



Nghiên cứu Vai trò của KV Tư nhân trong Giao thông Nông thôn
Chương trình Tiếp cận Cộng đồng Đông Nam Á (SEACAP)
SEACAP 014/001

Báo cáo Cuối cùng
Phần 1
Tóm tắt Thực hiện & Báo cáo Chính
18 tháng 5 năm 2005

Công ty Tư vấn Kinh tế Mêkông

24 Trần Vũ, Hà Nội, Việt Nam

Tel/ Fax: 84 4 7162177

Email: mekongconomics@hn.vnn.vn

Website: www.mekongconomics.com

TÓM TẮT THỰC HIỆN

Nghiên cứu này đánh giá năng lực và những trở ngại đối với sự tham gia của khu vực tư nhân trong xây dựng cơ sở hạ tầng, cung cấp tư vấn và cung cấp các dịch vụ vận tải ở Việt Nam. Nghiên cứu này cũng cung cấp thông tin cho việc thiết kế Dự án Giao thông Nông thôn 3 (DA GTNT3), và nói chung là cho việc định hướng chính sách của Bộ Giao thông Vận tải (Bộ GTVT).

Nghiên cứu này kết luận rằng các doanh nghiệp của khu vực tư nhân (KVTN) đã sẵn sàng, và môi trường luật pháp là đầy đủ, để chuẩn bị sẵn sàng cho KVTN đóng một vai trò to lớn hơn trong giao thông nông thôn (GTNT). Những vấn đề khó khăn vướng mắc trong việc tuân thủ luật pháp vẫn còn tồn tại. Những vấn đề này là dấu hiệu của sự sắp xếp của các cartel ở địa phương (“các thị trường bị quản lý”), và cũng là dấu hiệu của việc phân tách không rõ ràng giữa vai trò quản lý nhà nước và vai trò thương mại.

Thị trường GTNT là nhỏ, điển hình là khoảng 20 tỷ đồng ở mỗi tỉnh. Khoảng một nửa tất cả các hợp đồng được trao thông qua đấu thầu hạn chế hoặc chỉ định thầu, với những ưu đãi được dành cho các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và các doanh nghiệp trước đây là DNNN. Những thông lệ thông đồng trong đấu thầu ở địa phương giúp cho các doanh nghiệp làm ăn kém hiệu quả tồn tại và ngăn cản sự mở rộng của các doanh nghiệp này sang các khu vực khác.

Các doanh nghiệp của KVTN cũng gặp trở ngại bởi tỷ lệ lợi nhuận thấp, phải chi trả những khoản bất hợp pháp (“thất thoát” được báo cáo là chiếm khoảng 30% giá trị hợp đồng), bởi sự chậm trễ trong thanh toán và chi phí về vay vốn. Tuy nhiên, các doanh nghiệp của KVTN đang lớn mạnh trong một môi trường có các quy định điều tiết đã thuận lợi hơn, và khi mà các mức tăng trưởng và đầu tư cao đang được duy trì. Nhìn chung là các năng lực, sự đa dạng và khả năng lưu động của các nhà thầu và các tư vấn tư nhân đang phát triển với tốc độ nhanh hơn tốc độ tăng trưởng năng lực của các đơn vị của chính phủ trong ngành này. Thách thức cơ bản đối với các đơn vị tư nhân, bao gồm các đơn vị vận tải, là làm thế nào để thâm nhập được vào các thị trường bị quản lý.

Khu vực Tư nhân trong Giao thông Nông thôn – những Khuyến nghị chính

Khuyến nghị cho Chính phủ Việt Nam

- Dành các công trình cho các doanh nghiệp ngoài quốc doanh trong tất cả các chương trình của nhà tài trợ
- Tăng cường sự thực thi các quy định và luật pháp cũng như tăng cường sự minh bạch - đây là những biện pháp hiệu quả nhất để tạo điều kiện cho sự tham gia và sự phát triển của KVTN.
- Hạn chế các tỉnh không được trao hợp đồng cho các dự án mà không có ngân sách và hạn chế tỷ lệ các hợp đồng mua sắm và đấu thầu hạn chế.

Khuyến nghị cho các tỉnh

- Cartel: giảm sự ảnh hưởng của các cartel bằng cách:
 - a) ưu tiên các đơn vị vận tải thành lập ở xã
 - b) tăng cường sự tham gia và liên lạc với các hiệp hội kinh doanh chung
- Xoá bỏ các yêu cầu về vốn của các công ty khi tham gia đấu thầu
- Tăng cường vai trò của các tư vấn và của các cán bộ giám sát của cộng đồng

Hàm ý cho DA GTNT3

- Yêu cầu các đại diện cộng đồng (i) phê chuẩn các kế hoạch công việc; (ii) tham gia vào xét thầu; và (iii) tiến hành công tác tư vấn và trợ giúp các tư vấn trong giám sát công trình.
- Tạo điều kiện cho việc có các gói thầu lớn hơn, có tiêu chuẩn thiết kế cao hơn; có nhiều con đường được rải nhựa và được bê tông hoá hơn.
- Cung cấp một quỹ đặc biệt cho các đội ở địa phương thực hiện các sửa chữa nhỏ.

Chính phủ Việt Nam phải “làm cho các thị trường hoạt động được” và, cụ thể là phải giải quyết vấn đề “mối nguy về đạo đức” (“moral hazard”) của việc chính phủ vừa đóng vai trò là chủ sở hữu doanh nghiệp, vừa đóng vai trò là người điều tiết các doanh nghiệp. Các biện pháp tức thời có thể bao gồm việc tách biệt các chức năng này của chính phủ một cách rõ ràng hơn, bao gồm việc đặt ra các hạn ngạch cho các hợp đồng dành cho các doanh nghiệp ngoài quốc doanh trong các dự án, và việc tiếp tục cổ phần hoá các DNNN. Trách nhiệm giải trình và tính minh bạch có thể được tăng cường bằng một cuộc vận động để đảm bảo sự tuân thủ các luật lệ và các quy định hiện tại, bao gồm việc xử phạt các hành vi vi phạm như né tránh đấu thầu cạnh tranh. Cần phải phổ biến thông tin cho *công chúng* nhiều hơn nữa. Việc xây dựng năng lực và các hoạt động chuyên môn hoá nghề nghiệp (ví dụ như cấp chứng chỉ cho các tư vấn) cũng rất cần thiết. Các khuyến nghị cụ thể của chúng tôi sẽ được giải thích cụ thể hơn trong phần Báo cáo Chính.

Ở cấp tỉnh, sự nhận thức cho rằng các thị trường bị quản lý không phục vụ cho lợi ích của người dân phải được phát triển thành sự đồng thuận của tất cả mọi người. Một phương pháp tiếp cận tốt-nhất-thứ-hai là đặt ra các hạn ngạch trong khi tăng cường hệ thống thông tin (bao gồm việc những người dân địa phương và các Hiệp hội được tham gia nhiều hơn). Một phần trong tổng số các hợp đồng có lẽ nên được phân bổ cho các đối thủ (công ty) cạnh tranh mới, và một tỷ lệ phần trăm các công việc tư vấn giám sát nên được dành cho các tư vấn giám sát từ các địa phương khác tới. Các tỉnh cũng nên đơn giản hoá các thông lệ còn yếu kém trong việc xác nhận công trình và các khoản thanh toán, nên xử phạt các quá trình phê chuẩn chậm trễ, và xoá bỏ các tiêu chí yêu cầu về vốn của các công ty khi tham gia các đấu thầu.

DA GTNT3 cũng có thể có các biện pháp khuyến khích sự tham gia của KVTN và các biện pháp để xoá bỏ dần tình trạng các thị trường bị quản lý như hiện nay. Nhìn chung, DA GTNT3 nên tập trung vào ít các yếu tố của quá trình hơn và vào ít sự can thiệp hơn, để tạo ra những thay đổi sâu sắc và bền vững hơn. Các thủ tục trong Sổ tay Điều hành nên được đơn giản hoá, và “tỷ lệ phần trăm ngân sách không được cấp trong tổng ngân sách của Kế hoạch Công việc Hàng năm của năm vừa qua” nên được sử dụng là một tiêu chí cho việc hỗ trợ của DA GTNT3. Nên giảm số người trong Ban Xét thầu và tăng cường đại diện của cộng đồng trong việc phê chuẩn kế hoạch công việc, trong Ban Xét thầu, trong giám sát công trường, và trong việc phê chuẩn giấy phép xe buýt.

Trong thiết kế chương trình, DA GTNT3 nên xây dựng một phương thức tiếp cận thống nhất để tạo điều kiện có các gói thầu lớn hơn và có tiêu chuẩn thiết kế cao hơn. Một quỹ đặc biệt nên được lập để các đội địa phương thực hiện việc cải tạo cụ thể/tại hiện trường, và nên lưu ý hơn nữa tới nhu cầu năng lực bằng việc xếp loại các công việc và năng lực cụ thể. DA GTNT3 nên tăng các khoá đào tạo để tăng cường sự hiểu biết về các tài liệu và quá trình của DA GTNT3, và cần tạo ra một tiểu hợp phần để phổ biến thông tin và để đảm bảo nhận được phản hồi từ các dự án.

Mặt khác, DA GTNT3 nên hiểu rõ hơn các cấu trúc động cơ khuyến khích hiện tại cho các cán bộ lãnh đạo, các cán bộ và các nhà thầu trong việc tham gia và thực hiện dự án. Mặt khác, DA nên xác định rõ ràng là phương hướng hoạt động của dự án (bằng việc thiết lập các tiêu chí xếp loại và kết quả hoạt động). “Tầm nhìn” này sẽ bao gồm việc tăng cường vai trò to lớn hơn cho các đơn vị vận tải tư nhân có tính cạnh tranh và làm ăn hiệu quả. Báo cáo này trình bày một bộ các khuyến nghị mà các khuyến nghị này, một phần sẽ trợ giúp cho việc chuyển đổi sang một ngành giao thông nông thôn hoạt động hiệu quả hơn dựa trên các thị trường cạnh tranh.¹

¹ Báo cáo này tham khảo một loạt các tài liệu hỗ trợ – những tài liệu này đã được thu thập và dự thảo trong quá trình tiến hành nghiên cứu này (các tài liệu này được tập hợp trong Phần 2 của Báo cáo này). Xin liên hệ với chúng tôi qua địa chỉ email mekongconomics@hn.vnn.vn để có được Phần 2 của Báo cáo này.

