm cũng như phạm vi của các dịch vụ logistics trước khi thông qua lần cuối các văn bản dưới luật của Luật Thương mại - o Lập một Diễn đàn Logistics Quốc gia và một Ủy ban Logistics liên Bộ • Khớp các kế hoạch cải cách DNNN và cổ phần hoá theo thời hạn đặt ra và tiếp tục thực hiện • Tăng cường khung quy chế quản lý - o Làm rõ các quy định hướng dẫn thực hiện để đảm bảo các nguyên tắc cạnh tranh và minh bạch trong ngành - o Tách riêng chức năng quản lý và chức năng khai thác trong lĩnh vực cảng	• Hoàn thành các kế hoạch cải cách DNNN và cổ phần hoá • Tiếp tục hiện đại hoá khung quy chế.
Nỗ lực đạt tới sự cấp vốn bền vững cho ngành	• Kiểm soát chặt chẽ các khoản chi tiêu - o Chuẩn bị sẵn nguồn vốn cấp theo yêu cầu phê duyệt dự án - o Các ngân hàng thương mại của nhà nước áp dụng tiêu chí thương mại khi cho các DNNN vay • Xây dựng một cơ cấu cấp vốn bền vững bao gồm: - o Khuôn khổ có khu vực tư nhân tham gia và quản lý rủi ro - o Khuôn khổ sử dụng trái phiếu chính phủ có phân tích kỹ các tác động tài chính và khả năng hoàn trả - o Khuôn khổ sử dụng nguồn tài chính của thành phố, bắt đầu từ các thành phố lớn	• Thực hiện từ 3 đến 5 dự án có sự tham gia của khu vực tư nhân, trên cơ sở kinh nghiệm đạt được tiếp tục xây dựng cơ cấu có khu vực tư nhân tham gia • Mở rộng áp dụng cơ cấu này đối với các thành phố cỡ vừa và các vùng
Thúc đẩy tăng trưởng cho việc đô thị hoá trong tương lai	• Đẩy mạnh công tác lập kế hoạch và quản lý • Thành lập các cơ quan cấp thành phố và cấp vùng, xác định rõ vai trò và trách nhiệm • Xây dựng các hệ thống giao thông công cộng hiệu quả, có công suất cao • Tiếp tục cải cách trong vận tải công cộng bằng xe buýt • Xác định nguồn tài trợ cho các khoản thâm hụt trong giao thông công cộng về ngắn hạn; thiết lập cơ chế cấp vốn bền vững dài hạn • Đưa vào áp dụng có sửa đổi các thông lệ quản lý giao thông quốc tế	• Xây dựng năng lực cho những cơ quan này để quản lý hiệu quả việc phát triển đô thị • Tiếp tục tiến trình cải cách đất đai • Thực thi cơ chế cấp vốn cho giao thông công cộng • Tạo thói quen quản lý giao thông trên cơ sở các dự án thí điểm và xây dựng các thông lệ mới

Bảng 14:**Hướng đi tương lai (Tiếp)****Giảm thiểu tác động bất lợi do giao thông gây ra****Xây dựng năng lực thể chế và nguồn nhân lực**

- Thúc đẩy thực hiện Giai đoạn 1 của kế hoạch an toàn giao thông đã được thông qua
- Đề ra một chính sách quản lý ách tắc; và triển khai thực hiện thông qua những dự án thí điểm tại các thành phố lớn
- Tạo một sự hiểu biết rõ hơn về mức độ ô nhiễm do giao thông gây ra; và xây dựng chiến lược kiểm soát ô nhiễm
- Xây dựng khung phát triển năng lực toàn diện dài hạn; triển khai thực hiện khung này theo từng giai đoạn
- Tăng cường năng lực thực hiện
 - o Xem xét các phương án lựa chọn về cơ cấu quản lý dự án, thiết lập các hệ thống khuyến khích hợp lý có xác định rõ trách nhiệm của các PMU, nhà thầu và tư vấn giám sát; chuẩn bị một kế hoạch chuyển đổi
 - o Đơn giản hoá quy trình phê duyệt dự án
- Thúc đẩy việc thực hiện những biện pháp tăng cường quản lý trong đấu thầu
- Trao cho Cục ĐBVN quyền chuẩn bị kế hoạch phát triển năng lực theo từng giai đoạn rồi triển khai thực hiện
- Kết hợp hài hoà các chính sách tái định cư
- Tăng cường cường chế thực hiện và sự tuân thủ
 - o Thiết lập và áp dụng một hệ thống kiểm định phương tiện, triển khai tại những thành phố có vấn đề nghiêm trọng
 - o Nhận biết và đánh giá các phương pháp thực hiện mới trong quản lý phương tiện quá tải; và thử nghiệm qua các chương trình thí điểm
- Triển khai một chương trình phát triển năng lực theo từng giai đoạn tại cấp địa phương thông qua đào tạo và xây dựng cơ sở dữ liệu thông tin đơn giản về tài sản hiện có tại một vài tỉnh.
- Tiếp tục thực hiện kế hoạch an toàn theo từng giai đoạn
- Mở rộng việc thực hiện sang các vùng khác, áp dụng các công cụ dựa trên cơ sở thị trường với một phạm vi rộng hơn để quản lý quyền sở hữu và sử dụng phương tiện tư nhân
- Thực hiện và sàng lọc các chiến lược kiểm soát ô nhiễm hiện thời
- Tiếp tục thực hiện khung phát triển năng lực dài hạn theo từng giai đoạn (việc thực hiện sẽ kéo dài sau thời gian 8 năm trung hạn)
- Thực thi hệ thống quản lý dự án đã dự kiến
- Tiếp tục thực hiện kế hoạch phát triển năng lực của Cục ĐBVN
- Mở rộng chương trình kiểm tra phương tiện áp dụng tại các vùng khác trên toàn quốc
- Đảm bảo kiểm soát hiệu quả các tuyến đường trục
- Thực thi các chương trình kiểm tra phương tiện chở quá tải
- Mở rộng chương trình phát triển năng lực cấp địa phương sang các tỉnh khác

Phụ lục 1

Khung chính sách và thể chế

Mục tiêu của ngành

Mục tiêu của Chính phủ đối với ngành GTVT là phát triển một hệ thống giao thông hiện đại cung cấp các dịch vụ có chất lượng cao; vận tải hiệu quả, đủ năng lực đồng thời đảm bảo thực hiện an toàn giao thông và tuân thủ các quy định về môi trường.

Những cân nhắc chính về chính sách và chiến lược

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ (PMD) Số 206/2004/QĐ-TTg ngày 10 tháng 12 năm 2004 về Chiến lược Phát triển Ngành GTVT (TSDS) đến năm 2020. TSDS được xây dựng nhằm hỗ trợ các Kế hoạch Phát triển kinh tế khác nhau của Việt Nam, đặc biệt là Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội 10 năm (2001-2010) (SEDS) và Chiến lược Tăng trưởng toàn diện và Xoá đói giảm nghèo (CPRGS). Ngoài những kiến nghị chung về việc phát triển các dịch vụ và cơ sở hạ tầng GTVT, SEDS còn đặc biệt ưu tiên tới việc nâng cấp đường Quốc lộ 1, xây dựng đường Hồ Chí Minh và phát triển các tuyến đường nối với biên giới các nước láng giềng ở tiểu vùng Sông Mê Kông mở rộng. SEDS cũng nhấn mạnh việc phát triển các dịch vụ vận tải công cộng, quy hoạch giao thông dài hạn ở các thành phố lớn và thể hiện sự quan tâm tới sự gia tăng tỷ lệ tai nạn giao thông.

Việt Nam đã rất thành công trong phát triển ngoại thương, các Kế hoạch phát triển kinh tế

xã hội trung, dài hạn và tiếp tục hỗ trợ chiến lược ngành GTVT thông qua sự quan tâm đặc biệt tới 3 vùng kinh tế trọng điểm ở phía Bắc, Trung và Nam. Những vùng kinh tế trọng điểm này, đặc biệt là các vùng kinh tế trọng điểm ở phía Bắc và phía Nam được xem như những động lực tăng trưởng kinh tế có thể kéo các vùng xung quanh thoát nghèo và giúp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của cả nước. Các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cũng được xây dựng cho 8 tiểu vùng của Việt Nam: Đông bắc, Tây Bắc, Đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ, Duyên hải Trung bộ, Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và đồng bằng Sông Cửu Long.

Tất nhiên, tầm quan trọng và sự ưu tiên giữa các vùng là khác nhau phụ thuộc vào các hoạt động kinh tế chính và lợi thế so sánh của từng phương thức vận tải trong vùng đó. Đối với miền Bắc, Vùng Đồng bằng Sông Hồng và các vùng phía Đông Nam, chiến lược kinh tế xã hội tập trung vào việc nâng cấp các cảng biển, sân bay, các đường quốc lộ chính, các hành lang đường bộ dẫn tới các cảng, biên giới; các hành lang giao thông nối Hà Nội với các tỉnh lân cận và các tuyến đường nhánh nối các hành lang này. Với 3 vùng miền Trung, các ưu tiên chính là các cảng nước sâu, sự nối kết đường bộ tới vùng Tây nguyên và hai nước CHDCND Lào, Campuchia. Vùng Đồng bằng Sông Cửu Long lại tập trung vào nâng cấp và hoàn thiện mạng đường bộ và đường thủy nội địa. Các tuyến quốc lộ nối các tỉnh thành, các mạng đường

29. Theo "Định hướng phát triển GTVT của Việt Nam trong những thập kỷ tới", Website của Bộ GTVT: <http://www.mt.gov.vn>.

nông thôn và đường liên huyện, các cảng sông và nâng cấp các cầu tre là những ưu tiên chính của Kế hoạch này.

Chiến lược Phát triển Ngành GTVT đã đề ra các chính sách, xác định các ưu tiên và các mục tiêu cho CSHT giao thông, các dịch vụ vận tải và cho từng chuyên ngành cụ thể. Một số phần trong chiến lược và chính sách là chung trong khi những phần khác lại rất cụ thể đối với từng chuyên ngành. Phần cụ thể cho từng chuyên ngành được giới thiệu thảo luận tương ứng dưới đây. Các nội dung chính của Chiến lược như sau:

- Một phương pháp tiếp cận phát triển GTVT có cân nhắc tính đến đặc điểm địa lý của đất nước.
- Ưu tiên cho công tác duy tu bảo dưỡng và nâng cấp các công trình hiện có
- Ưu tiên phát triển CSHT GTNT đặc biệt là các vùng miền núi và vùng sâu vùng xa.
- Ưu tiên đầu tư mới cho trục xương sống Bắc Nam, các vùng kinh tế trọng điểm quan trọng, các khu vực đô thị lớn và các tuyến đường trọng yếu nối với các nước láng giềng.
- Ưu tiên cho việc vận chuyển khối lượng lớn trong khu vực đô thị
- Tăng tỷ lệ nội địa đóng mới và sửa chữa tàu, ô tô
- Tăng thị phần các doanh nghiệp trong nước tham gia vận chuyển hàng hoá quốc tế của Việt Nam.

Chiến lược Phát triển Ngành GTVT cũng đưa ra một vài chính sách quản lý việc thực hiện Chiến lược phát triển này. Các chính sách đó như sau:

- Huy động các nguồn vốn trong và ngoài nước, vốn của cả khu vực công cộng và tư nhân, thu phí sử dụng để xây dựng và duy tu bảo dưỡng CSHT khi có thể.

- Khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân bằng việc đẩy nhanh tiến trình cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước và tách riêng chức năng quản lý Nhà nước với chức năng khai thác, kinh doanh.
- Đảm bảo an toàn giao thông và bảo vệ môi trường trong các hoạt động kinh doanh liên quan đến giao thông vận tải.
- Sử dụng các quy trình công nghệ mới trong việc xây dựng và khai thác vận tải.

