

Nghiên cứu Chiến lược Giao thông nông thôn
Báo cáo cuối cùng, Tập 2

Tài liệu 1

**CUNG - CẦU GIAO THÔNG NÔNG THÔN, CÁC
ƯU TIÊN VỀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ VÀ ĐẦU TƯ**

5368-1

22/6/2005

CÁC CHỮ VIẾT TẮT

AADT	Lưu lượng xe hàng ngày bình quân hàng năm
ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
ADT	Lưu lượng xe hàng ngày bình quân
AusAid	Hỗ trợ Phát triển Quốc tế của Úc
BAR	Các Đường Tiếp cận Cơ bản
CEMMA	Ủy ban Quốc gia về Dân tộc Thiểu số và các Vùng miền núi
CERUPAD	Trung tâm Phát triển và Quy hoạch Đô thị và Nông thôn
CIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada
CPC	Ủy ban Nhân dân Xã
DFID	Vụ Phát triển Quốc tế Anh
DICD	Vụ Phát triển và Hợp tác Quốc tế (Phần Lan)
DPC	Ủy ban Nhân dân Huyện
EDI	Viện Phát triển Kinh tế (của Ngân hàng Thế giới)
EIA	Đánh giá tác động môi trường
EIRR	Tỷ suất nội hoàn kinh tế
EU	Liên minh Châu Âu
FAO	Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên hiệp Quốc
GCOP	Ban Tổ chức và Nhân sự Chính phủ
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GIS	Hệ thống thông tin địa lý
GO	Văn phòng Chính phủ
GoV	Chính phủ Việt Nam
GPS	Hệ thống ưu tiên toàn cầu
HEPR	Chương trình xoá đói giảm nghèo
HQ	Trụ sở
HWRU	Trường Đại học Thủy lợi
IDA	Hợp tác Phát triển Quốc tế (một phần của nhóm Ngân hàng Thế giới)
IFAD	Quỹ Phát triển Nông nghiệp Quốc tế
IFPRI	Viện Nghiên cứu Chính sách Lương thực
IFRTD	Diễn đàn Quốc tế về Phát triển và Giao thông nông thôn
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
IMT	Các phương tiện vận tải trung gian
JBIC	Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản
JICA	Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản
LFA	Phân tích khung công việc logic
MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
MoC	Bộ Xây dựng
MoF	Bộ Tài Chính
MOLISA	Bộ Lao động và Thương binh Xã hội
MoT	Bộ Giao thông Vận tải
MoV	Các phương pháp kiểm tra
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
M&E	Theo dõi và đánh giá
NGO	Tổ chức phi Chính phủ
NPV	Giá trị hiện tại thực
NVP	Giá xe mới
O-D	Điểm đi-điểm đến
ODA	Hỗ trợ Phát triển Chính thức
OECD	Quỹ Hợp tác Phát triển Kinh tế Hải ngoại (hiện nay là JIBIC)
OVI	Chỉ tiêu có thể kiểm tra đối tượng
pcu	Đơn vị xe con
PDARD	Sở Phát triển Nông thôn và Nông nghiệp Tỉnh

PDOF	Sở Tài chính Tỉnh
PDOSTE	Sở Khoa học, Công nghệ và Môi trường Tỉnh
PDOT	Sở Giao thông vận tải Tỉnh
PDPI	Sở Kế hoạch và Đầu tư Tỉnh
PID	Vụ kế hoạch và Đầu tư (Bộ Giao thông vận tải)
PMU	Ban Quản lý Dự án
PMU18	Ban Quản lý Dự án 18 của Bộ Giao thông vận tải
PPC	Ủy ban Nhân dân Tỉnh
PPMU	Ban Quản lý Dự án Tỉnh
PTA	Sở Giao thông vận tải Tỉnh (từ thay đổi của PDOT)
RIDEF	Quỹ Phát triển Cơ sở Hạ tầng Nông thôn (Dự án UNCDF)
RITST	Viện Khoa học và Công nghệ Giao thông vận tải
RRAI	Chỉ số tiếp cận đường nông thôn
RTU	Ban Giao thông Nông thôn của Bộ Giao thông Vận tải
RT1	Dự án Giao thông thứ nhất (Ngân hàng Thế giới tài trợ)
RT2	Dự án Giao thông thứ hai (Ngân hàng Thế giới và DFID tài trợ)
SDC	Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Sĩ
SIDA	Hỗ trợ Phát triển Quốc tế Thụy Sĩ
TA	Hỗ trợ Kỹ thuật
TDSI	Viện Chiến lược và Phát triển Giao thông vận tải
TRL	Phòng Thí nghiệm Nghiên cứu Giao thông Vận tải Anh
UK	Vương Quốc Anh
UN	Liên Hiệp Quốc
UNCDF	Quỹ Phát triển Vốn của Liên hiệp Quốc
UNDP	Chương trình Phát triển của Liên hiệp Quốc
UNFPA	Quỹ Hoạt động Dân số của Liên hiệp Quốc
UNICEF	Quỹ Trẻ em của Liên hiệp Quốc
US\$	Đô la Mỹ
VITRANSS	Nghiên cứu Chiến lược Giao thông vận tải Quốc gia Việt Nam
VIWB	Cục Đường Sông Việt Nam
VLSS	Điều tra mức sống của Việt Nam
VND	Tiền đồng Việt Nam
VOC	Chi phí khai thác phương tiện
VRA	Cục Đường bộ Việt Nam
WFP	Chương trình Lương thực Thế giới