MỤC LỤC

<i>Danh sách các Biểu đồ</i>	<i>II</i>
<i>Các Thuật ngữ viết tắt</i>	<i>III</i>
1. Mục tiêu của Nghiên cứu	1
2. Bối cảnh của Khu vực Tư nhân	1
3. Các Dịch vụ Cơ sở Hạ tầng	2
3.1 Cầu và Cung	2
3.2 Các vấn đề về Hiệu năng của Thị trường	5
3.3 Các mối quan ngại của Khu vực Tư nhân	6
3.4 Chất lượng của Dịch vụ	7
3.5 Các Tư vấn	8
3.6 Các mối quan ngại về Bình đẳng và về Việc phục vụ đối tượng mục tiêu	8
4. Các Dịch vụ Giao thông Nông thôn	9
4.1 Các Dịch vụ và các Đơn vị Vận tải GTNT	9
4.2 Cầu và Cung các Dịch vụ Vận tải	9
4.3. Các Trở ngại trong Hoạt động	10
4.3 Phúc lợi người tiêu dùng, giá vé và người nghèo	12
Khuyến nghị cho Chính phủ Việt Nam	13
Khuyến nghị cho các Tỉnh	14
Hàm ý cho DA GTNT3	15
Hàm ý cho các Nhà tài trợ	17

DANH SÁCH CÁC BIỂU ĐỒ

Hình 1: Phần trăm Doanh thu của các nhà thầu từ các công trình GTNT	3
Hình 2: Người thắng & kẻ thua trong ngành Giao thông: các Doanh nghiệp Nhà nước hay các Doanh nghiệp ngoài quốc doanh?	4
Hình 3: Sự đa dạng của các Dịch vụ trong GTNT	10
Hình 4: Giá vé theo km, xe Buýt và xe Ôm	12

CÁC THUẬT NGỮ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
Ban QLDA	Ban Quản lý Dự án
Bộ GTVT	Bộ Giao thông Vận tải
DA GTNT2	Dự án Giao thông Nông thôn 2
DA GTNT3	Dự án Giao thông Nông thôn 3
DFID	Bộ Phát triển Quốc tế Anh
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
DNTN	Doanh nghiệp của khu vực tư nhân
DPI	Vụ Kế hoạch Đầu tư của các Bộ Chủ quản
GTVT	Giao thông Vận tải
KVTN	Khu vực Tư nhân
ODA	Hỗ trợ Phát triển Chính thức
PDOT	Sở GTVT Tỉnh
PER	Đánh giá Chỉ tiêu Công
UBND	Ủy ban Nhân dân
PRIP	Dự án Cải tạo Đường bộ Tỉnh
RTSS	Nghiên cứu Chiến lược Giao thông Nông thôn
SEACAP	Chương trình Tiếp cận Cộng đồng Đông Nam Á
VBSP	Ngân hàng Chính sách Xã hội
VRA	Cục Đường bộ Việt Nam

1. Mục tiêu và Phương pháp Tiếp cận của Nghiên cứu [xem Ghi chú 1 và Ngân hàng Thế giới (3) trong Phụ lục 2]

Việt Nam cam kết phát triển một nền kinh tế nhiều thành phần, và điều đó bao gồm việc hỗ trợ tích cực cho sự phát triển một khu vực doanh nghiệp tư nhân mạnh và có tính cạnh tranh. Trong bối cảnh đó, Chương trình Tiếp cận Cộng đồng Đông Nam Á (SEACAP) đã ủy nhiệm cho Công ty Tư vấn Kinh tế Mekông tiến hành nghiên cứu này để đánh giá năng lực của sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân và những trở ngại đối với sự tham gia của khu vực kinh tế này trong việc cung cấp dịch vụ, tư vấn, xây dựng và các công trình duy tu bảo dưỡng của giao thông nông thôn [GTNT] [xin xem Ghi chú 1b, Phụ lục 1]. Những đánh giá này đã đưa đến một loạt các khuyến nghị để Bộ Giao thông Vận tải [Bộ GTVT] và Dự án Giao thông Nông thôn 3 [DA GTNT3] xem xét.

Nghiên cứu cho báo cáo này đã được tiến hành trong hơn ba tháng và bao gồm nhiều chuyến công tác thực địa tới tỉnh Phú Thọ, Lào Cai, Quảng Nam và Vĩnh Long. Những tỉnh này đại diện cho các điều kiện địa lý phong phú của Việt Nam (và Phú Thọ và Lào Cai là hai tỉnh thí điểm cho DA GTNT3). Công việc chuẩn bị cho các chuyến công tác thực địa bao gồm việc xem xét các tài liệu và các nghiên cứu điều tra trước đây và hiện có. Chúng tôi xin cảm ơn sự giúp đỡ của các Sở GTVT trong các công tác chuẩn bị hậu cần. Tại các tỉnh này, chúng tôi đã phỏng vấn hai mươi hai đơn vị dịch vụ vận tải, và phỏng vấn tập trung nhóm khoảng 200 người [xin xem Phụ lục 4, 7.14]. Chúng tôi cũng xem xét lại các bảng đếm xe, và đã ghi chép lại việc đếm xe ở một vài nơi. Chúng tôi cũng phỏng vấn những người tham gia giao thông tại trung tâm các chợ [xin xem Phụ lục 7.13].

Trong báo cáo này, trước hết chúng tôi giới thiệu về bối cảnh chung của sự phát triển của khu vực tư nhân [KVTN] ở Việt Nam và trong ngành GTNT. Sau đó Phần 3 sẽ xem xét bối cảnh của cung và cầu về cơ sở hạ tầng của GTNT (3.1), tiếp theo là phân tích các vấn đề về hiệu năng của thị trường (phần 3.2), xem xét các mối quan ngại cụ thể trong việc phát triển KVTN (3.3) và các vấn đề về chất lượng dịch vụ (3.4). Thảo luận về công việc tư vấn cho các dự án của GTNT, và các mối quan ngại về tính bình đẳng và về việc hướng về phục vụ các đối tượng mục tiêu sẽ kết thúc phần thảo luận về cơ sở hạ tầng. Trong Phần 4, chúng ta sẽ xem xét các dịch vụ GTNT. Tiếp theo phần tổng quan về cung và cầu các dịch vụ GTNT (4.2) là thảo luận về những trở ngại đối với việc phát triển của các dịch vụ GTNT này (4.3), và những mối quan ngại về phúc lợi của người tiêu dùng, giá vé và người nghèo (4.4)

2. Bối cảnh của Khu vực Tư nhân

Những thay đổi gần đây trong Hiến Pháp, trong các luật về thuế, trong luật đất đai, và trong hoà giải thương mại là đại diện cho những bước tiến quan trọng trong việc phát triển những nền tảng cho một khu vực doanh nghiệp cạnh tranh hơn. Hội nghị Trung ương lần thứ năm của Đảng Cộng sản Việt Nam về phát triển KVTN đã kêu gọi có các hành động để giảm bớt việc đối xử phân biệt đối với KVTN, và để làm giảm sự tùy tiện mang tính chất hành chính trong việc thực hiện các quy định. Sự ra đời gần đây của “Luật Doanh nghiệp Thống nhất” là một bước tiến khác theo hướng tạo ra “một sân chơi bình đẳng” cho cạnh tranh của thị trường. Trong môi trường có sự trợ giúp mạnh mẽ hơn của luật pháp này, số lượng các công ty tư nhân mới ra đời đã tăng rất mạnh trong những năm gần đây.

Do vậy, kết luận ban đầu là trong năm 2005 khung luật pháp và quy định là thích hợp cho sự tham gia của KVTN, và rằng những cải cách chính sách chính thức không phải là mối quan ngại ưu tiên nếu so sánh với nhu cầu củng cố một cách có hiệu quả việc thực thi các văn bản pháp luật mới được ban hành gần đây. Trong GTNT, và ở những khu vực khác nữa, nhìn

chung là có nhu cầu chuyển phương thức kinh doanh theo kiểu phi chính thức sang chính thức.

Trong GTNT, những doanh nghiệp tư nhân phản ứng rất tích cực đối với các điều kiện và các cơ hội mới [Copplestone trang 18; và Phụ lục 8] khi mà những quy định điều chỉnh các doanh nghiệp này đã được giảm bớt [MPDF, trang iii]. Tuy nhiên, những trở ngại đối với sự tăng trưởng của các doanh nghiệp này và cũng như những trở ngại đối với hiệu năng của thị trường là sự tồn tại của các thông lệ kinh doanh phi chính thức và không minh bạch. Việc chống đối lại sự thay đổi khá là mạnh ở các địa phương – nơi mà có sự ưu thích đối với việc duy trì trật tự và lảng tránh ‘sự huyền ảo’ (hay sự tranh đấu) của các thị trường mở [Ghi chú 4]; và nơi mà các mối quan hệ cá nhân đã làm suy yếu khung luật pháp, đặc biệt là trong các quy định về Giao kết Hợp đồng [WB (3) Đánh giá Chi tiêu Công, trang 22].

Bước chuyển tới việc “tuân thủ pháp luật” liên tục bị mâu thuẫn của việc chính phủ vừa đóng vai trò là chủ sở hữu, vừa đóng vai trò là người điều tiết các hoạt động kinh tế (“mối nguy về đạo đức”) làm cho suy yếu. Kết quả là các cán bộ Nhà nước và các doanh nghiệp thường cộng tác với nhau để quản lý các thị trường. Quản lý thị trường bao gồm việc cho phép có sự linh hoạt trong các quy định đấu thầu, số lượng hạn chế các đơn vị tham gia đấu thầu, việc giao việc tuân tự cho các doanh nghiệp, thầu phụ lại, chia sẻ thiết bị và các cán bộ chủ chốt, và phân bổ một vài các cơ hội cho các doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) mà đang trong quá trình chuyển sang thành các doanh nghiệp cổ phần hay đang bị nợ nhiều.

Những thị trường bị quản lý (xem Ghi chú 8b, Phụ lục 1) phân biệt những doanh nghiệp mới gia nhập thị trường, mà ở Việt Nam chính là những doanh nghiệp của KVTN. Do vậy các DNNN được tiếp cận tốt hơn đối với thông tin, đất đai, vốn, thiết bị, và ít gặp phải các vấn đề khó khăn vướng mắc hơn trong quản lý công việc, trong giải quyết tranh chấp, và trong vấn đề dao động hợp đồng. Những thị trường bị quản lý này mang lại một vài lợi ích về sự ổn định trong ngắn hạn, về công trình, và về công ăn việc làm, nhưng nó gây ra chi phí cao hơn nhiều do không hiệu năng, và do tham nhũng. Công việc của chính phủ là làm cho thị trường hoạt động tốt và bình đẳng hơn cho tất cả mọi người, chứ không phải là để thiên lệch ai cả.