Quản lý các chính sách và quy hoạch ngành GTVT; Luật lệ và các quy định

Các dịch vụ vận tải và CSHT đường bộ

Ngành đường bộ là ngành vận tải duy nhất có chính sách phát triển được chỉ ra trong Quyết định của Thủ tướng chính phủ (PMD). QĐ của TTCP số 162/2002 nêu ra chính sách của chính phủ về việc phát triển các đường quốc lộ, tỉnh lộ, đường đô thị và đường nông thôn³⁰. Xét về tổng thể, Quyết định có đề cập đến việc tăng cường năng lực duy tu bảo dưỡng, còn trọng tâm của văn bản chính sách này lại tập trung vào nhu cầu xây mới CSHT, đặc biệt là đường quốc lộ. Quyết định cũng đưa ra quy hoạch của chính phủ nhằm ấn định mức sở hữu xe gắn máy ở Việt Nam là 13 triệu xe năm 2005 và hạn chế việc tăng trưởng hàng năm thông qua các biện pháp kinh tế và kỹ thuật để giảm mức tăng trưởng xuống dưới 10% sau năm 2005. Vấn đề an toàn đường bộ trong Quyết định thì ít được quan tâm hơn.

Quyết định chỉ ra rằng tất cả các tuyến quốc lộ sẽ được nhựa hoá trước năm 2005. Quyết định cũng chỉ ra các tuyến quốc lộ sẽ được nâng cấp và xây dựng trong phạm vi ba vùng kinh tế

30. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ Số 162/2002/QĐ-TTg về việc "Phê duyệt Quy hoạch và Phát triển ngành GTVT đường bộ đến 2010 và định hướng đến 2020" tháng 11, 2002.

trọng điểm và trục xương sống Bắc - Nam. Một danh sách với hơn 1400 km đường cao tốc 4/6 làn xe được liệt kê xây dựng trước năm 2010.

Quyết định đặt ra các tiêu chuẩn về các cấp đường trong tương lai cho các tuyến đường tỉnh và chỉ ra rằng 60% đường tỉnh sẽ được nhựa hoá trước năm 2005 và 100% sẽ được nhựa hoá trước năm 2010. Quyết định 162/2002 cũng đặt ra mục tiêu 60% đường nông thôn sẽ hoạt động được trong mọi điều kiện thời tiết trước năm 2005 và con số này sẽ tăng lên 90 % trước năm 2010. Đến năm 2005, 80% đường nông thôn sẽ được phủ mặt cứng, trong đó 30% được bê tông hoá.

Chính sách ít đề cập tới các nguồn tài chính. Nhưng chính sách cũng thấy trước được việc sử dụng các khoản phí cầu đường bộ, thuế nhiên liệu bổ xung và xác định rõ các bước thu hút hơn nữa các nguồn vốn hỗ trợ ODA và Đầu tư trực tiếp nước ngoài FDI. Quyết định cũng đưa ra dự định xem xét việc thành lập một Quỹ bảo trì đường bộ. Đây là một mục tiêu quan trọng của Bộ GTVT nhưng nỗ lực thành lập thêm Quỹ này trong Luật đường bộ bị Bộ Tài Chính bác bỏ bởi nó được xác định trong phạm vi Quỹ của ngành GTVT.

Các Bộ Luật chủ yếu quản lý ngành đường bộ là Luật số 26/2001/QH10 được Quốc hội nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam lần thứ X thông qua tại phiên họp thứ 9 năm 2001. Dù được biết tới như là Luật về Giao thông đường bộ, nhưng phạm vi của Luật này rất rộng, cả việc cung cấp CSHT và sử dụng đường bộ. Luật Giao thông đường bộ thiết lập các quy tắc về an toàn đường bộ và giao thông, xác định 6 cấp đường (Quốc lộ, tỉnh lộ, huyện lộ, đường xã, đường đô thị và đường chuyên dụng) và trách nhiệm cấp vốn và quản lý hành chính các đường này.

Nghị định của Chính phủ số 186/2004/ND-CP được thông qua năm 2004 nhằm cụ thể hoá các vấn đề trong Luật. Trong số các Nghị định thì Nghị định này xác lập ra các tiêu chuẩn kỹ

thuật, định nghĩa các cấp đường khác nhau, đưa ra một số các nguyên tắc quy hoạch CSHT, phê duyệt dự án và đưa ra các quy định quản lý các loại hình đường bộ BOT, thu hồi đất và đánh giá môi trường.

Giao thông đô thị

Xây dựng chính sách giao thông đô thị là trách nhiệm của các thành phố mặc dù chính phủ trung ương có ảnh hưởng lớn tới việc phê duyệt các quy hoạch và đầu tư chính. Cả Hà nội và TP HCM đều dự báo dân số chính thức sẽ tăng gấp 3 lần giai đoạn 2000 - 2020. Các chính sách giao thông đô thị được lập ra để hỗ trợ các thành phố thích ứng với tốc độ tăng dân số nhanh chóng. Quyết định 162/2002 đặt ra một số mục tiêu cho đường đô thị ở Hà nội, TP HCM và các thành phố cỡ vừa trong giai đoạn ngắn hạn, trung hạn và dài hạn. Đối với hai thành phố lớn nhất của Việt Nam, trọng tâm chiến lược là khuyến khích, phát triển giao thông công cộng và xây dựng CSHT đường bộ để giảm bớt ách tắc giao thông cũng như mở ra các khu vực mới thích hợp phục vụ cho quá trình đô thị hoá.

Cùng với Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội 10 năm (2001-2010), một vài năm trước cả Hà nội và TP HCM đều phối hợp mọi nỗ lực nhằm khuyến khích vận tải công cộng trở thành một nhân tố chính trong các chiến lược phát triển giao thông đô thị. Năm 1998, Thủ tướng ban hành Quyết định số 108/1998/QĐ-Ttg về Quy hoạch tổng thể Thủ đô Hà Nội tới năm 2020. Quy hoạch này cho thấy sự phát triển sẽ vượt ra khỏi ngoại vi của thành phố, chủ yếu là về phía Tây của Hà Nội. Mục tiêu quỹ đất dành cho giao thông sẽ chiếm 25%, đất đô thị với mật độ là 25 m²/người. Quy hoạch cũng đặt ra mục tiêu là tỷ lệ đảm nhiệm của giao thông công cộng năm 2010 là 30% và năm 2020 là 50%. Quy hoạch này còn đưa ra những hướng dẫn cho việc lập quy hoạch các tuyến xe buýt (lịch trình, quy hoạch các bến xe, bãi đỗ vv...) và đưa ra ưu

tiên xây dựng một hệ thống đường sắt đô thị. Ngoài một loạt các quyết định (số 34/2003 NQ/HD và QĐ số 72/2004/QĐ-UB ban hành kèm với QĐ số 71/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ), UBND Thành phố Hà Nội đã đưa ra các ưu tiên khuyến khích vận tải công cộng và cải cách lại ngành vận tải xe buýt. Thành phố cũng lập quy hoạch xây dựng một hệ thống vận chuyển khối lượng lớn bao gồm các hành lang vận tải xe buýt tốc độ cao (BRT) và các hệ thống đường sắt khác nhau (bao gồm hệ thống ray đường sắt nhẹ và các tuyến đường sắt ngoại ô thành phố).

Các quy hoạch của UBND TP HCM cũng được chỉ ra tương tự trong các QĐ số 02/2001/CT-UB, QĐ số 45/2002/QĐ-UB và các văn bản chính thức năm 2002 số 89/UB-DT và số 1637/UB-DT về việc thực hiện thử nghiệm "mô hình xe buýt" nhằm khuyến khích việc sử dụng xe buýt. Quy hoạch tổng thể của thành phố tập trung vào việc phát triển hệ thống xe buýt tới năm 2010 và đầu tư mạnh vào đường sắt đô thị tới năm 2020 cũng như đặt ra các mục tiêu nâng tỷ lệ đảm nhận vận tải công cộng lên tới 20% trước năm 2010, tăng gấp 6 lần khối lượng hành khách vận chuyển năm 2005. Cả Hà Nội và TP HCM đều đang tiến hành một loạt các biện pháp bổ sung nhằm hạn chế quyền sở hữu và việc sử dụng xe gắn máy.

Hàng hải và vận tải biển

Một số các văn bản và chính sách của chính phủ đều có nội dung về phát triển cảng biển. Quan trọng nhất trong số đó là chính sách về Phát triển vận tải biển (QĐ số 1195/2003/QĐ-TTg, 2003), Quy hoạch tổng thể phát triển mạng lưới cảng biển đến năm 2010 (QĐ số 202/1999/QĐ-TTg của TTCP năm 1999) và một văn bản được Cục hàng hải Việt Nam (Vinamarine) ban

hành.³¹ Chiến lược của Chính phủ là cải tạo các công trình quan trọng hiện có, tập trung vào việc xây dựng các cảng nước sâu ở các vùng kinh tế trọng điểm để có thể tiếp nhận tàu trên 30000 DWT trong khi tiếp tục phát triển các cảng vệ tinh quy mô nhỏ phục vụ kinh tế địa phương. Hai trong số các dự án trọng điểm của chính phủ là cảng Văn Phong, cảng trung chuyển ở tỉnh Khánh Hoà, miền Trung Việt Nam và cảng Cái Mép, cảng nước sâu ở Vũng Tàu phục vụ cho các tỉnh phía Nam của Việt Nam. Việc cải tạo và xây dựng mới tổng cộng 114 cảng trong 8 cụm cảng được lập quy hoạch đến năm 2010. Quan điểm chủ đạo trong chính sách của Chính phủ là cấm xây dựng cảng hoặc bến mới với mục đích cạnh tranh với các cảng quốc gia hiện có.

Ngoài chủ trương phát triển cảng biển, chính phủ còn lập kế hoạch phát triển đội tàu container và tàu chở dầu, các cơ sở đóng mới tàu thuyền. Vinamarine lập mục tiêu đạt từ 30% đến 40% thị phần vận tải hàng hóa Việt nam trên các tuyến vận tải biển quốc tế đến năm 2010.

Đến cuối năm 2005, việc khai thác vận tải biển sẽ được thực hiện theo Luật hàng hải Việt Nam năm 1990. Bộ Luật này được Quốc hội sửa đổi và thông qua vào tháng 5 năm 2005 và sẽ có hiệu lực vào tháng 1 năm 2006. 90% các điều khoản trong Luật hàng hải VN năm 1990 đã được sửa đổi lại. Một số các văn bản chính thức dưới luật đã được ban hành để hỗ trợ hướng dẫn việc thực hiện Luật này. Các văn bản chủ yếu trong số đó là Nghị định số 10/2001/ND-CP của Chính phủ đưa ra các điều khoản về dịch vụ vận tải biển, Nghị định số 40/1998/ND-CP quy định các điều kiện cấp phép hoạt động kinh doanh vận tải biển, ND số 160/2003/NĐ-CP về việc đóng và mở các cảng biển, an toàn hàng hải, và các thủ tục đầu tư, xây dựng cảng biển. Bộ Luật

31. "Phát triển hệ thống cảng biển của Việt Nam đến năm 2010" Tài liệu trên website của Bộ GTVT: <http://www.mt.gov.vn>.

cũng quy định các vấn đề về đăng ký và sở hữu các phương tiện tàu thuyền đang hoạt động, quản lý cảng biển và cảng nói chung, hàng hoá và các vấn đề liên quan.