CÁC THUẬT NGỮ VIỆT NAM

Cấp Phôi	Nguyên vật liệu sỏi/cát vàng tự nhiên
Công Nông	Các xe chở hàng do địa phương làm
Đổi Mới	Cải tổ kinh tế
Xe lam	Xe ba bánh vận chuyển hành khách chạy bằng động cơ
Cầu "khỉ"	Cầu đi bộ làm bằng gỗ một cọc thấy ở vùng Đồng Bằng Sông Cửu Long
Xe đạp kéo	Xe đạp có thể làm những công việc nặng vận chuyển hàng lớn
Xe máy kéo	Xe máy kéo theo xe moóc chở hành khách hoặc hàng hoá

TỶ GIÁ QUI ĐỔI TIỀN TỆ

1USD = 14.000 đồng VN

NỘI DUNG QUYỂN 2

GIỚI THIỆU VỀ TẬP 2

- Tài liệu 1: CUNG - CẦU GIAO THÔNG NÔNG THÔN, CÁC ƯU TIÊN VỀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ VÀ ĐẦU TƯ
- Tài liệu 2: TRÁCH NHIỆM THỂ CHẾ VÀ TÌNH HÌNH CẤP VỐN CHO GIAO THÔNG NÔNG THÔN
- Tài liệu 3: CÁC HƯỚNG DẪN VÀ NGUYÊN TẮC LẬP QUY HOẠCH GIAO THÔNG NÔNG THÔN
- Tài liệu 4: CÁC TIÊU CHUẨN KỸ THUẬT VÀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ XÂY DỰNG
- Tài liệu 5: BẢO TRÌ ĐƯỜNG NÔNG THÔN
- Tài liệu 6: XÂY DỰNG NĂNG LỰC VÀ THAM GIA QUẢN LÝ GIAO THÔNG NÔNG THÔN CÓ HIỆU QUẢ
- Phụ lục 1: NGHIÊN CỨU CHIẾN LƯỢC GIAO THÔNG NÔNG THÔN
- Phụ lục 2: CƠ SỞ DỮ LIỆU GIAO THÔNG NÔNG THÔN
- Phụ lục 3: TÀI LIỆU THAM KHẢO

Nghiên cứu Chiến lược Giao thông nông thôn
Báo cáo cuối cùng, Tập 2

GIỚI THIỆU
về
TẬP 2

GIỚI THIỆU TẬP 2

Tập 1 của Báo cáo này là sự tổng hợp phát hiện và các khuyến nghị của Nghiên cứu Chiến lược Giao thông nông thôn. Tập 2 này trình bày sự phân tích chi tiết và nguồn gốc của những phát hiện và khuyến nghị.

Tập 2 được cấu thành một bộ gồm 6 Tài liệu cộng thêm 3 Phụ lục. Kết cấu tương tự đã được sử dụng để chuẩn bị các Dự thảo Báo cáo Chuyên đề đầu năm nay. Các Dự thảo Báo cáo Chuyên đề đã cung cấp phương pháp để đánh giá phê phán những phát hiện ban đầu với Chính Phủ và các nhà tài trợ. Các bình luận và ý kiến phản hồi từ quá trình đánh giá để được kết hợp thành Báo cáo Cuối cùng dài hơn và chi tiết hơn.

Có một mức độ lặp lại giữa 6 Tài liệu, nhưng cơ cấu này cho độc giả một sự quan tâm cụ thể trong một lĩnh vực cụ thể của giao thông nông thôn ở Việt Nam để tập trung vào Tài liệu có liên quan. Các Tài liệu này là sự tham khảo chéo.