3. CÁC DỊCH VỤ VỀ CƠ SỞ HẠ TẦNG

3.1 Cầu và Cung

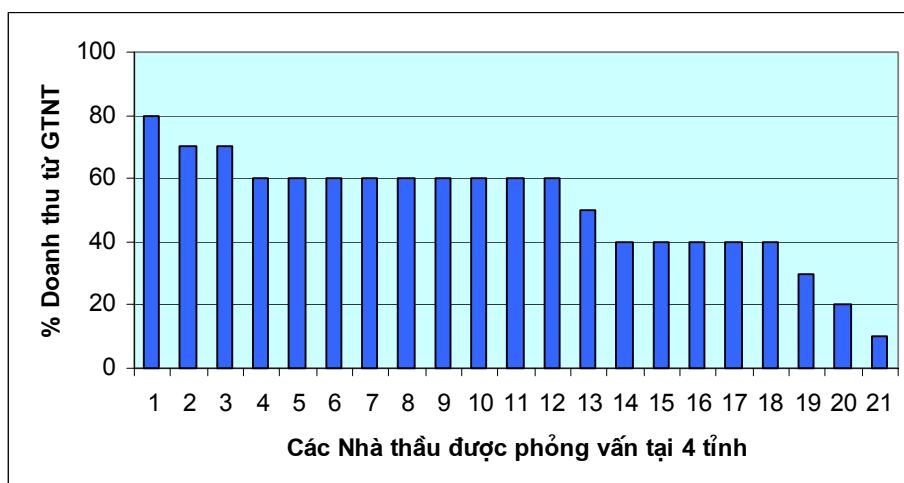
Thị trường GTNT dường như có đặc điểm là cung quá cao, mặc dầu đã có các khoản vay ODA cho việc phát triển GTNT tăng lên. Thị trường quá nhỏ bé, điển hình là khoảng 20 tỷ đồng Việt Nam cho mỗi tỉnh hàng năm, với khoản ngân sách rất ít cho duy tu bảo dưỡng, hầu như không đáng kể. Tại một tỉnh điển hình, tất cả các công trình của ngành giao thông chiếm khoảng 10% ngân sách nhà nước, như vậy nó chiếm khoảng 5% ngân sách của tất cả các công trình xây dựng dân dụng. Những ước lượng rộng rãi như vậy cho thấy cầu về GTNT điển hình chiếm khoảng 1% trong tất cả các công trình ở một tỉnh [xem Mick Foster, Phụ lục 4]. Cầu cho các công trình dân dụng không phải là cho GTNT sẽ tăng trưởng nhanh hơn cầu cho các công trình cho GTNT (do hạn chế của ngân sách nhà nước) [xin xem CIEM (Viện Quản lý Kinh tế Trung ương), trang 19-14].

Kết quả là, các công ty không chuyên về các công trình GTNT và họ đa dạng hoá các hoạt động kinh doanh: trong xây dựng; thủy lợi; xây lắp điện; xây dựng công nghiệp; trong sản xuất nguyên vật liệu; cho thuê thiết bị; và cung cấp nhiên liệu. Hình 1 cho thấy, trong 21 nhà thầu GTNT được phỏng vấn, các công trình GTNT chiếm khoảng 30-70% tổng doanh thu của họ. Biểu đồ này được vẽ dựa theo việc sắp xếp theo doanh thu trong năm 2003 (ví dụ như nhà thầu với tỷ lệ doanh thu từ GTNT lớn nhất được xếp là nhà thầu thứ “1” và nhà thầu có tỷ lệ

doanh thu từ GTNT thấp nhất được xếp là nhà thầu thứ ‘21’). Và chúng ta có thể thấy là các công trình GTNT thường mang lại một tỷ lệ doanh thu trong tổng doanh thu lớn hơn cho các nhà thầu nhỏ hơn – những nhà thầu mà thường là các doanh nghiệp tư nhân.

Hầu như tất cả các công trình đường mới đều là từ các chương trình đặc biệt và từ các nhà tài trợ. Đối với một huyện điển hình tham gia vào một số chương trình đặc biệt của một số nhà tài trợ [xem ADB, 2004; và Phụ lục 7.3], các Ban Quản lý Dự án Tỉnh (Ban QLDA Tỉnh) xử lý khoảng 10–15 tỷ đồng một năm; trong khi ngân sách huy động khoảng 4 – 5 tỷ đồng mỗi năm, cộng thêm với 1 tỷ đồng từ Ủy ban Nhân dân Huyện (UBND Huyện). Nguồn ngân sách từ trung ương và từ UBND Huyện hầu hết được phân bổ cho công tác duy tu bảo dưỡng và cho những đội sửa chữa nhỏ của các Ban Quản lý Đường bộ của nhà nước. Điển hình là có khoảng 10–20 doanh nghiệp và nhóm thợ cạnh tranh cho mỗi công trình, cộng với 5-10 doanh nghiệp/đội thợ khác từ cấp tỉnh – những người mà cũng có thể tham gia vào các gói thầu lớn hơn [Phụ lục 7.2, 7.4].

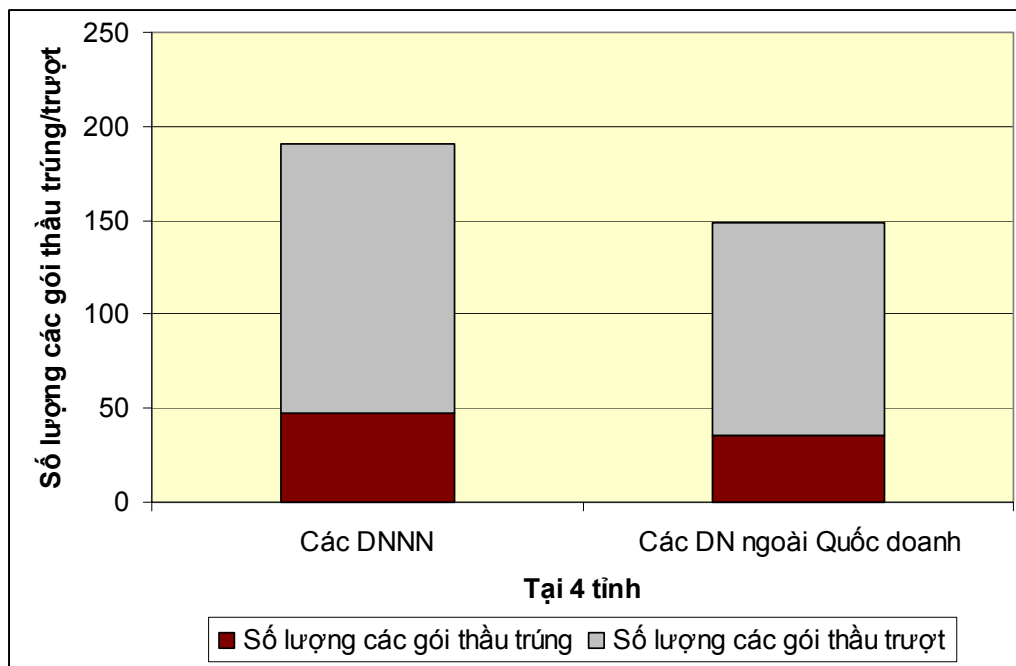
Hình 1: Phần trăm Doanh thu của các Nhà thầu từ các công trình GTNT



Nguồn: Phụ lục 7.3

Hình 2 cho thấy đóng góp của các nhà thầu tư nhân về số lượng các đấu thầu tham gia (là tổng của các đấu thầu mà công ty tham gia bị trượt và các đấu thầu mà công ty đã thắng) và số lượng các đấu thầu đã thắng không ít hơn nhiều so với các DNNN. Điều này một phần là vì các dự án của các nhà tài trợ, với những điều kiện khắt khe hơn, đấu thầu minh bạch và cạnh tranh đã dẫn đến kết quả là các nhà thầu tư nhân đã thắng được nhiều hợp đồng hơn. Tuy nhiên, những hợp đồng lớn hơn - chủ yếu là từ ngân sách nhà nước - đã thuộc về những DNNN (và gần đây là những DNNN được cổ phần hoá). Khoảng một nửa các hợp đồng này được tiến hành đấu thầu thông qua đấu thầu hạn chế hay chỉ định thầu, và rất nhiều trong số những công trình nhỏ hơn này do các doanh nghiệp của KVTN thực hiện [Phụ lục 7.2]. Do vậy, các DNNN và các doanh nghiệp trước đây là DNNN, cuối cùng đã nắm giữ phần lớn hơn trong thị trường nhỏ hẹp này.

Hình 2: Người thắng và Kẻ thua trong đấu thầu Giao thông Nông thôn: các DNNN hay các Doanh nghiệp ngoài quốc doanh?



Nguồn: Phụ lục 7.2

Cung các nhà thầu của KVTN được gia tăng là do tăng trưởng kinh tế và tăng trưởng đầu tư nhanh, do có các chương trình tập trung của các nhà tài trợ, do cổ phần hoá, và do những thay đổi trong các quy định điều tiết KVTN [Phụ lục 8]. KVTN năng động và đang gia tăng thị phần của nó trong tất cả các loại hình công trình dân dụng [xin xem Concetti, trang 7; Copplestone trang 29; CIEM trang 14; MPDF trang 4]. Các lực lượng cạnh tranh trong các ngành khác đang tác động tới ngành GTNT.

Quan trọng nhất là các nhà thầu đang tìm kiếm công việc tại các tỉnh và huyện khác. Điều này có được là do có sự cải thiện trong giao thông và thông tin liên lạc, nhưng nó cũng là do các quy định tốt hơn và cạnh tranh mở hơn. Nếu xu hướng này tiếp tục, sự hợp nhất/củng cố các nhà thầu sẽ xảy ra khi mà những nhà thầu làm ăn có hiệu quả cao lớn mạnh.

Tuy nhiên, hiện tại, nhìn chung là năng lực của các nhà thầu cũng như là tính đa dạng và tính lưu động của các nhà thầu và tư vấn GTNT là đầy đủ (thậm chí quá nhiều). Gần đây có rất nhiều doanh nghiệp gia nhập thị trường, nhiều doanh nghiệp làm ăn thua lỗ, và cạnh tranh là rất cao thậm chí đối với cả những hợp đồng nhỏ. Tuy nhiên, trong môi trường thị trường nhìn chung là năng động này, có một số lượng nhỏ nhưng quan trọng các DNNN được bảo hộ.

Nhiều bên có liên quan, bao gồm một số các cán bộ của Chính phủ, mong muốn có một giai đoạn củng cố/hợp nhất các doanh nghiệp hiện có và hạn chế những doanh nghiệp mới gia nhập thị trường GTNT. Họ lo lắng về sự khắc nghiệt hiển nhiên của một “thị trường không bị quản lý”. Những mối quan ngại chính của họ tập trung vào tính ổn định và chất lượng, và họ lập luận rằng hiện đã có đủ các nhà thầu và đơn vị vận tải, và rằng chất lượng sẽ bị đe dọa nếu có thêm các đối thủ cạnh tranh nhỏ. Họ đề xuất “sự dừng lại chiến lược” để cho phép một quá trình củng cố các doanh nghiệp hiện tại [xin xem Concetti, trang 23]. Những mối quan ngại này là bị đặt nhầm chỗ. Thị trường GTNT đang trải qua những thay đổi nền tảng mà làm tăng

hiệu năng cho thị trường - mà điều này có nghĩa là gia tăng chi phí-hiệu quả. Nhìn chung, quá trình này sẽ có thể làm giảm số lượng của tất cả các nhà thầu và làm tăng tỷ lệ các doanh nghiệp tư nhân trong thị trường này. Làm chậm quá trình thay đổi này chỉ gây ra các chi phí không cần thiết.