Đường thủy nội địa

QĐ số 16/2000/QĐ-TTg của TTCP đã phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đường thủy nội địa Việt Nam tới năm 2020. Quy hoạch này đưa ra danh mục các bến và các cảng sông sẽ được nâng cấp và trang bị các thiết bị xếp dỡ hiện đại (đạt chỉ tiêu ít nhất mỗi tỉnh có một cảng/một bến, chủ yếu ở các tỉnh phía Nam) và xác định một số luồng tuyến đường thủy cần cải tạo và nâng cấp. Các mục tiêu của Chính phủ trong Quy hoạch này cũng bao gồm cả việc hiện đại hoá giao thông thủy nội địa đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế và đóng tàu. Quyết định cũng yêu cầu Bộ GTVT đưa ra các đề xuất về các nguồn tài chính có thể và các chính sách huy động vốn trình Thủ tướng chính phủ

Bộ Luật số 23/2004/QH 11 mới được thông qua gần đây quy định hoạt động của chuyên ngành đường thủy nội địa. Luật này quy định cả việc khai thác hoạt động và phát triển đường thủy nội địa. Trong hoạt động khai thác một số các điều kiện cũng được ban hành kèm theo nhằm đảm bảo vấn đề an toàn cho người tham gia, CSHT và tàu thuyền. Bộ Luật cũng hướng dẫn việc lập kế hoạch, quản lý, xây dựng và bảo trì CSHT đường thủy nội địa. Tuy nhiên các quy định hướng dẫn thực hiện vẫn chưa được hoàn thiện đầy đủ.

Đường sắt

Quyết định số 34/2003/QĐ-TTg của TTCP ban hành tháng 3/2003 về việc thành lập Tổng công ty đường sắt Việt Nam (thuộc sở hữu Nhà nước) chịu trách nhiệm khai thác hoạt động các tuyến đường sắt. Nghị định 34/2003/NĐ-CP ban hành tháng 4/2003 giao chức năng xây dựng chính sách, quy định cho Cục Đường sắt Việt

Nam (VNRA) - cơ quan quản lý chuyên ngành thuộc Bộ GTVT. Cục Đường sắt Việt Nam chịu trách nhiệm về việc phát triển ngành đường sắt đồng thời giám sát việc thực hiện của Tổng công ty đường sắt Việt Nam. Một Bộ Luật đường sắt mới (NA No.35/2005/QH11) vừa được Quốc hội thông qua vào tháng 6/2005. Luật này đưa ra một Khuôn khổ cho việc tách riêng kết cấu hạ tầng với hoạt động khai thác, cho phép bên thứ ba được tham gia khai thác đường sắt. Tuy nhiên các văn bản hướng dẫn thực hiện luật vẫn chưa được ban hành.

Hàng không dân dụng

QĐ của Chính phủ số 206/2004/QĐ-Ttq quy định việc nâng cấp và mở rộng các sân bay nội địa, quốc tế hiện tại và việc xây mới các sân bay theo mục tiêu của ngành hàng không dân dụng. Các sân bay chuyên dụng trên cả nước cũng được đề cập tới trong quyết định này. Việc xây dựng cảng hàng không quốc tế Long Thành ở Tỉnh Đồng Nai để thay thế Sân bay Tân Sơn Nhất ở TP HCM với chi phí ước tính khoảng 3 tỷ đô la Mỹ cho giai đoạn đầu (2006-2010) là một dự án xây dựng sân bay lớn nhất hiện nay đang được cân nhắc.

Luật hàng không dân dụng đã được thông qua vào tháng 12 năm 1991 và được bổ sung vào tháng 6 năm 1995 cùng với một số các quyết định và nghị định khác quy định hoạt động của ngành hàng không ở Việt Nam. Chúng quy định (i) đăng ký và sở hữu máy bay; (ii) sử dụng và quản lý các sân bay và các khu vực cất hạ cánh; (iii) phi hành đoàn; (iv) vấn đề dẫn đường hàng không; và (v) các chức năng và các hoạt động khác như là vận chuyển hàng hoá, ấn định mức giá vé và nghĩa vụ pháp lý. Luật sửa đổi cũng làm rõ vai trò quản lý nhà nước trong ngành hàng không dân dụng bao gồm quản lý về sân bay và các khu vực cất hạ cánh. Theo điều luật sửa đổi này, việc quản lý ngành hàng không, trước kia do Cục hàng không thuộc Bộ

GTVT và Bưu điện quản lý nay được giao lại cho một cơ quan quản lý nhà nước đặc biệt (với tên gọi là Cục Hàng không dân dụng Việt Nam – CAAV) và cơ quan này chịu trách nhiệm báo cáo hoạt động trực tiếp lên Bộ GTVT.

Vận tải đa phương thức

Bộ GTVT nhấn mạnh mục tiêu tổ chức điều kiện “vận tải tối ưu trên toàn mạng giao thông bằng việc phân bổ hợp lý các phương thức vận tải và sử dụng các công nghệ tiên tiến, đặc biệt là các công nghệ vận tải đa phương thức trong vận chuyển hàng hoá”.³² Nghị định số 125/2003/ND-CP của Chính phủ ban hành vào tháng 10/2003 đưa ra phạm vi và các quy định đối với các hoạt động vận tải đa phương thức quốc tế do các đơn vị trong và ngoài nước thực hiện. Một số các điều khoản trong Luật Thương mại cũng đưa ra các quy tắc cho các hoạt động thương mại liên quan tới các dịch vụ logistic; đồng thời cũng có một số các quyết định về thủ tục hải quan liên quan đến vận chuyển hàng hoá của các đơn vị vận tải đa phương thức quốc tế và việc vận chuyển bằng tàu biển.

Bảng A1 cung cấp các điều khoản pháp lý và điều tiết chính trong việc quản lý ngành GTVT ở Việt Nam.

Lập quy hoạch/kế hoạch và xây dựng chương trình

Bộ Giao thông vận tải (Bộ GTVT) chịu trách nhiệm lập quy hoạch, kế hoạch quản lý và bảo trì CHST giao thông quốc gia đồng thời hỗ trợ cho các cấp chính quyền địa phương trong việc lựa chọn dự án. Bộ GTVT chuẩn bị các chiến lược giao thông dài hạn, các kế hoạch 5 năm để đưa vào Chương trình đầu tư công và xây dựng các Kế hoạch năm để đưa vào Ngân sách Nhà nước hàng năm. Nhìn chung, Chiến lược giao thông thường vượt ra ngoài tầm của chính quyền địa phương, còn các kế hoạch 5 năm và kế hoạch hàng năm của Bộ GTVT lại chỉ giới hạn đối với CSHT quốc gia. Hình A1 sẽ trình bày các cơ quan của chính phủ liên quan tới ngành GTVT và Bảng A2 sẽ trình bày các tổ chức chính tham gia hoạt động trong ngành giao thông và vai trò của các tổ chức này.

32. “Định hướng phát triển GTVT của Việt Nam trong những thập kỷ tới” trên Website của Bộ GTVT: <http://www.mt.gov.vn>

Bảng A1:**Các văn bản pháp luật điều tiết ngành Giao thông**

Chuyên ngành		Các văn bản pháp luật	Mục đích
Giao thông vận tải		Chiến lược Phát triển Giao thông vận tải đến 2020 (Quyết định số 206/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ)	Hoạch định chính sách giao thông của Việt Nam, xác định ưu tiên và mục tiêu cho cơ sở hạ tầng, dịch vụ và công nghiệp giao thông.
		Các trách nhiệm của Bộ Giao thông vận tải (Nghị định số 34/2003/NĐ-CP của Chính phủ)	Quy định chức năng, trách nhiệm và tổ chức của Bộ Giao thông vận tải.
Đường bộ		Quy hoạch Giao thông Đường bộ đến năm 2010 và Định hướng đến năm 2020 (Quyết định số 162/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ)	Hoạch định chính sách cho Chính phủ về quốc lộ, tỉnh lộ, đường đô thị và nông thôn.
		Lệnh Giao thông đường bộ (Nghị quyết số 26/2001/QH10 của Quốc hội)	Xây dựng các quy định về an toàn giao thông đường bộ, định nghĩa sáu cấp đường bộ, trách nhiệm cấp kinh phí và quản lý.
		Quản lý Cơ sở hạ tầng Đường bộ (Nghị định số No.186/2004/NĐ-CP của Chính phủ)	Xây dựng tiêu chuẩn kỹ thuật cho việc xác định các cấp đường bộ khác nhau; thiết lập thủ tục phê duyệt dự án và quy hoạch cơ sở hạ tầng.
		Thành lập Tổng công ty Đầu tư và Phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC) (Quyết định số 3033/QĐ-BGTVT, tháng 10, 2004 của bộ Giao thông Vận tải)	Xác định các trách nhiệm chính cho Tổng công ty Đầu tư và Phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC). Ban Giám đốc lập báo cáo về tổ chức và hoạt động của Công ty.
		Kiểm định xe trên toàn quốc (Quyết định số 4134/2001/QĐ-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải)	Xây dựng các quy định và thủ tục đối với các phương tiện động cơ 4 bánh, chịu kiểm tra định kỳ về an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường
Đường thủy nội địa		Quy hoạch tổng thể phát triển đường thủy nội địa đến năm 2020 (Quyết định số 16/2000/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ)	Danh mục các bến tàu, cảng và đường thủy cần nâng cấp; vạch ra mục tiêu phát triển đội tàu đường thủy nội địa.
		Lệnh đường thủy nội địa (Nghị quyết số 23/2004/QH11 của Quốc hội)	Quy định các hoạt động, cơ sở hạ tầng, tàu thuyền và an toàn đường thủy nội địa.
Đường sắt		Thành lập Tổng công ty đường sắt Việt Nam -VRC (Quyết định số 34/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ)	Xây dựng tổng công ty như một trung tâm điều hành dịch vụ đường sắt.
		Thành lập Cục Đường sắt Việt Nam - VNRA (Nghị định số 34/2003/NĐ-CP)	Hoạch định chính sách, phát triển và các chức năng điều tiết ở Cục Đường sắt.
		Lệnh Đường sắt (Nghị quyết số 35/2005/QH11 của Quốc hội)	Quy định các hoạt động đường sắt bao gồm đầu tư, xây dựng và quản lý cơ sở hạ tầng, quản lý phương tiện đi lại và người tham gia vào quá trình vận hành tàu hỏa, giao thông và an toàn đường sắt.
Giao thông đô thị	Hà Nội	Quy hoạch không gian Hà Nội đến năm 2020 (Quyết định số 108/1998/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ)	Hướng dẫn và xác định mục tiêu đối với phát triển và hoạt động giao thông công cộng, và đối với việc sử dụng đất cho cơ sở hạ tầng giao thông.
		Quy định đối với xe buýt Hà Nội (Các văn bản pháp quy số 34/2003/NQ-UB và 72/2004/QĐ-UB tiếp theo Quyết định số 71/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ)	Thúc đẩy giao thông công cộng. Xây dựng các quy định cho phép khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ xe buýt công cộng; đưa ra các nguyên tắc phát triển quy hoạch tổng thể về giao thông bằng xe buýt và vai trò của nhà nước trong quản lý giao thông công cộng.
	TP Hồ Chí Minh	HOTRANS (chưa rõ tình trạng chính thức)	Quy hoạch tổng thể để xác định chiến lược đầu tư trong đó tập trung phát triển xe buýt đến năm 2010.
		Giao thông công cộng tại TP HCM (Các văn bản pháp quy số 02/2001/CT-UB, 45/2002/QĐ-UB và các Điện thư số 89/UB-ĐT và 1637/UB-ĐT)	Lập kế hoạch phát triển giao thông công cộng. Thiết kế mô hình tuyến 'Xe buýt mẫu' ở những đoạn đường thí điểm, trong đó tăng tần số xe buýt mới (được chính phủ trợ cấp) và cải thiện cơ sở hạ tầng có sự phối hợp của các bên.