Tất cả các Tài liệu đi theo cùng một sự bố trí. Chúng bắt đầu với một phân tích về hiện trạng để xác định những vấn đề chính để đạt được sự quản lý hiệu quả hơn chuyên ngành giao thông nông thôn ở Việt Nam. Sau phân tích này là sự trình bày những phát hiện, những đề xuất và những khuyến nghị nhằm giải quyết các vấn đề, và một sự phân tích các nhiệm vụ quản lý có liên quan đối với Bộ GTVT (MoT). Từng Tài liệu kết thúc với các Kết luận mà nó tóm tắt lại Tài liệu và nêu ra biện pháp về sau.

Tài liệu 1: Cung và cầu giao thông nông thôn, và những ưu tiên quản lý và đầu tư

Tài liệu này phân tích nhu cầu về một hệ thống giao thông nông thôn được cải tạo mà sẽ đóng góp hiệu quả vào việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội và giảm nghèo đói. Tài liệu này đánh giá chính sách quốc gia và khung công việc mang tính chiến lược, và kiểm tra những thay đổi về các điều kiện kinh tế-xã hội trong tám Vùng. Tài liệu đánh giá hiện trạng hệ thống giao thông nông thôn và mức cung ứng phân bổ dịch vụ của hệ thống này, kết luận rằng hệ thống giao thông là thấp nhất trong những Vùng nghèo nhất.

Tài liệu này cung cấp cơ sở để trình bày tổng quát về chiến lược quốc gia để quản lý hiệu quả hơn chuyên ngành giao thông nông thôn. Tài liệu xác định mục tiêu của chiến lược được đề xuất, và thiết lập các thành phần chính với như là kết cấu của bốn ưu tiên quản lý và đầu tư quốc gia:

- i) tiếp tục và tăng cường đầu tư trong việc phát triển hệ thống đường nông thôn, quản lý các nguồn lực khan hiếm một cách hiệu quả để góp phần vào giảm nghèo đói và hội nhập các vùng nông thôn vào nền kinh tế;
- ii) thiết lập việc bảo trì đường bộ nông thôn theo quy hoạch một cách hiệu quả;
- iii) tăng tính sẵn có của các dịch vụ giao thông nông thôn; và
- iv) phát triển mạng lưới rộng các đường nhỏ và các đường mòn, khai thác tiềm năng của đường thủy nông thôn, và phối hợp quy hoạch giao thông với các hoạt động phát triển nông thôn khác.

Do đó, Tài liệu 1 cung cấp khung công việc để kiểm tra chi tiết hơn trong các tài liệu theo sau về những vấn đề các được nêu trong việc thực hiện một chiến lược giao thông quốc gia.

Tài liệu 2: Các trách nhiệm về thể chế và tạo vốn cho giao thông nông thôn

Tài liệu này kiểm tra vai trò, các chức năng, cơ cấu, năng lực và khả năng về giao thông nông thôn của Bộ GTVT và sự tham gia của các cơ quan Chính phủ khác. Tài liệu miêu tả cơ cấu và sự hoạt động của chính quyền địa phương, và xác định các vấn đề về phân cấp các trách nhiệm đối với đường nông thôn. Tài liệu tóm tắt các kế hoạch hiện tại đối với việc cấp vốn trong nước của những đầu tư, và xác định những quan tâm về sự tin cậy quá mức về sự đóng góp của nhân dân. Tài liệu phân tích đầu tư của các nhà tài trợ trong chuyên ngành được phân chia dưới nhiều dạng khác nhau, và xác định sự thiếu phối hợp về hỗ trợ của các nhà tài trợ.

Tài liệu đề xuất vai trò và những chức năng của Bộ GTVT để thực hiện chiến lược tại cấp quốc gia, phát triển năng lực và khả năng của các nhà chức trách địa phương, và quản lý những mối liên hệ với các cơ quan của Chính phủ và các nhà tài trợ. Tài liệu nhấn mạnh nhu cầu để xác định rõ ràng những trách nhiệm quản lý của các nhà chức trách địa phương bằng việc sửa đổi hệ thống phân loại đường nông thôn. Tài liệu đề xuất các vai trò và chức năng của các tổ chức chính quyền địa phương, xác định các cơ cấu được yêu cầu và đưa ra các phương pháp tiếp cận về xây dựng khả năng. Các nhu cầu đầu tư để phát triển các đường bộ nông thôn được so sánh với tính sẵn có các nguồn lực, bao gồm cả những khác biệt theo Vùng. Các biện pháp để huy động các nguồn bổ sung được đánh giá, nhưng nhấn mạnh rằng các nguồn này không được vượt quá những năng lực thực hiện. Nhiệm vụ đối với Bộ GTVT về quản lý chiến lược đầu tư đường nông thôn đã được xác định.