3.2 Các vấn đề về hiệu năng của thị trường

Thị trường GTNT còn xa mới được hoàn hảo, nhưng nó cũng đang hoạt động và có sự cạnh tranh. Hiệu năng của thị trường có thể được gia tăng ở một số khía cạnh. Trong phần này chúng ta sẽ xem xét, tìm ra những khía cạnh mà áp dụng cho tất cả các nhà thầu, và sau đó chúng ta sẽ xem xét những khía cạnh nào là mối quan ngại cụ thể của các nhà thầu KVTN.

Các vấn đề về quy mô công trình. Các công trình GTNT trung bình trong năm năm đóng góp khoảng 40-50% doanh thu của một nhà thầu điển hình nhỏ ở huyện, và khoảng 20-30% của một nhà thầu điển hình lớn hơn ở tỉnh. Quan điểm chung là các nhà thầu nhỏ không thể phát triển từ cầu và các gói thầu điển hình trong ngành GTNT [Ghi chú 9; xin xem Mick Foster, Phụ lục 3]. Các nhà thầu nhỏ trong GTNT đạt được phần lớn các công trình thông qua các Thầu chỉ định. Những kỹ năng, cán bộ và các nguồn lực để phát triển thịnh vượng trong thị trường này nhìn chung là không thể mở rộng vào thị trường đấu thầu cạnh tranh cho các hợp đồng lớn hơn.

Dường như là hầu hết các nhà thầu lớn mạnh từ huyện sẽ bị các doanh nghiệp trung ương có doanh thu lớn hơn, đa dạng hơn cùng với các mạng lưới kinh doanh và cả sự tiếp cận tốt hơn với các dự án tài trợ khác nhau loại ra khỏi thị trường. Điều này không nhất thiết là một điều xấu nếu nó tạo ra chi phí-hiệu quả cao hơn. Hơn nữa, các quá trình rõ ràng và minh bạch hơn có thể được phát triển khi các doanh nghiệp và các nhà thầu lớn mạnh hơn [ILO trang 7, Concetti trang 24].

Thất thoát được báo cáo là chiếm khoảng 30% giá trị hợp đồng [Ghi chú 8b, Phụ lục 1]. Mối quan ngại công chúng quan tâm là xác định các nhà thầu đang nắm giữ các khoản tài chính chênh lệch giữa chi phí thực tế làm công trình và chi phí được quyết toán ở đâu, và sau đó để đưa ra các biện pháp làm giảm thất thoát này. Quan điểm từ các chuyên công tác thực địa gợi ý rằng nên kiểm tra nếu giá dự toán công trình quá cao, nếu các thay đổi trong hợp đồng được xác nhận là chính xác, và nếu mức lương thực tế trả cho người làm công là theo giá dự toán. Các điều khoản mà đảm bảo sự công bố bắt buộc trước công chúng tất cả các thông tin liên quan đến thầu sẽ còn khá lâu nữa mới có thể làm giảm thất thoát.

Sự bất ổn trong kinh doanh sẽ lớn hơn trong một môi trường mà có thất thoát và thông đồng trong đấu thầu, mà việc đấu thầu các dự án mà không được tài trợ hay không được ngân sách tài trợ đầy đủ sẽ càng làm cho sự không chắc chắn trong kinh doanh lớn hơn. Sự không chắc chắn cũng gia tăng do **công tác quản lý và điều hành dự án**, mà công tác này được báo cáo là “một trở ngại trong việc lập kế hoạch và thực hiện các công trình, và là một nguyên nhân tạo ra các khoản tham nhũng”. Mối gắn kết phức tạp giữa các đơn vị liên quan [các tiểu hệ thống] làm suy giảm các luồng thông tin và làm chậm trễ việc ra quyết định [Ghi chú 14; Phụ lục 5.2]. Các kiến thức và thông tin không được lưu thông từ các cơ quan Chính phủ và trong các cơ quan Chính phủ. Có nhu cầu chính đáng cho việc giảm bớt các đầu mối và các khâu trong tất cả các quá trình.

Các khoản thanh toán chậm do các thủ tục quá nhiều bước, do lợi ích cá nhân trong sự quan liêu, và do lỗi trong thông tin đã tạo ra thêm chi phí cho các doanh nghiệp [Ghi chú 12; ILO trang 14, Ghi chú 11; WSP (2) trang 7]. Một trong số những sự chậm trễ gây bức bối nhất là việc được cấp tài liệu nghiệm thu sau khi đã vượt qua được đợt kiểm tra chất lượng [Xin xem DA GTNT2 (2) trang 1,6]. Các quá trình trong DA GTNT2 và DA Cải tạo Nâng cấp Tỉnh lộ

của ADB có sử dụng Tài khoản Tiền Tạm ứng [Phụ lục 5.2.B]. Việc sử dụng tài khoản này được đánh giá cao vì không gây ra thanh toán chậm. Các ý kiến chung cho rằng chất lượng của các công trình của các Hợp đồng trả chậm không thấp hơn các tiêu chuẩn yêu cầu. Tuy nhiên có vài trường hợp tiến độ thi công bị chậm lại, thậm chí bị đình chỉ vì nợ quá hạn.

Trước sự cạnh tranh mạnh mẽ và những vấn đề khó khăn vướng mắc nói trên, không ngạc nhiên khi tỷ lệ lợi nhuận được báo cáo lại thấp. Đối với những gói thầu đấu thầu rộng rãi (lớn hơn 1 tỷ đồng), các nhà thầu báo cáo rằng họ mong đợi khoảng 5% lợi nhuận ròng, và họ thường chào thầu điển hình là thấp hơn từ 8 đến 12% so với giá dự toán công trình [xin xem Copplestone trang 19]. Khi thầu được mời dưới hình thức ‘chào giá cạnh tranh’ (từ 500 triệu đồng đến 1 tỷ đồng) và những hợp đồng chỉ định thầu (dưới 500 triệu đồng), họ hy vọng có 5% lợi nhuận và giá ký hợp đồng thấp hơn từ 0-8% so với giá dự toán công trình. Trên thực tế, tỷ lệ lợi nhuận thực cho các gói thầu lớn hơn có thể cao hơn, nhưng cũng vẫn thấp hơn các chuẩn mực quốc tế.

Các hợp đồng GTNT đưa đến mức độ bất ổn và rủi ro trong kinh doanh cao một cách không chính đáng, đây là chưa kể đến việc thất thoát. Những chi phí này mọi công ty đều cần thích nghi. Trong bối cảnh cung quá nhiều, các công ty thường đánh giá rủi ro thấp hơn để kiếm được việc làm và sau đó phải chịu đựng hậu quả. Chính phủ không có trách nhiệm phải giúp đỡ các công ty này, nhưng trách nhiệm của chính phủ là phải giảm bớt tính bất ổn và rủi ro những công ty này (bao gồm cả công ty tư nhân và DNNN) phải gánh chịu trên thị trường GTNT.

3.3 Những mối quan ngại của KVTN

Các nhà thầu của KVTN nhỏ hơn so với các DNNN, và so với các DNNN, các nhà thầu tư nhân có xu hướng thực hiện tỷ lệ các công trình nhỏ cao hơn. Như đã trình bày ở trên, điều này cho thấy vấn đề là làm thế nào để lớn mạnh thành các công ty lớn hơn và thắng các gói thầu lớn hơn. Họ cũng phải chịu đựng sự phân biệt đối xử có tính hệ thống.

Phần lớn vốn tài trợ các hợp đồng của KVTN huy động từ chủ sở hữu hay từ tiết kiệm hộ gia đình, tiền mặt từ các dự án hay hoạt động khác, hay (cho ‘các trường hợp vay nóng’) từ những người cho vay địa phương với những đảm bảo cá nhân và ngắn hạn [Phụ lục 10; CIEM chương 5]. Các nhà thầu KVTN điển hình là không thể tiếp cận vốn vay ngân hàng. Các ngân hàng yêu cầu các thủ tục phức tạp (đặc biệt là cho các công ty mới), và yêu cầu nhiều thời gian và chi phí để xử lý các giao dịch. Nói chung, các ngân hàng vẫn coi các công ty tư nhân là quá nhỏ và khó khăn trong việc theo dõi các hoạt động kinh doanh của họ. Có tiềm năng cho các doanh nghiệp nhỏ sử dụng Ngân hàng Chính sách Xã hội Việt Nam (VBSP) – nhưng chỉ với sự cho phép của nhà nước, mà điều này cũng tốn chi phí và chậm trễ. Hơn nữa, các ngân hàng có cảm tình với các DNNN hơn vì họ có bảo đảm rõ ràng hay bảo đảm ngầm của Chính phủ, họ đã có một quá trình vay, và họ tiếp cận dễ dàng hơn với đất đai với vai trò là vật thế chấp. Tiếp cận với vốn có lẽ là trở ngại nghiêm trọng nhất và có lẽ là ràng buộc lớn nhất ngăn cản không cho các nhà thầu tư nhân lớn mạnh thành các công ty lớn hơn.

Trong khi sự minh bạch thông tin có thể được cải thiện trong nhiều lĩnh vực, các nhà thầu tư nhân ít có các mối quan hệ hơn đang gặp phải một vấn đề khó khăn vướng mắc. Hầu hết các cán bộ và nhà kinh doanh trên thị trường GTNT đang phải chịu đựng tình trạng đối thông tin. Lưu trữ thông tin và phụ thuộc vào một vài nguồn ít ỏi là những thông lệ chung. Nên bắt buộc việc phổ biến thông tin cho công chúng, sử dụng địa điểm công cộng, báo chí và mạng internet. Nếu không có những chính sách như vậy, các nhà thầu tư nhân sẽ còn tiếp tục phải chịu đựng tình trạng này do chỉ có mối quan hệ lỏng lẻo với những cán bộ của Chính phủ có thông tin.

Đăng ký Niên giám cho các Nhà thầu và các nhà Tư vấn (với hồ sơ, năng lực, các công trình đã thực hiện, v.v...) dường như là một quá trình chưa hoàn thiện và chưa chính thức. Tuy nhiên, dường như là các cơ quan của Chính phủ biết chính xác các năng lực của các doanh nghiệp địa phương, nhưng cần có thêm các tham vấn chính thức về các doanh nghiệp từ các địa phương khác đến. Một hệ thống đăng ký đúng đắn sẽ trợ giúp cho sự tăng trưởng của các doanh nghiệp lớn hơn và làm ăn có hiệu quả nhất lớn mạnh và đạt được những công việc ở các địa phương khác.

Hầu hết các nhà thầu không có mối quan ngại lớn nào về các yêu cầu sơ tuyển trong việc tham gia đấu thầu vì năng lực của họ là đủ cho các yêu cầu của GTNT. Tuy nhiên một số tiêu chí dường như là không phù hợp và phân biệt đối xử những doanh nghiệp tư nhân mới, ví dụ như các yêu cầu về thiết bị (ở những nơi mà họ có thể đi thuê hoặc đi mượn thiết bị) và yêu cầu về tuổi đời của các công ty tính từ khi thành lập.