Chuyên ngành	Các văn bản pháp luật	Mục đích
Hàng hải và vận tải biển	Chính sách phát triển vận tải biển (Quyết định số 195/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ)	Xác định các mục tiêu cho quy hoạch phát triển vận tải biển của đất nước đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020.
	Quy hoạch tổng thể phát triển mạng lưới cảng biển (Quyết định số 202/1999/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ)	Quy định về công tác hoàn thiện và nâng cấp cảng biển ở 8 nhóm cảng và phát triển các dịch vụ đường biển và cơ sở hạ tầng có liên quan.
	Lệnh Hàng Hải (Nghị quyết của Quốc hội năm 1990, sửa đổi tháng 5/2005)	Quy định về việc đăng ký và sở hữu tàu biển, cảng biển, thẩm quyền đối với cảng biển, các vấn đề về hàng hóa và các vấn đề liên quan.
	Các điều kiện kinh doanh hàng hải (Nghị định số 10/2001/NĐ-CP của Chính phủ)	Quy định các hoạt động và điều kiện kinh doanh hàng hải.
	Các doanh nghiệp tư nhân kinh doanh tàu biển (Nghị định số 40/1998/NĐ-CP của Chính phủ)	Quy định các điều kiện cấp phép và thủ tục đối với các doanh nghiệp tàu biển tư nhân.
	Quản lý các hoạt động hàng hải (Nghị định số 160/2003/NĐ-CP)	Quy định về việc mở cửa và đóng cửa cảng biển, về an toàn hàng hải, xây dựng thủ tục đầu tư và xây dựng cảng biển
Hàng không dân dụng	Lệnh hàng không dân dụng (Nghị quyết của Quốc hội năm 1991, sửa đổi năm 1995)	Quy định mang tính kỹ thuật và kinh tế đối với các sân bay, máy bay và hoạt động hàng không.
Vận tải đa phương thức	Vận tải đa phương thức quốc tế (Nghị định số 125/2003/NĐ-CP của Chính phủ và Thông tư số 10/2004/TT-BGTVT)	Xác định quy mô và quy định về các hoạt động đa phương thức quốc tế.
	Lệnh Thương mại (Nghị quyết số 10/2005/XX của QH)	Xác định các quy tắc liên quan đến dịch vụ tiếp vận
	Các thủ tục hải quan đối với hàng hóa (Quyết định số 125/2004/QĐ-BTC)	Xác định các thủ tục đối với hàng hóa chuyên chở bằng vận tải đa phương thức quốc tế
	Các thủ tục hải quan đối với tàu trên biển (Quyết định số 57/2003/QĐ-BTC)	Xác định các thủ tục đối với việc xuất cảnh, nhập cảnh và quá cảnh của các tàu biển tại Việt Nam
	Trao đổi dữ liệu điện tử (EDI) (Quyết định số 149/2005/QĐ-BTC)	Tiêu chuẩn hóa các thủ tục trao đổi dữ liệu điện tử (dựa trên các công trình thí điểm tại thành phố Hồ Chí Minh và Hải Phòng)

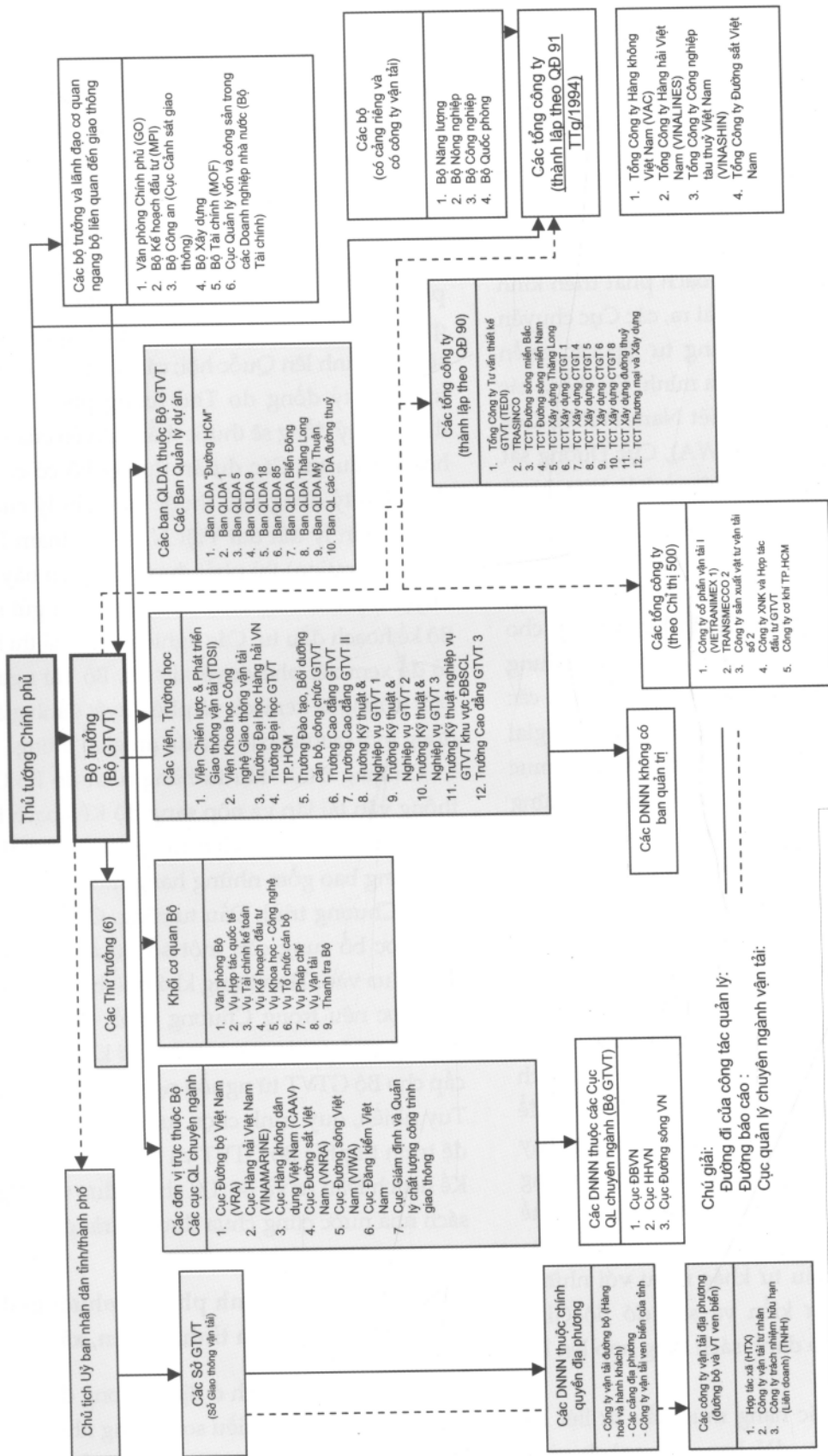
Bảng 2:

Chính sách, trách nhiệm giám sát và điều tiết

Chuyên ngành	Bộ/Cơ quan quản lý	Trách nhiệm
Giao thông vận tải	Bộ Giao thông vận tải (MoT)	Thông qua các Vụ và Cục chuyên ngành, Bộ có trách nhiệm: • Lập kế hoạch, quản lý và bảo trì cơ sở hạ tầng quốc gia thông qua các Vụ và Cục của Bộ. • Hỗ trợ chính quyền địa phương xây dựng kế hoạch/quy hoạch giao thông và lựa chọn dự án giao thông • Quản lý các dự án giao thông xe buýt công cộng thông qua việc phê duyệt các quy hoạch tổng thể của thành phố
	Viện Chiến lược và Phát triển GTVT (TDSI)- thuộc Bộ GTVT	• Xây dựng chiến lược và quy hoạch phát triển giao thông trung và dài hạn (với sự cộng tác của các Cục chuyên ngành)
	Vụ Kế hoạch và Đầu tư (DPI)- thuộc Bộ GTVT	• Tổng hợp các dự án đầu tư do các cơ quan trực thuộc lập nên để trình Bộ kế hoạch và đầu tư đưa ra kết luận về Chương trình đầu tư công cộng và trình Bộ Tài Chính để đưa vào Ngân sách nhà nước.
Đường bộ quốc gia	Tổng Công ty đường cao tốc Việt Nam (VEC) - thuộc Bộ GTVT	• Được Bộ giao thông vận tải ủy quyền: • Phát triển, cấp kinh phí, quản lý và bảo trì đường cao tốc • Thu thuế cầu đường • Đầu tư xây dựng và cung cấp dịch vụ ngoài đường bộ (như: khu vực nghỉ ngơi, khu đỗ xe)
	Cục Đường bộ Việt Nam (VRA) – thuộc Bộ GTVT VRA hoạt động thông qua 4 Khu Quản lý đường bộ (RRMUs)	• Lập kế hoạch và quản lý sự phát triển của mạng lưới đường bộ quốc gia. • Bảo trì mạng lưới đường bộ quốc gia (quốc lộ).
	Các Sở Giao thông vận tải (PDOT).	• Được Bộ GTVT/Cục Đường bộ Việt Nam ủy quyền quản lý một phần mạng lưới đường bộ quốc gia.
Đường bộ địa phương (cấp tỉnh, huyện và xã)	Cục Đường bộ Việt Nam	• Thực hiện vai trò tham vấn và lập quy hoạch cấp trung ương cho mạng lưới đường bộ địa phương.
	Các Sở Giao thông vận tải (PDOT)	• Xây dựng các chiến lược giao thông cấp tỉnh, huyện và xã • Lập quy hoạch và quản lý việc xây dựng mạng lưới đường bộ cấp tỉnh. • Bảo trì mạng lưới đường bộ cấp tỉnh. • Hỗ trợ chính quyền huyện và xã lập kế hoạch bảo trì mạng lưới đường bộ của mình
	Các ủy ban Nhân dân tỉnh (PPC)	• Phê duyệt các chiến lược và quy hoạch, kế hoạch giao thông cấp tỉnh.
	Các Phòng giao thông huyện (DDOTs) và các ủy ban Nhân dân xã (CPC)	• Phê duyệt các quy hoạch, kế hoạch giao thông cấp huyện và xã
Giao thông đô thị: Hà Nội TP HCM	Các ủy ban Nhân dân	• Phê duyệt các vấn đề chính như giá vé, đóng và mở các tuyến đường, biểu đồ và trợ cấp.
	Sở Giao thông công chính (TUPWS)	• Xây dựng chiến lược giao thông thành phố • Lập kế hoạch và quản lý xây dựng. • Bảo trì cơ sở hạ tầng giao thông đô thị • Quản lý vận tải xe buýt • Phối hợp với Cảnh sát lập kế hoạch và thực hiện quản lý giao thông
	Phòng Cảnh sát giao thông thuộc Sở Công an	• Phối hợp với Sở GTCC thực hiện quản lý giao thông bao gồm cả hoạt động các tín hiệu giao thông
	Các cơ quan lập kế hoạch vận tải khối lượng lớn (Ban Quản lý xe điện và GTCC Hà Nội, Ban Kế hoạch đường sắt TP HCM)	• Lập kế hoạch vận tải đường sắt khối lượng lớn (và tìm cách thực hiện)