Tài liệu 3: Quy hoạch giao thông nông thôn: các nguyên tắc và hướng dẫn

Tài liệu này kiểm tra các vấn đề quy hoạch được đề cập trong việc thực hiện chiến lược giao thông nông thôn. Tài liệu xác định nhu cầu để quy hoạch tốt hơn tại cấp quốc gia và địa phương nhằm sử dụng hiệu quả hơn các nguồn đầu tư khan hiếm. Quy hoạch mạng lưới đường bộ phải được đưa vào sử dụng như là một quy trình thống nhất trong tất cả các Tỉnh, là điểm bắt đầu để xác định và xếp ưu tiên các nhu cầu đầu tư, và là cơ sở để quản lý mạng lưới hiệu quả hơn. Các phương pháp luận được đề xuất để xếp hạng và lựa chọn các chương trình đầu tư, và để thông báo các quyết định đầu tư, xếp hạng từ các tỷ lệ lợi ích-chi phí đối với việc đánh giá kinh tế lợi ích-chi phí.

Tài liệu đề xuất rằng việc kiểm tra và đánh giá những hiệu quả và tác động của các chương trình đầu tư phải được đưa vào sử dụng như là một quy trình tiêu chuẩn. Tài liệu đưa ra các yêu cầu đối với Bộ GTVT để cải tạo chức năng theo dõi quốc gia về phát triển và mức thực hiện việc phân bổ dịch vụ của hệ thống đường nông thôn. Các quy trình đối với việc chuẩn bị các quy hoạch phát triển giao thông nông thôn 5 năm của Tỉnh và Huyện được trình bày, cùng với một phương pháp tiếp cận được sửa đổi về quy hoạch dài hạn quốc gia tính đến những khác biệt theo Vùng về các nhu cầu, tính sẵn có các nguồn lực từ các nguồn khác nhau và năng lực thực hiện. Phương pháp tiếp cận được giải thích bằng một đánh giá các mục tiêu có thể đạt được đối với việc phát triển hệ thống đường nông thôn trong tám Vùng trong 10 năm tới, được bắt đầu từ phân tích tài chính ở Tài liệu 2.

Tài liệu 4: Các tiêu chuẩn kỹ thuật và quản lý xây dựng

Tài liệu này xác định các tiêu chuẩn thiết kế thích hợp đối với chiến lược đầu tư đường nông thôn quốc gia được đề xuất. Các tiêu chuẩn thiết kế hiện có được xem xét lại, và dự toán chi phí việc khôi phục và nâng cấp đường bộ trong các điều kiện địa hình khác nhau được trình bày. Các khuyến nghị được làm về:

- i) các tiêu chuẩn thiết kế cho các đường có thể được bảo trì với chi phí tối thiểu và cho việc nâng cấp lên các tiêu chuẩn hình học và rải mặt cao hơn;
- ii) việc chấp nhận các tiêu chuẩn này với những thay đổi thuộc vùng trong các điều kiện và các nguyên vật liệu sẵn có;
- iii) sự chuẩn bị một sổ tay hướng dẫn và những hướng dẫn để thiết kế các cầu nhỏ và
- iv) hợp nhất các nhu cầu về môi trường và an toàn vào việc thiết kế các đường nông thôn.

Tài liệu tranh luận nhu cầu đối với các tiêu chuẩn thiết kế kỹ thuật và những hướng dẫn cho CSHT giao thông cấp thấp hơn và các đường thủy nông thôn như là một phần của biện pháp tăng tính hữu ích của chúng. Tài liệu phác thảo những nội dung được đề xuất về các tiêu chuẩn và hướng dẫn. Chú ý tới các vấn đề quản lý xây dựng sẽ góp phần vào việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực, đặc biệt: thực hiện theo đúng các tiêu chuẩn quốc gia; nhằm vào việc định giá thấp thiết bị xây dựng; phát triển sự tham gia của các nhà thầu khu vực tư nhân, và thúc đẩy việc sử dụng các phương pháp dựa vào lao động.

Tài liệu 5: Bảo trì đường nông thôn

Tài liệu này tập trung vào nhu cầu thiết lập việc bảo trì các đường nông thôn được quy hoạch hiệu quả. Tài liệu trình bày luận chứng về việc giữ vững được các lợi ích của đường tiếp cận được cải tạo, tránh lãng phí các nguồn lực, và tính hiệu quả chi phí. Tài liệu đề xuất những định nghĩa được chấp nhận ở Việt Nam đối với các tiêu chí bảo trì khác nhau, và trình bày một phương pháp luận đơn giản để ước tính các chi phí bảo trì tại cấp mạng lưới và hệ thống như là cơ sở cho việc phân tích kinh tế và tài chính. Những hạn chế gây ra bởi các kế hoạch quản lý hiện nay và các quy trình thực hiện bảo trì đường được xác định là chữa bệnh hơn phòng bệnh.