Một cách dễ hiểu là các công ty tư nhân ưa thích các công trình của DA GTNT3 được dành riêng cho các doanh nghiệp ngoài quốc doanh và mong muốn mở rộng điều kiện này cho tất cả các chương trình của tất cả các nhà tài trợ [xin xem Ghi chú 15]. Tuy nhiên, sự phân biệt đối xử tích cực này sẽ làm phân đoạn thị trường và có thể làm cho các công ty tư nhân phụ thuộc vào các dự án của nhà tài trợ, mà những công trình này chỉ là một phần nhỏ của thị trường thầu [Mick Foster, Phụ lục 3]. Tất nhiên sẽ là không công bằng nếu những ưu đãi hiện tại là một lý do mà các hợp đồng các DNNN đạt được tiếp tục chiếm một tỷ lệ lớn hơn trong các hợp đồng của ngân sách nhà nước, nhưng bảo hộ một phần thị trường nhỏ hơn để chỉ dành riêng cho các công ty tư nhân là một sự lựa chọn “tốt-nhất-thứ-hai” trong việc tạo ra sân chơi bình đẳng cho tất cả mọi công ty mà không tính tới hình thức sở hữu của các công ty đó. Tuy nhiên, một hạn ngạch cho KVTN tạm thời có thể được giải thích là để chống lại sự phân biệt đối xử hiện tại - và hi vọng là chỉ có tính tạm thời – sự phân biệt đối xử mà dành các ưu đãi cho các công ty nhà nước. Nhưng vấn đề này nên được triển khai song hành cùng với việc giải quyết các vấn đề chung được nêu ra trong Phần 3.2 ở trên.

3.4 Chất lượng của Dịch vụ

Chất lượng của các nhà thầu có dao động, nhưng nhìn chung là khá tốt. Tất cả các nhà thầu được phỏng vấn đều có thể chỉ ra là họ có đội ngũ cán bộ kỹ thuật tốt để thực hiện các hợp đồng GTNT. Các kỹ năng quản lý có lẽ là đầy đủ. Hầu hết các giám đốc có kinh nghiệm lâu năm và có các chứng chỉ chính thức trong ngành giao thông và xây dựng [Ghi chú 13]. Trong bối cảnh cung quá nhiều, tỷ lệ lợi nhuận được báo cáo thấp có thể làm giảm chất lượng các hợp đồng nhỏ điển hình của GTNT, một trong các lý do chính là vì trách nhiệm và công tác giám sát có thể ít được thực hiện hơn cho các công trình nhỏ hơn và ở vùng sâu vùng xa hơn. Mặt khác, nếu thất thoát trên thực tế khoảng 30%, thì sẽ còn có thể giảm giá hợp đồng và nâng cao chất lượng và nâng cao tỷ lệ lợi nhuận (thực tế) của công trình bằng cách giảm các khoản chi trả bất hợp pháp.

Vì cung quá nhiều, vì các yêu cầu về công việc thấp [Ghi chú 16] và vì có sự hợp tác giữa các hiệp hội, nên không có cầu cho các doanh nghiệp chuyên về thuê thiết bị [xin xem Phụ lục 9; ILO trang 15].

Nhiều bên liên quan báo cáo là các tiêu chuẩn kỹ thuật đường của DA GTNT2 quá thấp, và các con đường xuống cấp chỉ sau 2-3 năm. Đường cấp phối dường như không phù hợp cho một số đường GTNT. Một số người mong rằng DA GTNT3 sẽ tập trung vào nâng cấp những con đường tiếp cận cơ bản cấp phối của DA GTNT2 thành đường rải nhựa, thay cho việc làm thêm nhiều đường cấp phối.

3.5 Các tư vấn

Do các cải cách chính sách của Chính phủ và yêu cầu của KVTN, số lượng và năng lực của các công ty tư vấn là đủ cho lượng công việc GTNT hiện tại và đủ cho mức cầu có thể [Ghi chú 18]. Bối cảnh của GTNT cũng cho phép các tư vấn có được các công việc thường xuyên, nhưng sự phát triển những kỹ năng nghề nghiệp hiện có của họ đang phải chịu đựng hệ thống giáo dục kỹ thuật và dạy nghề kém phát triển.

Các cơ quan địa phương ưa thích thuê người làm trong DNNN làm công tác thiết kế do họ có uy tín, có kiến thức về tình hình địa phương và có sự tiếp cận thông tin. Họ cũng có lợi thế về hậu cần, dịch vụ hỗ trợ, chi phí và dễ huy động [xin xem Concetti trang 6]. Chỉ có thời gian mới có thể giúp cho việc xây dựng “nguồn nhân lực” tương tự như vậy cho khu vực tư vấn tư nhân mới nổi.

Đối với hầu hết các dự án GTNT, Tư vấn địa phương được chỉ định sau khi hồ sơ của họ được xem xét và bản khai báo năng lực của họ được kiểm tra [Ghi chú 19]. Khảo sát cho thấy các Ban QLDA tỉnh và các Tư vấn vẫn thích phương pháp này và điều này được khuyến nghị cho DA GTNT3.

Tư vấn được yêu cầu phải có *Chứng chỉ Tư vấn Giám sát* của Bộ GTVT cấp sau đợt đào tạo ngắn [xem Ghi chú 19]. Cần có nhu cầu củng cố tư vấn giám sát, do họ chính là những người đặt ra các kiểm soát chất lượng đối với các cartel của thị trường bị quản lý. Người dân địa phương có thể hỗ trợ cho các tư vấn – những người mà giám sát các công trình nhỏ. Những người phù hợp - đặc biệt là phụ nữ - có thể được đào tạo và được cử để giám sát và báo cáo các công trình đã ký hợp đồng với địa phương và công trình của cộng đồng.

3.6 Các mối quan ngại về Bình đẳng và việc Phục vụ đối tượng Mục tiêu

Trong các công việc về thầu, tư vấn, kỹ thuật và các công trình GTNT hầu hết là “việc của nam giới”. Trong các công trình địa phương, phụ nữ tham gia bình đẳng trong lao động. Phụ nữ chiếm một tỷ lệ lớn hơn trong số các lao động bị trả lương thấp [Ghi chú 22]. Mức lương thực trả dao động theo mùa, và theo các hoạt động sinh kế khác ở địa phương, và chỉ chiếm khoảng 40-50% hoá đơn thanh toán của chủ công trình.

Các nhà thầu và Ban Quản lý Đường bộ thích thuê những người có nhiều kinh nghiệm về các công trình đường để giảm chi phí giám sát và đạt chất lượng. Nhu cầu thuê những người ở vùng sâu, người nghèo và những người dễ bị tổn thương thì thấp hơn; và nếu được chọn, lương của họ cũng thấp hơn nhiều. Chúng tôi không khuyến nghị việc cung cấp trợ cấp tuyển dụng những người nghèo vì nó không bền vững, khó có thể theo dõi, và có những sự lựa chọn tốt hơn cho các khoản chi tiêu phục vụ đối tượng mục tiêu một cách trực tiếp.

Việt Nam có nhiều kinh nghiệm trong việc tuyển dụng lao động địa phương, và các nghiên cứu khác cho thấy có những lợi nhuận tiềm năng về sản lượng và chất lượng thông qua sử dụng các kỹ thuật lao động giản đơn [ILO, Mick Foster, Viện Chiến lược và Phát triển GTVT] tại các nơi có điều kiện không đòi hỏi cao, những nơi chỉ đòi hỏi các điều kiện tiếp cận cơ bản với các gói thầu nhỏ hơn [Ghi chú 21]. Điều này cho thấy cần có nhu cầu (trong các công trình DA GTNT3 và ngân sách nhà nước) phát triển và hỗ trợ các nhà quản lý và kỹ thuật viên ở cấp huyện và xã sử dụng “các công nghệ phù hợp”-

4. CÁC DỊCH VỤ GIAO THÔNG NÔNG THÔN

4.1 Các Dịch vụ GTNT và các Đơn vị vận tải [xin xem thêm ADB (2)]

Các dịch vụ GTNT cạnh tranh với nhau trong một môi trường mật khác lại có sự điều tiết cao. Quản lý Nhà nước quyết định việc đăng ký kinh doanh và phê chuẩn các tuyến đường. Giá vé do UBND Tỉnh quy định. Quản lý nhà nước vẫn được thể hiện thông qua các hợp tác xã, thường là được tổ chức xung quanh một DNNN hay một DNNN đã được cổ phần. Chức năng chính của họ là điều phối những đơn vị vận tải và tham mưu cho các cơ quan chính phủ về cung và giá cả; và làm trung gian với công an và các quan chức có thẩm quyền khác. Tuy nhiên, các doanh nghiệp vận tải nhà nước không thống trị thị trường dịch vụ vận tải GTNT và đường như có ít các ưu đãi chính sách cho các DNNN trong thị trường này.

Đối với các công ty dịch vụ vận tải GTNT, yêu cầu về vốn và chuyên môn là thấp và các doanh nghiệp phi vận tải thường có thể tự lo phương tiện đi lại cho chính họ. Hơn 75% các đơn vị vận tải cho rằng việc gia nhập thị trường là quá “dễ dàng”, cạnh tranh ‘lớn’ hay ‘rất lớn’ và ‘đang gia tăng’ [Phụ lục 7.10].

Tuy nhiên, các ‘cartel’ tồn tại với rất nhiều mức độ về tính chính thức và tính hiệu quả vì việc tìm kiếm lợi nhuận và việc bảo vệ thị phần đòi hỏi các đơn vị vận tải tìm kiếm những phương thức xung quanh những thoả thuận về vận hành, ví dụ như chuyển vào những tuyến đường ‘được bảo hộ’ hay phục vụ những hành khách không thuộc các nhà đón khách hay các điểm đỗ xe buýt đã cam kết trước. Đường như là những áp lực đối với KVTN như vậy sẽ xói mòn ảnh hưởng của các cartel và các hợp tác xã và dẫn tới dần dần xoá bỏ quản lý nhà nước trực tiếp.