Chuyên ngành	Bộ/Cơ quan quản lý	Trách nhiệm
Đường sắt	Cục Đường sắt Việt Nam (VNRA) thuộc Bộ GTVT	- Lập kế hoạch và quản lý sự phát triển của chuyên ngành đường sắt - Điều tiết các chuyên ngành
	Tổng Công ty đường sắt Việt Nam (VRC)	- Độc quyền cung cấp các dịch vụ đường sắt - Quản lý các doanh nghiệp thực hiện các hoạt động xây dựng và bảo dưỡng, và các hoạt động thương mại khác không liên quan đến đường sắt
Đường thủy nội địa	Cục Đường sông Việt Nam (MWA) – thuộc Bộ GTVT	Lập kế hoạch và quản lý 75% mạng lưới, các công trình cảng và thiết bị dẫn luồng
	Các Sở GTVT và các Sở nông nghiệp (PDAs)	Lập kế hoạch và quản lý một phần mạng lưới và công trình cảng còn lại
Hàng hải và cảng biển	Cục Hàng hải Việt Nam (VINAMARINE) – thuộc Bộ GTVT	- Lập quy hoạch chuyên ngành hàng hải - Phát triển và bảo trì các luồng tuyến và phao tiêu - Quản lý hoa tiêu và quản lý cảng - Quy định khai thác cảng - Điều hành một số cảng nhỏ - Lập quy hoạch phát triển ngành tàu biển - Cấp giấy đăng ký cho tàu biển trên 100 DWT.
	TCT Hàng hải Việt Nam (Vinalines) - thuộc văn phòng chính phủ	- Điều hành phần lớn các cảng ở Việt Nam - Điều hành 5 công ty tàu biển chiếm đa phần trong đội tàu quốc gia
	Cơ quan quản lý đất đai Việt Nam (VLA)	Phê duyệt các dự án loại B và C (dưới 400 tỷ đồng) trước khi Bộ GTVT trình Bộ Đầu tư và Phát triển nếu đất thuộc quyền quản lý của Cục.
	Bộ Tài nguyên và môi trường (MNRE)	Xem xét lại và phê duyệt Đánh giá tác động môi trường của các dự án giao thông quốc gia.
	Bộ kế hoạch và đầu tư (MPI)	Phê duyệt các dự án loại B và C (dưới 400 tỷ đồng) để tổng hợp trong Chương trình Đầu tư công cộng và Ngân sách nhà nước.
	Bộ Tài chính (MoF)	Phê duyệt toàn bộ kinh phí bảo trì ở các cơ quan trực thuộc Bộ GTVT (trừ Tổng công ty đường sắt Việt Nam VRC) trước khi tổng hợp vào ngân sách nhà nước.
	Văn phòng Chính phủ	- Phê duyệt các dự án loại A (trên 400 tỷ đồng) - Quản lý hành chính đối với VAC, Vinalines, VRC, Vinashin.
	Quốc hội	- Phê duyệt các dự án có tầm quan trọng quốc gia như các dự án quốc phòng và an ninh quốc gia. - Phê duyệt toàn bộ các khoản đầu tư đối với giao thông quốc gia được tổng hợp trong Ngân sách nhà nước hàng năm.

Hình A1: Sơ đồ tổ chức Chính phủ liên quan đến ngành giao thông vận tải



Nguồn: VITRANSS (2000), WB cập nhật

Lập kế hoạch vốn

Đầu tư của chính phủ- các chương trình đầu tư do chính phủ cấp kinh phí và quản lý

Viện Chiến lược & Phát triển Giao thông vận tải thuộc Bộ GTVT lập các chiến lược dài hạn phát triển ngành giao thông vận tải, hỗ trợ việc thực hiện các chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của quốc gia. Ngoài ra, các Cục chuyên ngành thuộc Bộ GTVT cũng tự lập các chiến lược và quy hoạch riêng của mình. Cụ thể là các cục như: Cục Đường bộ Việt Nam (VRA), Cục Đường sông Việt Nam (VIWA), Cục Đường sắt Việt Nam (VNRA), Cục Hàng hải Việt Nam (VINAMARINE) và Cục Hàng không dân dụng Việt Nam (CAAV) đều xây dựng các quy hoạch, kế hoạch đầu tư cho ngành về đường bộ, đường thủy nội địa, cảng biển và sân bay và nộp cho Vụ Kế hoạch và Đầu tư của Bộ GTVT. Nội dung chủ yếu của các quy hoạch/kế hoạch này là các chương trình đầu tư và tổng kinh phí cho giai đoạn 5 - 10 năm tiếp theo nhằm đáp ứng mục tiêu phát triển, song rất ít khi lưu ý tới những hạn chế về ngân sách. Chính quyền các tỉnh thành cũng có tham gia vào quá trình xác định các dự án quốc gia ở từng địa phương.

Các chiến lược và kế hoạch dài hạn của ngành giao thông được sử dụng làm cơ sở để lên chương trình đầu tư cho từng giai đoạn 5 năm, dự toán chi phí đầu tư hàng năm và các nguồn kinh phí dự kiến. Các chương trình, kế hoạch này cũng được nộp cho Vụ Kế hoạch Đầu tư để tổng hợp vào Chương trình đầu tư công. Tuy vậy vẫn chưa rõ liệu quá trình lựa chọn chương trình đầu tư có dựa trên yếu tố hiệu quả kinh tế xã hội hay không. Vụ Kế hoạch Đầu tư tổng hợp từ các danh mục đầu tư khác nhau với những nguồn kinh phí dự kiến và sau đó Bộ Giao thông vận tải sẽ nộp danh sách tổng hợp lên Bộ Kế hoạch Đầu tư.

Tương tự như các hạng mục đầu tư liệt kê trong các chiến lược dài hạn của ngành giao

thông, những hạng mục đầu tư được nêu trong Chương trình đầu tư công dường như cũng chưa xét tới các vấn đề về hạn chế nguồn lực. Trong Chương trình đầu tư công, Bộ Kế hoạch Đầu tư xác định các nguồn kinh phí đã có sẵn và đề xuất các nguồn lực bổ sung. Chương trình đầu tư công không phải do quốc hội thông qua song các dự án trong chương trình sẽ phải được chính phủ phê duyệt. Các dự án có tầm quan trọng quốc gia như các dự án về an ninh quốc phòng sẽ phải trình lên Quốc hội; các dự án có kinh phí trên 400 tỷ đồng do Thủ tướng phê duyệt và dưới 400 tỷ đồng sẽ thuộc thẩm quyền của Bộ Kế hoạch Đầu tư. Các dự án đường bộ có chi phí dưới 400 tỷ đồng nếu thuộc sự quản lý của Cơ quan quản lý đất đai Việt Nam (Vietnam Land Administration) thì phải được Cơ quan này phê duyệt trước khi Bộ Giao thông vận tải gửi sang Bộ kế hoạch đầu tư. Các nghiên cứu khả thi là cơ sở để xem xét phê duyệt dự án. Bộ Tài nguyên Môi trường sẽ xem xét và phê duyệt đánh giá tác động môi trường cho các dự án giao thông.

Chương trình đầu tư hàng năm do Bộ Giao thông vận tải lập và nộp sang Bộ Kế hoạch Đầu tư để xin cấp ngân sách riêng không phải lúc nào cũng bao gồm những hạng mục dự án nằm trong Chương trình Đầu tư công. Có một số dự án được bổ sung còn một số dự án lại không được đưa vào. Tình trạng khá phổ biến là các dự án được nêu trong Chương trình đầu tư công thường có dự toán cao hơn so với kinh phí được cấp cho Bộ GTVT từ nguồn ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, quy trình chọn lọc danh mục dự án đệ trình từ phía Bộ GTVT và cuối cùng được Bộ Kế hoạch Đầu tư và Bộ Tài chính đưa vào Ngân sách nhà nước cũng chưa được rõ ràng.

Đầu tư từ nguồn kinh phí địa phương- đầu tư bằng kinh phí của tỉnh, huyện, xã

Quá trình lập kế hoạch ở địa phương được dựa trên nguyên tắc hai chiều song song như đã nêu trong Chương 1, Phần III. Hiệu quả của cách

làm này có sự khác nhau ở các cấp. Sở Giao thông vận tải lập chiến lược cho ngành giao thông ở địa phương, các kế hoạch dài hạn, kế hoạch 5 năm cũng như kế hoạch hàng năm cho tỉnh, huyện, xã và nộp cho UBND tỉnh phê duyệt. Đối với các thành phố lớn, quy trình cũng tương tự như vậy với vai trò chính do Sở Giao thông Công chính đảm nhiệm. Trong quá trình lập chiến lược và lên kế hoạch cho các dự án giao thông, chính quyền các tỉnh, thành sẽ phải tham khảo ý kiến của Bộ Giao thông vận tải và tiếp thu các kiến nghị, đề xuất nhưng không nhất thiết phải tuân theo. Trong trường hợp với các dự án đô thị, phải tham khảo ý kiến của cả Bộ Xây dựng.

Chính quyền cấp huyện và xã cũng phải báo cáo đồng thời cho hai cấp. Kế hoạch phải được UBND cấp huyện/xã và Sở Giao thông thông qua. Sau đó, UBND tỉnh sẽ tổng hợp kế hoạch từ các sở ban ngành của tỉnh để lập thành kế hoạch tổng thể chung cho địa phương và nộp cho Bộ Kế hoạch đầu tư. Các tỉnh và thành phố sẽ được cấp một khoản kinh phí chung từ ngân sách nhà nước sau khi Quốc hội phê duyệt và cũng khá linh hoạt trong quá trình sử dụng nguồn kinh phí này.

Bảo trợ

Tại cấp quốc gia

Các Cục chuyên ngành trực thuộc bộ GTVT hay Văn phòng chính phủ xây dựng kế hoạch bảo trì cơ sở hạ tầng quốc gia. Một số cơ quan có nguồn thu như Cục Hàng không dân dụng Việt Nam (CAAV) và Vinalines tự sử dụng nguồn lực của mình để bảo dưỡng cơ sở hạ tầng; còn các cơ quan khác thông qua Bộ GTVT trình kế hoạch của mình lên Bộ Tài chính để được cấp kinh phí. Các kế hoạch này sau đó

được xem xét lại dựa trên nguồn kinh phí do Bộ Tài chính cấp.

Cục Đường bộ Việt Nam chịu trách nhiệm bảo dưỡng mạng lưới đường bộ quốc gia; xây dựng các kế hoạch bảo dưỡng cho một nửa mạng lưới thông qua Khu Quản lý đường bộ (RRMU) và uỷ quyền cho các Sở giao thông vận tải xây dựng kế hoạch cho một nửa còn lại. Trong năm 2004, Cục Đường bộ Việt Nam đã lập quy hoạch chiến lược 10 năm đối với công tác bảo trì mạng lưới đường bộ quốc gia trong đó có sử dụng mô hình HDM-4. Mặc dù Chính phủ đã phê duyệt quy hoạch mang tính chiến lược này nhưng nó vẫn chưa được sử dụng làm cơ sở để xây dựng các kế hoạch bảo trì hàng năm.

Tổng công ty đường sắt Việt Nam, một doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong lĩnh vực đường sắt, trực thuộc Văn phòng Chính phủ, trình kế hoạch duy tu bảo dưỡng cơ sở hạ tầng trực tiếp lên Bộ Tài Chính và gửi thêm một bản cho Bộ GTVT để lưu. Tổng công ty đường sắt Việt Nam duy tu bảo dưỡng đầu máy toa xe bằng doanh thu của mình.

Tại cấp địa phương

Sở Giao thông vận tải và Phòng Quản lý và Thanh tra giao thông thuộc Sở Giao thông công chính của các thành phố lập kế hoạch bảo trì hàng năm dựa trên chiều dài và tình trạng của mạng lưới đường bộ cũng như những yêu cầu của các huyện và xã, sau đó trình UBND phê duyệt. UBND tổng hợp các kế hoạch (của cả huyện và xã) trong ngân sách thường xuyên của tỉnh, thành và trình lên Bộ Tài Chính. Hàng năm Bộ Tài chính cấp ngân sách thường xuyên cho các tỉnh. Các tỉnh tự quyết định phân bổ kinh phí cho các mục đích khác nhau và cho các huyện, xã.