Tài liệu trình bày các đề xuất về một chương trình quốc gia để thiết lập việc bảo trì các đường nông thôn được quy hoạch hiệu quả. Tài liệu đưa ra làm thế nào việc bảo trì phải được tổng hợp thành một hệ thống quy hoạch và quản lý mạng lưới. Tài liệu kiểm tra sự phát triển năng lực quản lý bảo trì, gồm những vai trò của Bộ GTVT và các nhà chức trách địa phương, tầm quan trọng về sự tham gia của nhân dân, và nhu cầu để tạo "văn hoá bảo trì".

Tài liệu 6: Xây dựng năng lực và sự tham gia để quản lý hiệu quả đường nông thôn

Việc thực hiện chiến lược giao thông nông thôn được đề xuất yêu cầu nỗ lực xây dựng năng lực cấp quốc gia và địa phương để phát triển khả năng về các khía cạnh cấp vốn, quy hoạch, thiết kế, thực hiện, bảo trì, khai thác, kinh tế và xã hội về hiệu quả quản lý chuyên ngành này.

Đạt được sự quản lý quốc gia hiệu quả hơn chuyên ngành có các chức năng rất riêng khác với các chuyên ngành giao thông khác, là một thử thách đối với Bộ GTVT. Tài liệu yêu cầu phát triển các kỹ năng mới, khả năng và các phương pháp làm việc, và tạo ra năng lực vốn có. Xây dựng năng lực tại cấp địa phương nơi mà 61 Tỉnh, gần 500 Huyện và khoảng 9.000 Xã được lôi kéo vào việc quản lý giao thông nông thôn

cũng là một thử thách lớn. Tài liệu yêu cầu việc tạo ra các cơ cấu thích hợp, và một loạt các phương pháp theo giai đoạn để phát triển các khả năng thực tế về các khía cạnh chính về quản lý, công nhận những hạn chế năng lực của các Huyện và các Xã. Vai trò của Sở GTVT Tỉnh (PDOT) mang tính quyết định. Là quan trọng để tạo ra những cơ chế đối với sự tham gia bởi nhân dân, những đại biểu của họ và những giữ tiền khác thuộc địa phương. Tài liệu xác định các bước thực hành và các giai đoạn tiến triển theo hướng đạt được sự tham gia lớn hơn về quản lý giao thông nông thôn, công nhận rằng nó là một quá trình giữa các ngành lâu dài liên quan đến những thay đổi về thể chế.

Phụ lục 1: Nghiên cứu chiến lược giao thông nông thôn

Phụ lục này tóm tắt tổng quan và mục đích của Nghiên cứu và phương pháp luận để tiến hành nghiên cứu. Phụ lục miêu tả quá trình đánh giá những phát hiện ban đầu thông qua các cuộc họp với các đại biểu của Bộ GTVT, các cơ quan khác của Chính phủ và các nhà tài trợ để thảo luận các Tài liệu Vấn đề dự thảo. Phụ lục liệt kê các tài liệu liên quan do Nghiên cứu đưa ra.

Phụ lục 2: Ngân hàng dữ liệu giao thông nông thôn

Phụ lục này trình bày một ngân hàng dữ liệu quốc gia được phát triển trong suốt thời gian Nghiên cứu. Các số liệu được sử dụng trong phân tích ở một số Tài liệu. Ngân hàng dữ liệu thu thập các thông tin theo Tỉnh, được thu thập đối với tám Vùng quy hoạch kinh tế-xã hội, về các đặc trưng kinh tế-xã hội và về tình trạng phát triển và điều kiện của hệ thống giao thông nông thôn. Các số liệu được sử dụng để đưa ra các chỉ tiêu về mức dịch vụ được hệ thống cung cấp trong mối liên hệ với các nhu cầu giảm nghèo đói và phát triển kinh tế-xã hội, và về quy mô của nhiệm vụ quản lý của các nhà chức trách địa phương. Phụ lục 2 xác định các nguồn và những hạn chế của số liệu, và trình bày thành bảng.

Phụ lục 3: Tài liệu tham khảo

Phụ lục này liệt kê các tài liệu xem xét trong suốt quá trình tiến hành Nghiên cứu Chiến lược này.