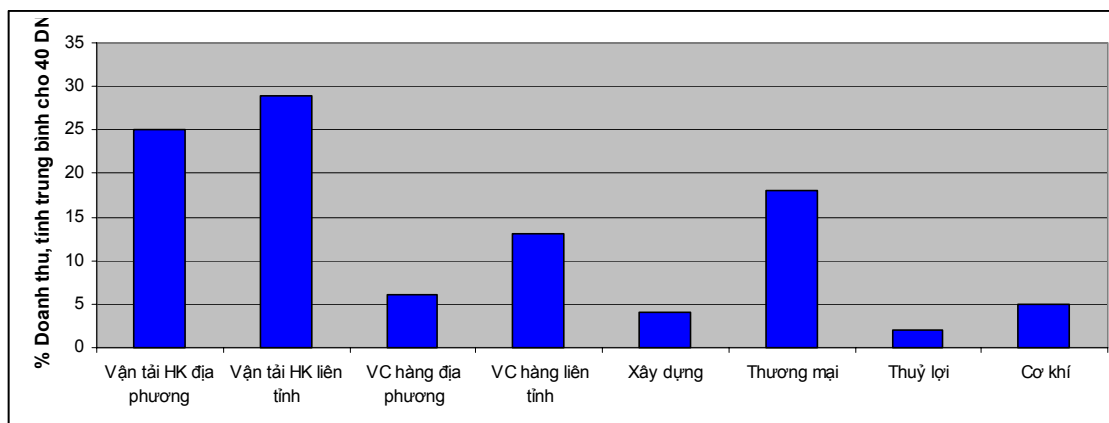
Các đơn vị vận tải GTNT vận hành một cách độc lập và trong số những người được phỏng vấn không có ai cho rằng việc thành lập một Hiệp hội đại diện cho các đơn vị vận tải sẽ có ích cho họ.

4.2 Cầu và Cung các Dịch vụ GTNT

Cầu về các dịch vụ vận tải tăng trưởng khoảng 8-10 phần trăm một năm trên các tuyến liên đô thị và các tuyến đường dài, mặc dầu có sở hữu ô tô cá nhân tăng lên nhanh chóng. Hầu hết các công ty dịch vụ GTNT đang hoạt động trong những thị trường nhiều điểm với rất nhiều khách hàng nhỏ mà cầu của họ phụ thuộc vào sản xuất theo thời vụ, vào chu kỳ kinh doanh và thương mại [xem DFID trang 14]. Trong khi chất lượng mật đường vẫn còn kém, việc đi lại chủ yếu là đi bộ, sử dụng súc vật kéo, đi xe đạp và dùng máy kéo. Khoảng 90% việc đi lại là đi bộ, dùng gia súc kéo, xe đạp, xe máy, máy kéo và công nông. Giao thông xe máy đã tăng gấp đôi trong vòng 4 năm và xu hướng thu nhập còn cho thấy rằng rất có thể còn tăng gấp đôi trong 4-5 năm tới [Ghi chú 28, 32 và DFID trang 9]. Như Hình 3 đã chỉ rõ, các dịch vụ GTNT rất đa dạng. Dịch vụ vận tải hành khách chiếm một tỷ trọng rất lớn trong tổng doanh thu (của những công ty mà chúng tôi đã phỏng vấn trong nghiên cứu này), với dịch vụ vận tải hành khách liên tỉnh chiếm khoảng 30% tổng doanh thu.

Cung các dịch vụ vận tải GTNT đang tăng cùng với cầu tăng. Sự tăng trưởng của ngành vận tải GTNT này chủ yếu do cầu tăng vì thu nhập, tiết kiệm và tín dụng của các doanh nghiệp, đặc biệt các doanh nghiệp ở các thị trấn và thị xã, đang tăng nhanh hơn là sản lượng và thu nhập của người dân nông thôn. Nói chung, phản ứng tích cực của cung là rất nhanh khi các chi phí vận hành phương tiện giảm hay cầu của người tiêu dùng tăng.

Hình 3: Tính đa dạng của các Dịch vụ trong Giao thông Nông thôn.



Nguồn: Phụ lục 7.8

Tất cả những người được hỏi đều hài lòng với sự sẵn có của các dịch vụ sửa chữa cơ khí và điện cho các phương tiện đường bộ và tàu thuyền của vận tải GTNT, nhưng họ có một vài mối quan ngại về chất lượng của dịch vụ. Ở một số vùng, có sự quan tâm trong việc mở các xưởng được trang bị đầy đủ thiết bị và cung cấp đào tạo và chứng chỉ đào tạo cho các thợ cơ khí.

Những người nghèo sống ở các vùng sâu vùng xa có ít sự lựa chọn về phương tiện đi lại hơn và phải chịu chi phí đi lại cho mỗi km cao hơn. Hầu hết họ không được tiếp cận với vận tải xe buýt, và thay vào đó, chủ yếu là dựa vào xe ôm. Ô tô buýt có thể tới các vùng khác, nhưng sự sẵn có và tần suất của các chuyến xe bị giới hạn bởi chi phí vận hành phương tiện, đặc biệt vào mùa mưa. Những con đường chất lượng kém và những nơi có mật độ dân cư thưa thớt làm cho việc cung cấp dịch vụ vận tải có hiệu quả về mặt chi phí-lợi ích trở nên khó khăn. Tuy nhiên, thậm chí những con đường vào mùa mưa bị xấu đi cũng có những tác động quan trọng tới việc cải thiện việc tiếp cận của những thương lái nông nghiệp tới các làng bản – việc tiếp cận này làm tăng giá cả rông mà người nông dân được trả và khuyến khích họ đa dạng hoá mùa vụ.

4.3 Trở ngại đối với việc hoạt động của các đơn vị vận tải

Số lượng các hành khách được chuyên chở tính trên đầu phương tiện hàng ngày được báo cáo là đang giảm đi. Để giữ được tính cạnh tranh, các đơn vị vận tải tin là [Phụ lục 7.10] họ cần phải mua những phương tiện đi lại và thiết bị hiện đại, cải thiện dịch vụ vận tải của họ và tìm kiếm những tuyến đường mới. Một số người còn cho biết họ đã đưa ra giá vé thấp hơn ‘một cách bí mật’, điều này trái với những cam kết tập thể [xin xem Ghi chú 27 về định giá]. Lợi nhuận được báo cáo là chiếm khoảng 4-5 % của tổng doanh thu trong vận tải GTNT [Phụ lục 7.9]. Các giá vé đã tăng gần đây do tác động của giá dầu tăng, nhưng việc tăng giá vé này vẫn được cho là chưa đủ để bù chi phí vận hành phương tiện tăng và các chi phí kinh doanh [bao gồm cả tiền phạt giao thông].

Tuy nhiên, các đơn vị vận tải báo cáo là nhìn chung tăng trưởng trong doanh thu của họ là 8-10% trong những năm gần đây, mặc dầu họ dự đoán là tăng trưởng sẽ chậm đi trong năm tới, và rõ ràng là nhiều đơn vị vận tải đang phải đi vay, và trả các khoản vay để có các phương tiện mới. Do vậy, ấn tượng chung là đây là một thị trường cạnh tranh với việc gia nhập và rút khỏi thị trường là dễ dàng, nhưng cũng có quá nhiều quy định điều tiết và cũng có những khoản chi phí và chi trả tham nhũng đi kèm.

Sự tắc nghẽn trong các tuyến đường liên tỉnh và việc mặt đường bị phá hoại đã làm cho tốc độ đi lại giảm, càng làm gia tăng các vấn đề khó khăn vướng mắc. Hoạt động giao thông giữa các vùng đô thị đang tăng nhanh hơn so với giao thông nông thôn, vì thế các đơn vị vận tải thích đầu tư và vận hành ở cấp độ đó với mức chi phí vận hành xe thấp hơn. Tất cả các đơn vị vận tải được phỏng vấn đều cho rằng các khoản tiền tham nhũng (đôi khi để hạn chế sự cạnh tranh và đôi khi không được lợi ích gì cụ thể) là những chi phí kinh doanh chính và làm đứt quãng công việc kinh doanh của họ.

Cán bộ Công an rất tích cực trong việc kiểm tra các quy định an toàn, tải trọng, và kiểm tra điều kiện của phương tiện. Các đơn vị vận tải thường xuyên báo cáo là các cán bộ công an quá “sốt sắng” và gây “tốn kém” về tiền bạc và thời gian của nhà quản lý. Mặc dầu là một vấn đề nhạy cảm, Chính phủ Việt Nam nên điều tra vấn đề này. Nếu việc thực thi các quy định gây ra chi phí cao không cần thiết cho các đơn vị vận tải, thì điều đó có nghĩa là tạo ra chi phí cao không cần thiết cho việc vận chuyển hàng hoá tới các thị trường nội địa và quốc tế. Điều đó sẽ trở thành một mối quan ngại về cạnh tranh quốc tế.

Mặt khác, khẳng định của một vài đơn vị cho rằng họ “buộc phải cho các phương tiện của mình chở quá tải” [Ghi chú 25] chẳng có ý nghĩa gì nếu họ đang thường xuyên bị phạt vì làm điều đó. Rõ ràng đây là hai mặt của câu chuyện, nhưng nên hiểu rõ câu chuyện này cũng như phải đánh giá các chi phí và lợi ích toàn bộ của các quy định cụ thể và việc thực hiện các quy định này trên thực tế.

Các đơn vị vận tải đã chỉ ra các trở ngại nghiêm trọng nhất trong GTNT như sau [Phụ lục 7.10] là cầu thấp và hay biến thiên ở các khu vực có điều kiện kém; khó khăn trong việc tiếp cận các nguồn vốn và do vậy, khó khăn trong việc mua thiết bị mới; và chính sách không nhất quán và “không hợp lý”. Các mối quan ngại liên quan đến cơ sở hạ tầng bao gồm tình trạng các con đường kém, kém an toàn, hạn chế về tải trọng, chi phí vận hành phương tiện, tắc nghẽn GT; đối với tàu thuyền là việc các kênh mương bị bồi lấp và tình trạng xấu của bến thuyền và cầu tàu.

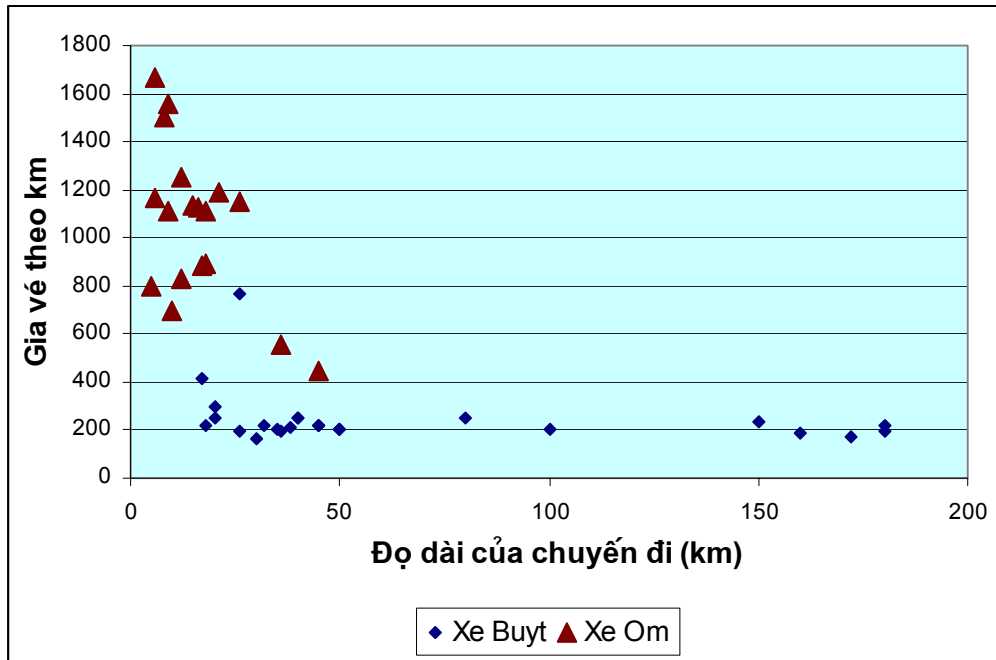
Các đơn vị vận tải ưa thích sử dụng các phương tiện lớn hơn cho toàn bộ mạng lưới, nhưng họ gặp trở ngại bởi hạn chế về tải trọng và không được chở hàng công kênh. Tuy nhiên, những trở ngại này có thể là chính đáng bởi có những lý do cho an toàn và bảo dưỡng đường cho những quy định này. Mọi quốc gia đều có những quy định như vậy. Vấn đề là liệu các chi tiết của các quy định có có lý hay không, và liệu việc thực thi các quy định có công bằng và minh bạch hay không. Lợi ích của những người sử dụng dịch vụ vận tải sẽ được đáp ứng một cách tốt nhất bởi các quy định hợp lý tập trung vào việc bảo vệ an toàn của dân chúng và của các hàng hoá công cộng, nhưng nhìn chung không phải bằng việc quản lý các thị trường và hạn chế sự cạnh tranh.