Phụ lục 2

Cơ cấu và sở hữu ngành giao thông³³

Nhu cầu vận tải ngày càng gia tăng³⁴

Trong giai đoạn 1999-2005, nhu cầu vận tải tăng nhanh hơn đôi chút so với tốc độ tăng trưởng GDP. Tốc độ tăng hàng năm về nhu cầu hàng hoá (theo tấn-km) và hành khách (theo HK-km) là 10% trong giai đoạn này (xem Bảng 1). Đường bộ vẫn là phương thức chủ đạo, chiếm khoảng 65% về số tấn vận chuyển, tuy nhiên vận tải ven biển lại chiếm

76% về số tấn-km do có lợi thế trong vận chuyển đường dài. Phản ánh tốc độ tăng trưởng mạnh trong thương mại của Việt Nam, khối lượng hàng thông qua cảng biển hàng năm cũng tăng gấp đôi, từ 56 triệu tấn năm 1998 lên 114 triệu tấn năm 2003. Khối lượng hàng qua cảng ở miền Nam năm 2000 đã cao hơn 50% so với dự báo trước đó 2 năm của dự án Chiến lược phát triển Giao thông vận tải quốc gia (VITRANSS).

Bảng 1:

Khối lượng vận chuyển trong nước, giai đoạn 1999-2005

Phương thức	1999				2003				2005				Tăng hàng năm về tấn-km (%)
Vận chuyển hàng hoá	1000 tấn	%	Triệu tấn-km	%	1000 tấn	%	Triệu tấn-km	%	1000 tấn	%	Triệu tấn-km	%	
Đường sắt	5.033	3,6	1.397	3,1	8.133	4,2	2.664	4,2	8.838	2,7	2.948	3,6	13
Đường bộ	83.354	60	5.701	13	116.759	61	7.684	12	211.556	65	11.262	13,9	12
Đường TNĐ	35.826	26	3.589	8	46.056	24	4.590	7,3	69.933	22	4.785	5,9	5
Đường biển	15.910	11	34.240	76	21.042	11	47.616	76	33.798	10	61.872	76,3	10
Hàng không	42	0	102	0,2	90	0	257	0,4	104	0	229	0,3	14
Tổng	140.166	100	45.028	100	192.080	100	62.810	100	324.229	100	81.096	100	10
Vận chuyển hành khách	1000 khách	%	Triệu khách-km	%	1000 khách	%	Triệu khách-km	%	1000 khách	%	Triệu khách-km	%	Tăng hàng năm về HK-km (%)
Đường sắt	9.252	1,4	2.721	9,3	11.564	1,4	4.069	10	12.778	1,0	4.582	8,6	9
Đường bộ	554.523	84	19.671	67	727.286	85	25.827	65	1.076.467	85	34.436	64,6	10
Đường TNĐ	89.745	14	2.702	9,2	110.255	13	2.781	7	169.336	13	3.420	6,4	4
Đường biển	800	0,1	84	0,3	870	0,1	70	0,2	2.523	0,2	189	0,4	14
Hàng không	2.731	0,4	4.116	14	4.503	0,5	7.021	18	6.339	0,5	10.670	20,0	17
Tổng	657.050	100	29.293	100	854.477	100	39.767	100	1.267.443	100	53.297	100	10

Nguồn: "Việt Nam, Quản lý chi tiêu công phục vụ tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo, Xem xét đánh giá chi tiêu công và Đánh giá tín dụng tổng hợp", Các vấn đề của ngành, Tập II. Tổng cục thống kê.

33. Phần này chỉ tóm lược về cơ cấu ngành giao thông. Chi tiết cụ thể xem Phụ lục 2.

34. Phần này được trích từ "Việt Nam, Quản lý chi tiêu công phục vụ tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo, Xem xét đánh giá chi tiêu công và Đánh giá tín dụng tổng hợp", Các vấn đề của ngành, Tập II, trang 29.

Bảng 2:

Quy mô mạng lưới giao thông, Thành phần sở hữu cơ sở hạ tầng và các Tổ chức cung cấp dịch vụ

Chuyên ngành	Quy mô	Quản lý	Xây dựng Thực hiện	Bảo trì	Hoạt động kinh doanh khai thác
Đường bộ Quốc lộ	17.300 km	Các Ban Quản lý dự án (PMU) của Bộ GTVT	DNNN thuộc các TCT XD CTGT của Bộ GTVT, DNNN thuộc các tỉnh, các công ty tư nhân.	Công ty Quản lý và Bảo trì đường bộ (RMMC) thuộc 4 Khu quản lý đường bộ của Cục ĐBVN	Dịch vụ vận tải ô-tô do các DNNN và công ty tư nhân cung cấp.
Đường tỉnh Đường huyện	17.449 km	Các PMU của tỉnh;	DNNN thuộc tỉnh/huyện	DNNN thuộc các tỉnh/huyện và	
Đường xã Tổng	36.372 km 131.455 km	Các PMU của Bộ GTVT đối với những dự án ODA.	và các công ty xây dựng của tư nhân	Các công ty xây dựng của tư nhân. Sử dụng lực lượng lao động của xã để bảo trì đường xã	
Giao thông đô thị	Hà Nội: 691 xe buýt. Công suất: 40.500 (2004)	Các PMU thuộc Sở GTCC và thành phố.	DNNN gắn với Bộ GTVT, Sở GTCC và các thành phố.		Công ty TRANSERCO - một tổ chức kinh doanh của nhà nước thuộc UBND TP. HN và các tổ chức kinh doanh tư nhân ở TP. HCM (hai tổ chức kinh doanh lớn nhất là Sài Gòn Bus - một DNNN, và Sài Gòn Star - một công ty liên doanh) cung cấp các dịch vụ xe buýt. UBND TP. HN sắp tới sẽ cho phép thêm một vài tổ chức kinh doanh tham gia cung cấp dịch vụ.
Đường sắt	2.632 km 300 đầu máy toa xe	PMU đường sắt thực hiện các dự án đầu tư	DNNN thuộc TCT Đường sắt VN.	Các công ty đường sắt thuộc TCT Đường sắt VN	TCT Đường sắt Việt Nam (VRC) điều hành hai công ty vận tải khách và một công ty vận tải hàng.
Đường thủy nội địa	8.000 km do TW quản lý; 1.800 km do địa phương quản lý; 83.000 tàu thuyền (3,7 triệu dwt)	PMU đường thủy thuộc Bộ GTVT và PMU thuộc Cục Đường sông VN	DNNN gắn với Bộ GTVT và chính quyền tỉnh.	- Các Đoàn quản lý đường sông thuộc Cục Đường sông VN và các cảng vụ quản lý công tác bảo trì. - Các trạm đường sông thuộc Cục Đường sông VN thực hiện công tác bảo trì thiết bị dẫn luồng. - Các DNNN đảm nhận việc nạo vét các công trình duy tu bảo dưỡng	- Cả DNNN và doanh nghiệp tư nhân đều sở hữu và khai thác xà lan cỡ lớn. - Khu vực tư nhân sở hữu và khai thác tàu thuyền nhỏ. - Chính quyền tỉnh kinh doanh khai thác hầu hết cảng và bến tàu. Cục Đường sông VN chỉ khai thác một vài cảng sông chính.
Cảng và đường biển	80 cảng 928 tàu (1,8 triệu dwt)	Các PMU thực hiện những dự án đầu tư mới	DNNN thuộc các TCT Xây dựng đường thủy và thuộc các TCT XD CTGT (CIENCO).	Cảng và DNNN thuộc TCT Hàng hải VN (VINALINES).	- VINALINES khai thác các cảng biển lớn (như Hải Phòng, Đà Nẵng, Sài Gòn, Cần Thơ). - Các DNNN, công ty tư nhân, công ty LD với nước ngoài cung cấp dịch vụ vận tải biển và giao nhận hàng hoá.

Vai trò của vận tải đường sắt chưa mạnh, mặc dù có khối lượng luân chuyển (tấn-km) tăng từ 3% lên 4%, chia sẻ thị phần vận tải của cả đường bộ, đường thủy và có tốc độ tăng cao thứ hai trong giai đoạn 1999-2003. Thị phần vận chuyển của đường thủy nội địa giảm trong giai đoạn này, một phần là do có những phương án cải tạo nâng cấp nhưng đồng thời cũng do còn ít được đầu tư. Tuy xuất phát từ một thị phần vận tải thấp nhưng hàng không đã được ghi nhận là tăng mạnh trong vận chuyển hàng và khách giai đoạn 1999-2005. Hàng hoá hàng không mặc dù tăng về số tấn vận chuyển nhưng dường như cự li vận chuyển ngắn hơn do có số tấn-km giảm đôi chút trong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2005.

Cơ sở hạ tầng giao thông và Dịch vụ vận tải

Cơ sở hạ tầng (CSHT) giao thông Việt Nam hầu như vẫn tiếp tục do khu vực nhà nước độc quyền cung cấp, sở hữu, tài trợ, xây dựng và khai thác, trực tiếp thông qua Chính phủ hoặc qua các DNNN độc lập. Trách nhiệm đối với CSHT thuộc phạm vi của chính quyền TW hay chính quyền địa phương chủ yếu căn cứ vào cấp chính quyền nào đã tài trợ và xây dựng CSHT đó. Đầu tư tư nhân trong lĩnh vực này còn rất thấp, chiếm chưa đến 2% tổng kinh phí chi cho các công trình giao thông trong thập kỷ trước.. Các cam kết theo hợp đồng trong giai đoạn 1994-2003 lên đến tổng số 125 triệu USD (100 triệu USD dành cho cảng, 15 triệu USD dành cho một sân bay và 10 triệu USD cho một công trình đường bộ thu phí). Nguồn: cơ sở dữ liệu PPI (đầu tư của nhà nước và tư nhân). Các số liệu này ghi nhận những khoản đầu tư được hứa hẹn vào thời điểm ký hợp đồng.

Dịch vụ vận tải do các tổ chức kinh doanh của nhà nước và tư nhân cung cấp tùy theo từng chuyên ngành. Toàn bộ dịch vụ đường sắt trên cả nước hiện do các DNNN cung cấp.

Hầu hết các cảng vẫn nằm trong sự điều hành tập trung của nhà nước, trong đó khu vực nhà nước sở hữu, kinh doanh khai thác CSHT và tểcmnan. Nhiều doanh nghiệp lớn trong lĩnh vực vận tải ô-tô và vận tải đường sông cũng thuộc sở hữu nhà nước. Tuy nhiên, cũng có những công ty lớn và mạnh thuộc khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ vận tải hàng hoá đường bộ và đường sông.

Bảng A4 trình bày về phân bổ cơ sở vật chất trong ngành giao thông theo cấp quản lý, thành phần sở hữu cơ sở hạ tầng và tổ chức cung cấp dịch vụ.

Các Ban quản lý dự án (PMU) quản lý việc thực hiện các dự án xây dựng công trình giao thông quốc gia trong tất cả các chuyên ngành. Bộ GTVT có 10 PMU, TCT Đường sắt VN: 4 PMU, Cục ĐBVN: 4 PMU, Cục HHVN: 1 PMU và Cục Đường sông VN: 1 PMU. Các dự án của địa phương do các PMU thuộc chính quyền địa phương giám sát thực hiện. Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, mỗi thành phố có 3 PMU. Tiêu chí giao dự án cho các PMU chưa rõ ràng.