MỤC LỤC

LỜI MỞ ĐẦU	1
1. BỐI CẢNH QUỐC GIA	2
1.1 Tổng quan về nông thôn Việt nam	2
Dân số	2
Kinh tế	2
Địa hình và khí hậu	2
Cơ cấu hành chính	2
1.2 Chính sách quốc gia thích hợp	3
Giảm đói nghèo và phát triển nông thôn	3
Dân tộc thiểu số	4
Cải cách hành chính quốc gia	4
Dân chủ hoá ở các xã	4
Huy động sự đóng góp của nhân dân	4
Cải cách kinh tế	5
Quy hoạch vùng	5
1.3 Những khác biệt về điều kiện giữa các tiểu vùng	5
Vùng Tây Bắc	8
Vùng Đông Bắc	8
Vùng Tây nguyên	9
Vùng Bắc Trung Bộ	9
Vùng Nam Trung Bộ	10
Vùng Đồng bằng sông Cửu long	10
Vùng Đồng bằng sông Hồng	11
Vùng Đông Nam Bộ	11
1.4 Tình hình đói nghèo ở nông thôn	12
1.5 Các đề xuất phát triển giao thông nông thôn hiện nay	13
1.6 Chuyên ngành giao thông nông thôn	16
Định nghĩa Giao thông nông thôn	16
Hệ thống giao thông nông thôn	17
Giao thông nông thôn và khả năng tiếp cận	17
Thu hút vào công tác quản lý chuyên ngành giao thông nông thôn	18
2. CUNG CẤP GIAO THÔNG NÔNG THÔN	20
2.1 Hệ thống đường bộ nông thôn	21
Phân loại đường bộ	21
Phát triển hệ thống đường bộ nông thôn	22
Hệ thống đường bộ nông thôn hiện nay	23
2.2 Phương tiện vận tải	26
Phương tiện vận tải hiện có và việc sử dụng phương tiện ở nông thôn	26
Dịch vụ vận tải thương mại ở nông thôn	28
2.3 Đường sông	32

3.	CUNG ỨNG DỊCH VỤ VẬN TẢI	33
3.1	Hệ thống đường bộ nông thôn	33
	Các xã chưa có đường	33
	Tiêu chuẩn thấp và tình trạng đường bộ nông thôn xấu	33
	Sự khác biệt giữa các vùng	34
	Việc mở rộng tiếp cận đường bộ trong mọi điều kiện kinh tế thời tiết	37
3.2	Cơ sở hạ tầng giao thông cấp thấp hơn	39
3.3	Đường thủy nội địa nông thôn	41
3.4	Sự sẵn có của GTVT	42
3.5	Tiếp cận các ưu tiên của người dân nông thôn	43
3.6	Giao thông nông thôn và đói nghèo	45
4.	CÁC ƯU TIÊN VỀ QUẢN LÝ VÀ ĐẦU TƯ	47
4.1	Tổng quan về Chiến lược giao thông nông thôn đã được đề xuất	47
	Mục tiêu	47
	Cơ cấu đầu tư và các ưu tiên quản lý quốc gia	47
4.2	Tiếp tục và đầu tư tăng cường trong sự phát triển của hệ thống đường bộ nông thôn	46
	Chiến lược đầu tư đường bộ nông thôn	48
	Quy hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn	50
	Sử dụng các nguồn lực khan hiếm một cách hiệu quả	50
	Sự khác biệt về nhu cầu theo vùng	55
	Sự khác biệt về các điều kiện theo vùng	56
4.3	Sự bảo trì theo kế hoạch mạng lưới đường bộ	57
4.4	Các dịch vụ giao thông nông thôn sau cải tạo	60
	Sự tăng trưởng của dịch vụ xe cơ giới	60
	Chiến lược tăng thêm sự sẵn có của giao thông nông thôn	61
4.5	Quản lý cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn kết hợp	64
	Cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn cấp thấp hơn	64
	Đường sông nông thôn	66
	Quy hoạch phát triển nông thôn cấp địa phương	69
5.	KẾT LUẬN	72

Bảng 1:	Các chỉ tiêu về những khác biệt giữa các vùng	6
Bảng 2:	Đánh giá toàn bộ hệ thống quốc lộ, đường tỉnh và đường huyện	24
Bảng 3:	Hệ thống đường nông thôn	25
Bảng 4:	Số liệu đếm xe	26
Bảng 5:	Đặc tính của các phương tiện vận tải nông thôn	30
Bảng 6:	Các chỉ tiêu về mức độ cung ứng dịch vụ của hệ thống đường bộ nông thôn	33
Bảng 7:	Xếp hạng mức cung cấp dịch vụ đường bộ nông thôn nông cốt theo vùng	36
Hình 1:	Phạm vi của Giao thông nông thôn	17
Hình 2:	Tiếp cận nông thôn	19
Hình 3:	Quy mô, loại mặt đường và tình trạng mạng lưới đường nông thôn	25-1
Hình 4:	Tỷ lệ giao thông nông thôn theo các loại phương tiện	31
Hình 5:	Các ưu tiên đầu tư và quản lý	49
Hình 6:	Quy hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn	51
Hình 7:	Chiến lược đầu tư đường nông thôn	58