Một số các dịch vụ đường thủy – hầu hết là dùng để chở vật liệu xây dựng – bị hạn chế bởi các con kênh rạch bị bồi lấp vào mùa khô và đó cũng là mùa xây dựng. Vấn đề này, và việc mở rộng cầu cho các công trình dân dụng đã dẫn đến phải chuyển việc vận chuyển sang đường bộ. Điều này không tạo ra hiệu năng cao hơn một cách cần thiết vì các chi phí vận chuyển tư nhân không phản ánh chi tiêu công cộng cao của đường bộ (phí cầu đường là nhỏ). Cần có một nghiên cứu về chi phí và lợi ích của những lựa chọn này, và có thể cần có chương trình chia sẻ chi phí trong việc nạo vét bùn ở một số huyện. Tương tự như vậy, đối với các dịch vụ vận chuyển hàng và vận tải hành khách bằng đường thủy, các chi phí thực tế có thể được giảm bằng cách cải tạo các bến thuyền [xin xem Ghi chú 33].

4.4 Phúc lợi của người tiêu dùng, giá vé và người nghèo

Giá vé xe buýt trên các con đường quốc lộ và tỉnh lộ khoảng 200-300 đồng mỗi km, thay đổi chủ yếu theo địa hình và các cấp độ cạnh tranh. Giá vé trên hệ thống GTNT lại cao hơn rất nhiều, đến mức 400-600 đồng/km khi đi xe buýt và 800-1000 đồng khi đi xe ôm (xin xem Hình 4) [Phụ lục 7.13; và Ghi chú 26; và ADB (2)].

Hình 4: Giá vé theo Km, xe Buýt và xe Ôm.



Nguồn: Phụ lục 7.13

Những người tham gia giao thông sẵn sàng trả chi phí cao hơn cho xe ôm (nhiều hơn xe buýt), khi họ có sự lựa chọn, vì họ không phải tốn thời gian chờ đợi, và xe ôm thì lại có sẵn cả ngày, và xe ôm có thể đưa họ từ ruộng về thẳng nhà. Dần chúng chuyển sang đi lại bằng xe buýt với giá vé rẻ hơn trên các con đường đáng tin cậy, mà những con đường này nối họ với các thị trường rộng lớn hơn, và giúp họ có được mối quan hệ mật thiết hơn với những thương lái.

Tuy nhiên, trên những con đường gồ ghề hơn ở vùng sâu vùng xa, những người tham gia giao thông điển hình là những người nghèo [DFID trang 8-13] và phải phụ thuộc vào xe đạp, đi bộ và dùng xe súc vật kéo. Họ thường phải trả giá cao hơn ba lần cho mỗi km (cũng như là thời gian cho từng km) hơn là những người tham gia giao thông mà sống gần các chợ hơn và tiếp cận được với xe buýt. Tuy nhiên, các con đường gồ ghề mà xe đạp có thể đi lại được có một tác động lớn, vì nó cho phép việc chuyển từ đi bộ và đi xe súc vật kéo sang đi xe đạp (ví dụ: từ 4 km/h với 50kg tải trọng sang 20km/h và 100-200kg tải trọng) [xem thêm DFID trang 8, 14]

Tuy nhiên, hầu hết các bên đối tác (mà phần lớn không phải là người nghèo) phê phán cấp đường thấp. Họ cho rằng cấp đường trong DA GTNT2 là quá thấp, và các con đường này chỉ tốt trong 2-3 năm. Họ cho biết họ ưa thích ít km đường hơn nhưng chất lượng phải tốt hơn và nên được láng nhựa [Ghi chú 29].

Trợ cấp trực tiếp cho việc cải thiện dịch vụ vận tải GTNT cho những vùng nghèo nhất là không nên. Trợ cấp đã có trong những con đường được xây dựng để tới được những vùng này, và những dịch vụ vận tải xuất hiện để sử dụng những con đường này nên để cho các lực lượng thị trường tự quyết định. Mặc dầu với những quy định hiện tại, UBND Tỉnh có thể cải thiện cung dịch vụ này ở địa phương bằng cách cho phép nhiều đơn vị vận tải được thành lập ở các xã hơn là cho các đơn vị vận tải mới thành lập ở các thị trấn, thị xã.

Các đơn vị vận tải thường xem vấn đề an toàn là một vấn đề nhỏ trong công việc kinh doanh của họ [Phụ lục 7.9], mặc dù số liệu về tai nạn từ Sở GTVT Tỉnh [Phụ lục 7.12 và Đánh giá Chỉ tiêu Công (trang 22)] lại cho thấy đó là một vấn đề kinh tế xã hội chính trên các con đường lớn. Các đơn vị vận tải và người tham gia giao thông báo cáo là rủi ro chủ yếu là do mặt đường gồ ghề ở những chỗ dốc, chỗ lở đất ở những vùng đồi núi, phương tiện quá tải trọng, các phương tiện chất lượng kém và, trên những con đường chính, có quá nhiều loại phương tiện cùng lưu thông trên đường, và đường bị tách nghẽn. Một số người tham gia GTNT nghi ngại về tốc độ cao hơn trên các con đường đã được cải tạo và muốn giảm tốc tại các ngã tư và các giao lộ.

Một số đơn vị vận tải tin là giá vé bị ‘đặt quá cao’ vì chúng “chịu tác động của chi phí quá lớn của các DNNN”, và vẫn có câu tiếm tàng lớn (‘câu co dân nhiều theo giá’) từ các khách hàng mà có khả năng chỉ trả cho mức giá vé thấp hơn 15-20% mức giá được đặt ra hiện tại. Lập luận chính sách cho việc Chính phủ đặt giá vé đúng là yếu. Những mối quan ngại về chất lượng của dịch vụ nên được trình bày và được kiểm tra trong quá trình thực thi các quy định về an toàn, chứ không phải trong việc kiểm soát giá vé. Tuy nhiên, có một lập luận cho việc định giá sàn, vì việc kiểm soát một số tuyến cụ thể có thể tạo ra các điều kiện độc quyền địa phương.

Khuyến nghị cho Chính phủ

Để củng cố các thị trường và tăng cường hiệu năng của thị trường, Chính phủ Việt Nam nên:

1. Tăng cường vai trò tối quan trọng của các cán bộ lãnh đạo và các nhà quản lý cao cấp để tăng cường việc tuân thủ hoàn toàn các luật lệ, các quy định và các thủ tục hiện tại
2. Xử phạt (thông qua các điều kiện rõ ràng trong phân bổ) những UBND Tỉnh mà trao hợp đồng cho nhà thầu trong những dự án mà chưa có vốn, hay trong các dự án mà không qua đấu thầu nếu giá trị hợp đồng cao hơn mức tối thiểu yêu cầu cần có đấu thầu cạnh tranh
3. Yêu cầu (một cách thống nhất trên toàn quốc) các Nhà thầu và Tư vấn phải đăng ký Niên giám Khai báo về Năng lực, và dân chúng có thể tiếp cận được với các Khai báo Năng lực này và phải có đơn vị độc lập xác nhận những Khai báo này.
4. Tăng cường tính tuân thủ thông qua việc đại diện của các cộng đồng có một vai trò tích cực trong việc lựa chọn các dự án ưu tiên, trong xét thầu và trong việc giám sát công trình
5. Làm giảm “thất thoát” bằng việc giảm các bước trong cấp giấy phép và trong hợp đồng các công trình và dịch vụ; tăng cường việc thực thi các quy định về phổ biến tất cả các thông tin đấu thầu cho công chúng; và thực hiện các xem xét, các quyết định và các phê chuẩn do liên cơ quan tiến hành, chứ không là các hoạt động đơn lẻ của từng cơ quan.

6. Theo dõi chính xác sự chậm trễ như là một chỉ số cho việc phân bổ cho các tỉnh trong tương lai.
7. Cung cấp các khoá đào tạo cán bộ chung cho KVTN và Chính phủ và có các cuộc tham vấn thường xuyên để giám đốc quyền tập đoàn.
8. Tăng cường nội dung và tiêu chuẩn của các khoá đào tạo, và quá trình cấp chứng chỉ cho các tư vấn
9. Nghiên cứu chi phí và lợi ích thực của vận chuyển hàng hoá ở Việt Nam để nhằm có những thay đổi trong chính sách điều tiết và để việc thực thi các quy định minh bạch hơn và công bằng hơn.

Để hỗ trợ cho bước chuyển tới một “sân chơi bình đẳng hơn” cho tất cả các doanh nghiệp, Chính phủ Việt Nam cần:

10. Tách biệt các chức năng quản lý hành chính, chức năng là chủ sở hữu và chức năng thực hiện của nhà nước để tạo ra việc vận hành minh bạch hơn và thống nhất hơn.
11. Định ra các mục tiêu để giảm thị phần của các DNNN và các doanh nghiệp trước kia là DNNN trong các công trình dân dụng.
12. Dành một phần công việc nhất định cho các doanh nghiệp ngoài quốc doanh cho tất cả các chương trình của nhà tài trợ
13. Tăng cường tính minh bạch và thông tin cho KVTN thông qua các hiệp hội kinh doanh chung của KVTN.