Việc thi công các dự án quốc gia do những DNNN có liên quan đến Bộ GTVT và chính quyền cấp tỉnh, cùng các công ty tư nhân thực hiện. Bộ GTVT hiện có trên 200 DNNN - hầu hết được đưa vào trong 12 tổng công ty (gồm cả 5 TCT Xây dựng công trình giao thông - CIENCO). Các tổng công ty hoạt động như những công ty cổ phần chỉ trong lĩnh vực quản lý chứ không sở hữu các DNNN thành viên. Trên 100 DNNN trong số đó có lĩnh vực hoạt động chính là xây dựng. Về nguyên tắc, DNNN là những tổ chức kinh doanh độc lập nhưng trên thực tế, chúng chủ yếu hoạt động theo sự phân công công việc của Bộ GTVT. Các dự án của địa phương do DNNN thuộc tỉnh/huyện và công ty tư nhân đảm đương. Tất cả các công ty đều phải cạnh tranh để thực hiện dự án theo các quy tắc đấu thầu chung (hoặc đấu thầu hạn chế). Có thể thấy là DNNN thường trúng thầu phần lớn các công

trình rồi sau đó ký hợp đồng thầu phụ giao việc lại cho các công ty tư nhân.

Các công ty tư nhân cạnh tranh với các Công ty công trình giao thông thuộc Sở GTCC để thực hiện thi công công trình giao thông tại các thành phố lớn.

Hoạt động duy tu bảo dưỡng nhỏ và vừa trên các tuyến quốc lộ được giao trực tiếp cho các Công ty Quản lý và Sửa chữa đường bộ (RRMC) thuộc các Khu quản lý đường bộ của Cục ĐBVN. Đối với công trình duy tu bảo dưỡng lớn, các RRMC phải cạnh tranh với những DNNN khác. Đường địa phương do các DNNN thuộc tỉnh/huyện và công ty tư nhân

bảo trì. Nhân công của xã được huy động vào công tác bảo trì đường xã. Các công ty công trình giao thông chịu trách nhiệm bảo trì những công trình trong thành phố.

Đường bộ

Bảng A5 dưới đây đưa ra số liệu về mạng lưới đường bộ Việt Nam. Không có gì lạ khi đường địa phương chiếm phần lớn trong toàn mạng lưới, trên 90% tổng chiều dài đường bộ.

Tỷ lệ xe 4 bánh tăng nhanh hơn tốc độ GDP đôi chút, từ 400.000 xe năm 1997 lên 600.000 xe năm 2002, tương ứng với 7,5 xe/1000 người.

Bảng A5:

Chiều dài đường bộ theo cấp quản lý và loại mặt đường (km)

Loại đường	Đường rải mặt	Đường cấp phối	Đường đất	Tổng	Tỷ lệ rải mặt (%)
Quốc lộ	14.441	600	2.254	17.295	83,5
Đường tỉnh	11.657	533	9.552	21.762	53,6
Đường huyện	9.106	2.077	33.830	45.013	20,2
Đường đô thị	4.041	68	2.543	6.654	60,7
Đường xã	2.922	52.446	76.087	131.455	2,2
Tổng cộng	42.167	55.744	124.268	222.179	19,0

Nguồn: Cục ĐBVN, 2004.

Bảng A6:

Đoàn xe

Loại xe	2000	2001	2002	2003
Xe con	285.000	303.627	346.218	675.000
Xe tải	130.800	144.526	162.552	
Xe rơ-moóc	12.500	13.317	15.185	
Xe buýt	65.000	69.250	78.962	
Cộng	500.000	532.681	607.400	675.000
Xe máy	6.478.000	8.395.835	10.273.000	11.379.000

Nguồn: Việt Nam: Quản lý chi tiêu công phục vụ xóa đói giảm nghèo và tăng trưởng: Đánh giá chi tiêu công và Đánh giá tín dụng tổng hợp 2005

Xe tải chiếm 30% tổng số phương tiện, tuy nhiên 80% xe tải là loại nhỏ và vừa, chỉ có 10% là xe rơ-moóc hiện đại (xem Bảng A6). Năm 2004, khoảng một nửa số xe tải có tuổi thọ trên 10 năm và 14% trên 20 năm. Từ năm 2000 đến năm 2003, xe máy tăng mạnh với mức bình quân trên 20%/năm và đến năm 2003 tổng số xe máy lên đến 11 triệu xe (tương ứng với 140 xe/1000 người). Nếu tính cả xe máy thì Việt Nam có tỷ lệ cơ giới hoá rất cao so với mức thu nhập; cao hơn gấp đôi so với tỷ lệ cơ giới hoá vào thời điểm phát triển kinh tế mạnh mẽ của những nước như Phi-líp-pin chẳng hạn.

Cục Đường bộ Việt Nam có tám công ty vận tải hàng hoá và một công ty vận chuyển hành khách. Những đơn vị này chỉ đảm nhận được khoảng 5% tổng khối lượng vận chuyển và chủ yếu hoạt động trên các tuyến đường có mức cước cố định, được trợ giá phục vụ cho vùng núi, vùng có thu nhập thấp. Khu vực tư nhân cung cấp trên 90% dịch vụ vận tải đường bộ và không có mức cước vận chuyển cố định. Trên 1000 công ty tư nhân hiện tham gia vận tải đường bộ, sở hữu chưa đến 50 phương tiện, chủ yếu là loại vừa và loại nhỏ. Không có kiểm soát giá cả đối với hoạt động vận tải container đường bộ.

Thành lập năm 1993, Cục Đường bộ Việt Nam là cơ quan trực thuộc Bộ GTVT chịu trách nhiệm quản lý hệ thống giao thông đường bộ. Công ty Đầu tư phát triển Đường cao tốc Việt Nam (VEC) mới được thành lập với tư cách là công ty cổ phần do Bộ GTVT quản lý, được Bộ uỷ quyền cho phát triển, đầu tư, khai thác và bảo trì hệ thống đường cao tốc của Việt Nam. Những công ty cổ phần lớn của nhà nước gồm: VEC (vốn hoạt động do Ngân sách nhà nước cấp) và các DNNN khác như TCT Xây dựng công trình giao thông - CIENCO 1, CIENCO 5, CIENCO 8, Tổng công ty Bảo hiểm Việt Nam (Bảo Việt) và Tổng công ty Công nghiệp tàu thuỷ Việt Nam - VINASHIN. VEC cũng sẽ tạo thêm nguồn vốn khi được quyền thu phí tại hai trạm thu phí trên tuyến

Quốc lộ 1A.

Việt Nam đã cam kết gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO), cùng với việc gia nhập, các nhà đầu tư nước ngoài sẽ được phép cung cấp dịch vụ vận tải hàng hoá và hành khách thông qua liên doanh. Tỷ lệ góp vốn của đối tác nước ngoài không được vượt quá 49% tổng số vốn pháp định.

Đường sắt

Mạng lưới đường sắt gồm 7 tuyến đường với tổng chiều dài 2632 km. Tất cả đều là đường đơn, chủ yếu là khổ 1m, chỉ có một vài đoạn theo khổ tiêu chuẩn và đường lồng ra biên giới Trung Quốc. Có trên 1800 cầu (57.044m), 39 hầm (11.513 m) và 281 ga đường sắt.

Tổng công ty Đường sắt Việt Nam (VRC) là đơn vị duy nhất cung cấp dịch vụ đường sắt ở Việt Nam. Sau khi trở thành tổng công ty, hoạt động kinh doanh của VRC được cơ cấu lại cho bốn tổ chức kinh doanh chính: hai đơn vị khai thác tàu khách (ở miền Bắc và miền Nam), một công ty khai thác tàu hàng và một nhóm các đơn vị quản lý kết cấu hạ tầng khu vực. Hai đơn vị kinh doanh khai thác tàu khách là những công ty gần như độc lập về quản lý và hạch toán. Cục Đường sắt Việt Nam vẫn chịu trách nhiệm lập kế hoạch phát triển ngành đường sắt, xây dựng mới và đảm bảo nguồn vốn cho công tác duy tu bảo dưỡng. VRC trả 10% doanh thu của mình cho việc sử dụng kết cấu hạ tầng đường sắt. Nguồn thu này thường được sử dụng cho mục đích duy tu bảo dưỡng kết cấu hạ tầng.

Hàng hải

Việt Nam có trên 80 cảng biển với tổng số 22000 m cầu bến, 2,2 triệu m² bến cảng và 1 triệu m² cầu cảng. Các cảng lớn của Việt Nam thường do Nhà nước xây dựng thông qua Cục HHVN rồi chuyển giao cho Tổng công ty Hàng hải VN

khai thác. Chính quyền địa phương quản lý khoảng 20 cảng biển, một số DNNN trung ương hoặc địa phương khai thác các cảng chuyên dụng. Các cảng chính là Hải Phòng ở miền Bắc và Sài Gòn ở miền Nam có chung đặc điểm là nằm ở cửa sông, cách xa biển (cảng Hải Phòng cách 30 km còn cảng Sài Gòn cách 90 km) nên chỉ hạn chế cho tàu cỡ nhỏ ra vào. Khối lượng hàng qua cảng hàng năm tăng nhanh, từ 56 triệu tấn năm 1998 lên 114 triệu tấn năm 2003, tăng gần gấp đôi trong 5 năm qua. Các cảng ở Khu vực kinh tế trọng điểm miền Nam vẫn chiếm 2/3 tổng khối lượng hàng qua cảng.

Trong lĩnh vực cảng biển có sự tham gia của đầu tư nước ngoài. Ví dụ: trường hợp cảng container VICT ở thành phố Hồ Chí Minh có tới 90% vốn nước ngoài, cảng ngũ cốc Interflour ở Vũng Tàu (đủ năng lực tiếp nhận tàu Panamax) có 100% vốn nước ngoài.

Đội tàu biển Việt Nam cũng phát triển nhanh chóng, năm 2000 có tổng số 679 tàu, công suất 1,6 triệu tấn trọng tải (DWT), đến năm 2003 đã có 928 tàu, công suất 1,8 triệu DWT; mức tăng bình quân hàng năm là 12% về số lượng tàu và 4% về số tấn trọng tải.

Tuy hoạt động kinh doanh khai thác cảng do 5 công ty khác nhau thực hiện nhưng những công ty này đều thuộc TCT Hàng hải VN (Vinalines) và Vinalines còn có bảy công ty vận tải biển chiếm đa số trong đội tàu quốc gia. Phí cảng biển do Bộ Tài chính ấn định và mức phí hầu như không thay đổi giữa các khu vực hoặc các cảng. Cước xếp dỡ hàng hoá do tổ chức kinh doanh khai thác cảng, tổ chức cung cấp dịch vụ đặt ra hoặc thông qua thoả thuận.

Tuy các công ty nước ngoài có thể sở hữu cảng biển, nhưng lại bị hạn chế trong việc cung cấp dịch vụ tại cảng và dịch vụ vận tải biển. Ngoại trừ dịch vụ đại lý tàu biển được mở cửa cho nước ngoài tham gia, còn các dịch vụ khác chỉ có thể được thực hiện thông qua liên doanh, với phần góp vốn của nước ngoài trong liên doanh không quá 49%.

Tiếp vận và Vận tải đa phương thức

Kinh doanh vận tải trong tiếp vận thường là một hoạt động riêng, do thị trường điều khiển, và Việt Nam hiện có khá nhiều tổ chức tham gia cung cấp dịch vụ tiếp vận. Đó là các tổ chức giao nhận hàng hoá, công ty thuê tàu, tổ chức kinh doanh khai thác kho hàng và ICD, đại lý tàu biển và công ty vận tải không có tàu biển (NVOCC), đại lý làm thủ tục thông quan, công ty vận tải ô-tô, công ty kinh doanh khai thác xà-lan, công ty xếp dỡ, v.v. Các DNNN tham gia vận tải như Vinatrans và Viefracht cũng cung cấp dịch vụ giao nhận và lưu kho thông qua các công ty con. Công ty nước ngoài chỉ được phép cung cấp dịch vụ tiếp vận thông qua liên doanh. Nhiều công ty tiếp vận lớn như Maersk, APL, TNT, Khune và Nagel, v.v. chỉ cung cấp dịch vụ đơn lẻ mà chưa cung cấp dịch vụ tiếp vận liên hoàn.