LỜI MỞ ĐẦU

Tài liệu này xem xét các ưu tiên quản lý quốc gia và tài chính quan trọng nhằm đáp ứng nhu cầu của hệ thống giao thông nông thôn sau cải tạo, góp phần vào việc đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội quốc gia. Tài liệu xác định những phần cơ bản của chiến lược quốc gia được đề xuất để quản lý hiệu quả hơn chuyên ngành giao thông nông thôn. Tài liệu đưa ra tổng quan và khung công việc để xem xét chi tiết hơn trong các Tài liệu Chuyên đề tiếp theo cần được giải quyết khi thực thi chiến lược giao thông nông thôn quốc gia.

Phần đầu của Tài liệu (Chương 1) trình bày bối cảnh của quốc gia. Nó bắt đầu bằng phần khái quát tổng quan các đặc điểm của Việt Nam và tóm tắt các chính sách quốc gia mà sẽ thích hợp với việc quản lý chuyên ngành giao thông nông thôn. Chương này phân tích những khác biệt cơ bản về các điều kiện kinh tế-xã hội, dân số, tự nhiên giữa các vùng khác nhau của đất nước, và tình hình đói nghèo ở nông thôn hiện nay. Chương này đánh giá những ưu tiên và các sáng kiến mà tính quốc gia hiện nay về phát triển giao thông nông thôn như một sự đóng góp vào những nỗ lực để giảm đói nghèo và thúc đẩy phát triển nông thôn. Chương này đề xuất ra định nghĩa về phạm vi của chuyên ngành giao thông nông thôn và tóm tắt các đặc điểm chính có liên quan đến việc đạt được sự quản lý chuyên ngành hiệu quả hơn.

Phần thứ hai (Chương 2 và 3) đánh giá thực trạng phát triển hệ thống giao thông nông thôn hiện nay, bao gồm cả cơ sở hạ tầng và phương tiện vận tải, xem xét, phê phán mức độ dịch vụ đem lại cho người dân nông thôn. Việc xem xét này xác định ra những điểm không tương xứng của hệ thống này hiện nay trong việc đáp ứng nhu cầu vận tải của địa phương và những khác biệt cơ bản giữa các vùng về mức độ dịch vụ. Xây dựng một hệ thống giao thông nông thôn hiệu quả hơn, đem lại cho người dân nông thôn khả năng tiếp cận tin cậy hơn, dễ dàng hơn, rẻ hơn và nhanh hơn tới các nguồn lực, các cơ sở và dịch vụ là một đầu vào quan trọng đối với quá trình giảm đói nghèo và cải thiện các điều kiện sống về kinh tế và xã hội nông thôn.

Phần cuối của Tài liệu (Chương 4 và 5) xác định mục tiêu đề ra cho chiến lược giao thông nông thôn quốc gia, phân tích các ưu tiên quản lý quốc gia, phân tích các ưu tiên quản lý quốc gia và đầu tư để đạt được mục tiêu này. Điều cốt lõi của chiến lược đề xuất là tiếp tục đầu tư xây dựng hệ thống đường nông thôn, sử dụng các nguồn lực khan hiếm một cách hiệu quả, đóng góp vào các mục tiêu phát triển quốc gia. Điều này phải được kết hợp bằng một sáng kiến cơ bản nhằm tạo lập ra việc bảo trì theo kế hoạch, hiệu quả các đường nông thôn mà không có công tác bảo trì này thì lợi ích của hệ thống đường sau cải tạo sẽ không được duy trì.

Các biện pháp để tăng sự cung ứng và hiệu quả của các dịch vụ vận tải hàng hoá và hành khách nông thôn sẽ củng cố lợi ích của hệ thống được bảo trì tốt, sau khi đã được cải tạo. Công tác quản lý chuyên ngành giao thông nông thôn là một đầu vào đối với quá trình phát triển nông thôn. Sự đóng góp của nó sẽ hiệu quả nhất nếu như việc xây dựng của hệ thống đường nông thôn được liên kết thông qua quá trình lập quy hoạch có phân cấp với (a) cải thiện CSHT GT cấp thấp hơn và công tác quản lý đường thuỷ nội địa địa phương; (b) đầu tư vào các CSHT kinh tế và xã hội khác ở nông thôn và (c) các chương trình giảm đói nghèo và phát triển nông thôn khác.