Khuyến nghị cho các Tỉnh

Để củng cố các thị trường và tăng cường hiệu năng của thị trường, các cán bộ tỉnh nên:

14. Nâng cao nhận thức là những thị trường bị quản lý không phục vụ lợi ích của người dân một cách tốt nhất trong dài hạn
15. Ưu tiên các đơn vị vận tải GTNT mà được thành lập ở xã.
16. Khuyến khích sự tham gia nhiều hơn của người dân và các hiệp hội kinh doanh địa phương trong quá trình ra quyết định của nhà nước
17. Duy trì một chính sách (thông qua thiết kế và cách thức giới thiệu đấu thầu cạnh tranh) trong việc củng cố các nhà thầu hiện có.
18. Giúp đỡ các nhà thầu mới từ địa phương khác đến làm thầu phụ.
19. Thành lập Niên giám Đăng ký Nhà thầu và Đăng ký Tư vấn (bao gồm danh sách các chủ sở hữu thực tế), và dân chúng được tiếp cận với thông tin này và những Niên giám này cần phải có một đơn vị độc lập xác nhận.
20. Dành một tỷ lệ đáng kể các công việc cho các tư vấn giám sát từ các địa phương khác. Chúng tôi thấy rằng các tư vấn giám sát từ các địa phương khác tới tạo ra kỷ luật cao

hơn cho chất lượng của các công trình địa phương, vì các tư vấn giám sát địa phương có xu hướng ít khách quan hơn trong đánh giá. Do vậy việc sử dụng các tư vấn giám sát từ các địa phương khác nên được khuyến khích

21. Thử nghiệm ở một số tỉnh giá vé trần trong vận chuyển thay thế giá vé cố định.
22. Nghiên cứu chi phí và lợi ích tương đối của các đầu tư công cho đường bộ và đường thủy

Để việc quản lý và giám sát các công trình GTNT được cải thiện, các cán bộ tỉnh nên:

23. Đơn giản hoá các thông lệ và vạch ra những thông lệ không đúng trong việc xác nhận công trình và chi trả.
24. Áp dụng các điều khoản “hạn chót” trong quá trình phê duyệt, cùng với các mức phạt rõ ràng đối với những chủ sở hữu và những nhà quản lý.
25. Xoá các yêu cầu về vốn trong điều kiện sơ tuyển của các đơn vị tham gia đấu thầu.
26. Yêu cầu “số năm kinh nghiệm” của các cán bộ phụ trách, chứ không phải của bản thân công ty.
27. Trong Chứng chỉ Thực hiện, cần xoá bỏ các yêu cầu về thiết bị.
28. Tạo ra sự linh hoạt trong việc lập kế hoạch về quy mô và công nghệ của gói thầu theo kế hoạch thiết kế của địa phương và theo thị trường đấu thầu.
29. Nghiên cứu cung và các tiêu chuẩn của các thợ cơ khí và các thợ phụ tại các trung tâm dạy nghề; và gắn chúng với công tác đào tạo của các hãng xe ô tô lớn.
30. Trợ giúp tư vấn và giám sát cộng đồng trong công tác giám sát tại công trường.
31. Nâng cao vị thế người phụ nữ để họ có thể làm giám sát các công trình, cho việc bảo vệ tài sản và cho dịch vụ vận tải (bao gồm cả việc giám sát mức lương và giá vé vận chuyển hành khách).
32. Trợ giúp và tạo điều kiện cho công tác lập kế hoạch trong GTNT được tiến hành theo hình thức từ cơ sở lên nhằm tăng cường hơn nữa trách nhiệm của địa phương.
33. Sở GTVT Tỉnh xây dựng năng lực và các động cơ để hỗ trợ cho các huyện và các xã, đặc biệt là trong việc lựa chọn và thực hiện công tác duy tu bảo dưỡng và các hợp đồng nhỏ.
34. Xem xét việc kiểm soát tốc độ chặt chẽ hơn nữa tại các ngã tư, các cây cầu và các giao lộ, và ở những nơi mà các loại ô tô của GTNT đi lại trên những con đường chính có mật độ giao thông cao hơn.

Hàm ý cho DA GTNT3

35. Tạo ra những thay đổi sâu sắc hơn và bền vững hơn, tập trung vào ít những thành tố quá trình và ít các can thiệp hơn.

36. Các tiêu chí cho sự hỗ trợ của DA GTNT3 bao gồm “phần trăm của những ngân sách không được cấp trong Chương trình Kế hoạch năm vừa qua”.
37. Đơn giản hoá các thủ tục trong Sổ tay Điều hành. Chỉ áp dụng một quy trình thủ tục cho việc đấu thầu, xét thầu, phê chuẩn và ký hợp đồng (không như DA GTNT2) [Ghi chú 23, 24]; và đẩy mạnh việc các hành động và các quyết định do nhiều cơ quan phối hợp cùng tiến hành, với sự chú ý đặc biệt tới công tác giám sát và chi trả.
38. Giảm số lượng cán bộ trong các Ban Xét thầu.
39. Yêu cầu đại diện của cộng đồng tham gia vào việc thông qua các kế hoạch công việc, vào công tác xét thầu (bao gồm việc Sở GTVT tiến hành các đánh giá ban đầu, thực hiện giám sát công trường và trợ giúp tư vấn trong giám sát và trong phê chuẩn các giấy phép xe buýt).
40. Xem xét các tổ chức trong dài hạn hơn, các động cơ khuyến khích cũng như những lý do làm nản lòng các cán bộ lãnh đạo và các cán bộ và các nhà thầu trong việc tham gia và thực hiện dự án (để vượt qua được các cam kết phi thể thức trong vòng đời của một dự án).
41. Có những phản hồi thống nhất đối với những yêu cầu chung cho các gói thầu lớn hơn, có các tiêu chuẩn thiết kế cao hơn, có nhiều con đường làng được trải nhựa và bê tông hoá hơn.
42. Cung cấp một quỹ đặc biệt để các đội ở địa phương tiến hành sửa chữa tại chỗ/cục bộ, để giảm nguy hiểm cho địa phương và đẩy mạnh trách nhiệm của địa phương đối với việc giữ gìn các tài sản và giữ gìn trong quá trình việc sử dụng.
43. Nâng cao việc tập trung vào các năng lực thực tế và các nhu cầu thực tế bằng việc xếp loại các công việc và năng lực cụ thể, trong việc phối hợp với các bên liên quan của Chính phủ, của KVTN và của cộng đồng.
44. Thử nghiệm một hệ thống đánh giá độc lập Niên giám Đăng ký Năng lực và kinh nghiệm công việc của các tư vấn và các nhà thầu, đầu tiên là ở Phú Thọ và Lào Cai. Các hiệp hội chuyên nghiệp nên được tham gia vào quá trình này và tham gia vào việc duy trì cơ sở dữ liệu các tài liệu Niên giám và kinh nghiệm công việc này, và nên có những mức phạt cho những khai báo sai.
45. Đưa ra các gói thầu khoảng 300 triệu đồng cho các xã, và các gói thầu khoảng 1 tỷ đồng cho các huyện, nhằm trợ giúp các doanh nghiệp nhỏ ở địa phương và tạo điều kiện cho việc sử dụng nhiều hơn nữa kỹ thuật lao động giản đơn.
46. Tăng cường đào tạo cho đội ngũ các nhà thầu về các tài liệu và các thủ tục của DA GTNT3. Nhu cầu chính (như trong DA GTNT2) là trong việc quản lý thực hiện, bảo đảm chất lượng, và các thủ tục, các yêu cầu và các điều khoản của các nhà tài trợ [xin xem DA GTNT2 (2), trang 6]. Công tác đào tạo và hướng dẫn nên có tính bền vững, và KHÔNG nên tiến hành theo kiểu các khoá đào tạo và hướng dẫn này chỉ là một sự kiện đơn lẻ; và nên gắn chặt với chu trình công việc của các nhà thầu.
47. Đưa ra một tiểu hợp phần cho việc phổ biến và lồng ghép kiến thức từ các dự án.
48. Xoá bỏ sự nghi ngờ (đặc biệt là của KVTN) về hiệu quả của sự hỗ trợ và đào tạo kỹ thuật, bao gồm tổ chức các buổi hội thảo cùng với KVTN, và có các bảng xếp loại và đánh giá khách quan.

49. Củng cố các tư vấn giám sát có thể bao gồm việc đẩy mạnh các hiệp hội nghề nghiệp, và công tác đào tạo nên được tập trung vào mối quan hệ với các nhà thầu.
50. Các Sổ tay Điều hành nên được phổ biến thông qua một chương trình đào tạo cho tất cả những đối tượng tham gia vào một dự án, với những khoá đào tạo kế tiếp hướng vào những đối tượng mục tiêu.
51. Phát triển và trợ giúp những nhà quản lý, các cán bộ kỹ thuật và các cán bộ giám sát tại các huyện và các xã (trong DA GTNT3 và các công trình của ngân sách nhà nước) nhằm tăng năng suất thông qua các kỹ thuật lao động giản đơn.

Hàm ý đối với các nhà Tài trợ

52. Ảnh hưởng phát triển – tiềm năng ảnh hưởng của một dự án tới thị trường và những thông lệ thương mại và kỹ thuật của thị trường là nhỏ. Hàm ý là: tập trung nỗ lực vào ít hệ thống hơn / ít tổ chức hơn / ít bên liên quan hơn để có thể tạo ra những thay đổi cơ bản và lâu dài hơn; với ảnh hưởng trình diễn mạnh mẽ hơn tới các vùng và các ngành khác.
53. Các bên liên quan trong các dự án của các nhà tài trợ nên xem xét những tác động bên vững đối với các hoạt động bình thường không phải của nhà tài trợ do ngân sách nhà nước tài trợ. Chỉ riêng số lượng thay đổi trong môi trường kinh doanh, trong các nghiên cứu, trong các dự án và các can thiệp khác dường như là ‘quá nhiều’. Ít các hoạt động hơn nhưng được tập trung tốt hơn, với những động lực trực tiếp trong việc thực hiện có lẽ là phù hợp hơn trong việc gia tăng tác động đồng.
54. Các hiệp hội: các nghiên cứu trước đây [ILO, DA GTNT2, Copplestone, Concetti, WSP(2)] ủng hộ các hiệp hội ngành nghề và “Liên minh các Hợp tác xã” trong việc hỗ trợ sự phát triển và khả năng tồn tại của KVTN. Tuy nhiên, các tư vấn, các nhà thầu hay các đơn vị vận tải rất ít quan tâm tới việc thành lập/tham gia vào các hiệp hội nghề nghiệp chuyên môn. Vì tính đa dạng của các doanh nghiệp, phương hướng phát triển có thể là dần dần thông qua các hiệp hội kinh doanh chung.
55. Để giúp cho phụ nữ có cơ hội ngang bằng như của nam giới, cần có một sự thay đổi trong quan niệm về văn hoá về sự phân chia lao động (bao gồm việc tiếp cận với vốn và kiểm soát vốn cần thiết để gia nhập vào lĩnh vực này). Dường như là sự tham gia của phụ nữ sẽ phụ thuộc rất lớn vào những mối liên hệ gia đình trong tương lai gần.
56. Các dịch vụ an toàn, đáng tin cậy, và có thể chi trả được cho các hộ gia đình và các vùng nghèo: giải pháp trong dài hạn là giảm chi phí vận hành phương tiện trên các đường tốt hơn. Giải pháp ngắn hạn là tăng cường việc tiếp cận cho xe máy, sở hữu xe máy và các đơn vị vận tải được thành lập ở các xã.