Đường thuỷ nội địa

Việt Nam có 41.000 km đường sông tự nhiên, trong đó 8.000km được sử dụng với mục đích thương mại. Trong số này, Cục Đường sông VN quản lý khoảng 6000 km và quản lý các cảng sông chính; chính quyền địa phương quản lý phần còn lại. Đội tàu sông và xà-lan phát triển nhanh chóng. Năm 1999, có 63.600 phương tiện với công suất 1,7 triệu DWT và 197.000 ghế hành khách. Năm 2003, con số này lên đến 83.000 phương tiện với công suất 3,7 triệu DWT và 280.000 ghế hành khách. Ngoài ra còn có hàng chục ngàn ghe thuyền cỡ nhỏ và phà.

Mặc dù còn ít được đầu tư nhưng đường thuỷ vẫn hấp dẫn trong vận chuyển than, gạo, cát, đá, sỏi và những mặt hàng khối lượng lớn nhưng có giá trị thấp. Thêm vào đó, cuộc sống và việc đi lại của người dân vùng đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long vẫn chủ yếu dựa vào các tuyến đường thuỷ nội địa.

Việc quản lý hệ thống đường thủy nội địa do chín công ty quản lý đường thủy của nhà nước đảm đương; các cảng sông do ba cảng vụ quản lý. Thực hiện cung cấp dịch vụ vận tải thủy nội địa là các DNNN hoạt động trong hai tổng công ty trực thuộc Bộ GTVT (Tổng công ty Đường sông miền Bắc - NWTC và Tổng công ty Đường sông miền Nam - SWTC); các công ty vận tải chuyên dụng quốc doanh thuộc các bộ khác vận chuyển nguyên vật liệu tới các nhà máy xi-măng, nhà máy giấy, công ty vật liệu xây dựng; và các công ty kinh doanh cho thuê dịch vụ của tư nhân. Những năm gần đây, các tổ chức kinh doanh khai thác tư nhân đã tăng nhanh thị phần vận tải của mình. Công ty nước ngoài chỉ có thể cung cấp dịch vụ vận tải thủy nội địa thông qua các liên doanh với phần vốn đóng góp không quá 49%. Cước vận chuyển hàng hoá và hành khách do các bên tự thoả thuận.

Giao thông đô thị

Xe máy là hình thức đi lại chủ yếu ở thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, chiếm 60% (ở HN) và 65% (ở TP.HCM) số chuyến đi bằng phương tiện, còn xe đạp chiếm khoảng 25%. Ô-tô chiếm chưa đến 5% số chuyến đi ở cả hai thành phố và tỷ lệ sở hữu ô-tô mặc dù đang tăng nhanh nhưng vẫn còn tương đối thấp. ở thành phố Hồ Chí Minh, lượng ô-tô đăng ký tăng từ 137.000 chiếc năm 2001 lên khoảng 245.000 chiếc năm 2004. Xe buýt chiếm vào

khoảng 7% số chuyến đi lại bằng phương tiện ở thành phố Hà Nội.

Hiện nay, dịch vụ xe buýt ở Hà Nội do công ty TRANSERCO cung cấp, đây là một công ty quốc doanh trực thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội; Ủy ban cũng quản lý một vài công ty kinh doanh khai thác khác. Toàn bộ xe buýt cung cấp dịch vụ giao thông công cộng đều do chính quyền thành phố sở hữu. Doanh thu do Trung tâm điều hành Vận tải công cộng - TRAMOC nắm giữ và việc kinh doanh khai thác tuyến xe buýt được thực hiện theo các hợp đồng có tổng kinh phí thoả thuận giữa TRAMOC và TRANSERCO, với các hợp đồng song song giữa TRANSERCO và các công ty kinh doanh khai thác khác. Quyết định 71/2004/QĐ-UB do chính quyền thành phố Hà Nội ban hành, khuyến khích khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ xe buýt và mới đây, hai công ty tư nhân đã được chọn khai thác trên sáu tuyến, tuy nhiên hợp đồng vẫn chưa được thông qua lần cuối.

Tại thành phố Hồ Chí Minh, dịch vụ xe buýt do trên 30 tổ chức kinh doanh khai thác, trong đó phần lớn là các hợp tác xã quy mô nhỏ của tư nhân. Công tác lập kế hoạch tuyến xe còn phân tán, dịch vụ có chiều hướng không đem lại lợi nhuận và chính quyền thành phố đang tiến hành củng cố lại các tổ chức kinh doanh khai thác. Thành phố đang làm việc với các chủ đầu tư của Nga, Nhật Bản và Đức về kế hoạch xây dựng một số tuyến đường sắt đô thị.

Phụ lục 3

Bảng A7:

Các khoản chi cho Xây dựng cơ bản và Sự nghiệp trong ngành giao thông

(Tỷ đồng, giá thực tế năm 1994 -- nếu không có đơn vị tính khác)										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	BQ
Chi của ngân sách trung ương	2.163	2.857	2.828	4.583	5.047	5.679	6.005	8.325	9.318	5.200
- Chi xây dựng cơ bản	1.340	1.952	1.895	3.633	4.156	4.847	5.151	7.234	8.213	4.269
- Chi sự nghiệp	823	905	933	950	892	831	854	1.092	1.105	932
Chi của ngân sách địa phương	1.395	KCSL	KCSL	2.143	2.314	3.314	3.564	6.034	7.192	3.708
- Chi xây dựng cơ bản	1.198	KCSL	KCSL	1.918	2.013	3.038	3.187	5.600	6.685	3.377
- Chi sự nghiệp	197	KCSL	KCSL	225	301	276	377	434	507	331
Tốc độ tăng										
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	BQ
Chi của ngân sách trung ương		32%	-1%	62%	10%	13%	6%	39%	12%	20%
- Chi xây dựng cơ bản		46%	-3%	92%	14%	17%	6%	40%	14%	25%
- Chi sự nghiệp		10%	3%	2%	-6%	-7%	3%	28%	1%	4%
	94-97 (bình quân hàng năm)			1998	1999	2000	2001	2002	2002	BQ
Chi của ngân sách địa phương	15%			8%	43%	8%	69%	19%	19%	23%
- Chi xây dựng cơ bản	17%			5%	51%	5%	76%	19%	19%	24%
- Chi sự nghiệp	5%			34%	-8%	36%	15%	17%	17%	13%
Tỷ lệ chi tiêu tương ứng trong ngành giao thông										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	BQ
Chính phủ trung ương										
- Chi xây dựng cơ bản	62%	68%	67%	79%	82%	85%	86%	87%	88%	78%
- Chi sự nghiệp	38%	32%	33%	21%	18%	15%	14%	13%	12%	22%
Chính quyền địa phương										
- Chi xây dựng cơ bản	86%	KCSL	KCSL	89%	87%	92%	89%	93%	93%	90%
- Chi sự nghiệp	14%	KCSL	KCSL	11%	13%	8%	11%	7%	7%	10%

Nguồn: số liệu giai đoạn 1994-1998 lấy từ tài liệu "Việt Nam, Quản lý tốt hơn các nguồn ngân sách, Đánh giá chi tiêu công năm 2000"; số liệu các năm khác: chi của trung ương lấy từ Bộ GTVT; chi của địa phương lấy từ Bộ Tài chính;

Tài liệu tham khảo

- Almec (2005), "Các nguồn chi cho giao thông do Bộ GTVT quản lý".
- Daniel Boyce và Afef Haddad (2001), "Đánh giá chuyên đề về Các Ban quản lý dự án, và Phân tích các dự án đang và đã thực hiện ở châu Mỹ La tinh và vùng Caribê".
- G. Fisher và S. Babbar (1996), "Nguồn vốn tư nhân cho các tuyến đường thu phí", Tài liệu thảo luận 117, Ngân hàng Thế giới.
- Tổng cục thống kê (2005), Niên giám thống kê 2004. có thể truy cập tại địa chỉ <http://www.gso.gov.vn> (mục Số liệu thống kê: Giao thông, dịch vụ bưu điện và viễn thông)
- HAIDEP (2005), "Sổ tay thực tế môi trường đô thị Hà Nội, ý kiến của 20.000 hộ dân".
- ILO, Vai trò của chủ đầu tư, kỹ sư và nhà thầu
- Intech Associates và các cộng sự (2005), "Chương trình đánh giá mặt đường cấp phối nông thôn", Chương 4, Báo cáo cuối cùng.
- Hiệp hội đường bộ quốc tế (2000), Ước tính số lượng trường hợp tử vong do giao thông đường bộ trên toàn cầu
- JETRO (2004), Điều tra lần thứ 12 và lần thứ 14 về So sánh chi phí liên quan đến đầu tư ở các thành phố và khu vực lớn tại châu á
- Larsen, Pham, và Rama (2004), "Tác động của phát triển cơ sở hạ tầng đối với xóa đói giảm nghèo ở nông thôn Việt Nam"
- Bộ Tài chính (2006), Khung Chi tiêu và Tín dụng trung hạn 2006-2008.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư, "2001-2005 Chương trình đầu tư công".
- Bộ Giao thông vận tải, Vụ Hợp tác quốc tế (2005), "Đánh giá chiến lược về sự hỗ trợ của các nhà tài trợ trong ngành giao thông dành cho Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam, 2006-2010".
- Bộ Giao thông vận tải, "Định hướng phát triển giao thông của Việt Nam trong các thập kỷ tới". Có thể truy cập tại địa chỉ <http://www.mt.gov.vn>
- Bộ Giao thông vận tải, "Phát triển hệ thống cảng biển của Việt Nam đến năm 2010". Có thể truy cập tại địa chỉ <http://www.mt.gov.vn>
- Ủy ban an toàn giao thông quốc gia (2006), Tai nạn và tử vong do giao thông đường bộ tại Việt Nam
- Rakesh Nangia và Victory Gyllerup, Đánh giá Danh mục hoạt động đầu tư quốc gia tại Việt Nam
- Nước CHXHCN Việt Nam và Ngân hàng Thế giới (2005), Việt Nam: Quản lý chi tiêu công phục vụ xóa đói giảm nghèo và tăng trưởng: Đánh giá chi tiêu công và đánh giá tín dụng tổng hợp năm 2005
- Nước CHXHCN Việt Nam và Ngân hàng Thế giới (2000), Việt Nam: Quản lý tốt hơn các nguồn lực công, và Đánh giá chi tiêu công năm 2000
- Cục Đường bộ Việt Nam (2004), Chiều dài đường bộ tính theo km, phân theo nhóm đường và loại mặt đường

Ngân hàng Thế giới (2006), Đánh giá luật pháp về vận tải đa phương thức

Ngân hàng Thế giới (2003), “Tài liệu thẩm định dự án – Dự án nâng cấp cải tạo mạng lưới đường bộ”

Ngân hàng Thế giới (2003), “Đánh giá chiến

lược an toàn giao thông của Ngân hàng Thế giới”, Biên bản ghi nhớ 12-30/6/2003.

Ngân hàng Thế giới (2001), “Việt Nam – Tăng trưởng lành mạnh: Đánh giá ngành y tế Việt Nam”.

In 1.000 cuốn, khổ 21 x 28 cm, tại Công ty In và Văn hóa phẩm.
Giấy phép xuất bản số: 335-2006/CXB/02-45/VHIT, cấp ngày 28 tháng 4 năm 2006.
In xong và nộp lưu chiểu tháng 6 năm 2006.