Các kết luận của tài liệu tổng kết những kiến nghị, xác định các vấn đề then chốt phải giải quyết và chỉ ra đường lối dự kiến trong tương lai.

1. BỐI CẢNH QUỐC GIA

1.1 Tổng quan về nông thôn Việt Nam

Dân số

Dân số Việt Nam ước tính là 76,3 triệu người (tính đến giữa năm 1999). Bốn trung tâm đô thị lớn là Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Hải Phòng. Có 15 thành phố khác và 62 thị xã (năm 1998). Mặc dù có sự tiếp tục di cư từ nông thôn ra thành thị nhưng khoảng 80% dân số, gần 60 triệu người sống ở các khu vực nông thôn. Mật độ dân cư bình quân gần 200 người trên 1km². Người dân tộc thiểu số chiếm khoảng 15% dân số nông thôn.

Kinh tế

GDP đầu người hiện nay khoảng 360 USD (5,1 triệu đồng) tính theo giá hiện hành. Tỷ trọng ngành nông nghiệp trong tổng GDP đã giảm xuống dưới 30% với sự tăng nhanh của các ngành công nghiệp và dịch vụ. Mức độ hoạt động kinh tế ở các vùng nông thôn thấp kém với GDP ngành nông nghiệp trên đầu người ước tính khoảng 145 USD (2,0 triệu đồng). Từng khu vực của đất nước đều đang phát triển, nhưng mức chênh lệch giữa các vùng đang gia tăng - mức tăng trưởng nhanh nhất ở khu vực phía Nam, chậm nhất ở khu vực miền Trung và vùng núi phía Bắc.

Sự chênh lệch ngày một tăng về mức tăng trưởng kinh tế và điều kiện sống giữa các vùng thành thị và nông thôn lại bị trầm trọng thêm bởi mức tăng trưởng thấp ở các vùng nghèo nhất của đất nước. Khu vực nông thôn (80% dân số) đóng góp 40% tổng GDP với mức tăng trưởng hàng năm đạt 5-6%; khu vực đô thị (20% dân số) đóng góp 60%, với mức tăng trưởng hàng năm đạt 8-10%¹. Khoảng 90% người nghèo của Việt Nam sống ở các vùng nông thôn.

Địa hình và khí hậu

Việt Nam có thể được mô tả là một đất nước dài và hẹp, chạy suốt từ Bắc tới Nam, phía Tây và phía Bắc được bao bọc bởi các dãy núi, phía Tây Nam là Đồng bằng Sông Cửu Long rộng lớn và phía Đông giáp biển. Do đó, một cách đơn giản Việt Nam là một vùng đất hàng năm phải hứng chịu một lượng mưa lớn và thường xuyên với cường độ mạnh. Do vậy, có các vùng của đất nước dễ bị ngập lụt theo mùa do dòng nước chảy từ phía Tây sang phía Đông. Ngoài ra, một số vùng ven biển thường xuyên bị các cơn lốc, bão. Các điều kiện địa lý và khí hậu bất lợi cho việc quản lý CSHT giao thông nông thôn.

Cơ cấu hành chính

Về hành chính Việt Nam được chia thành 61 Tỉnh. Số tỉnh này được cấu thành từ khoảng 490 Huyện (bình quân 8 Huyện trong 1 Tỉnh) và được phân chia nhỏ hơn nữa

¹ Số liệu do Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn cung cấp

thành khoảng 9.000 Xã (bình quân 18 Xã trong 1 Huyện)². Nhiều Xã được hình thành từ sự tập trung của các Làng thành cụm, nhưng ở một số vùng thì những người dân nông thôn sống trong những Làng nhỏ rải rác, thưa thớt.

Quản lý hành chính địa phương phân làm ba cấp. Hội đồng nhân dân được bầu ra tại các cấp Tỉnh, Huyện và Xã, từng cấp Hội đồng nhân dân lại chỉ định ra UBND Tỉnh (PPC), UBND Huyện (DPC) và UBND Xã (CPC). Mỗi cấp quản lý hành chính quốc gia địa phương hoạt động thông qua một quá trình kết hợp những hướng dẫn và giám sát từ cấp trên với khả năng linh hoạt để áp dụng các chính sách và hoạt động nhằm đáp ứng các nhu cầu của địa phương. Tổ chức Đảng và các tổ chức quần chúng - như Hội Cựu Chiến binh, Hội Phụ nữ - hoạt động tích cực ở tất cả các cấp, và điều quan trọng là có sự gắn bó với nhau để đạt được sự nhất trí giữa các nhóm khác nhau về các quyết định quan trọng.

Các Sở là cơ quan quản lý cấp Bộ của Trung ương đại diện ở cấp Tỉnh, bao gồm cả Sở GTVT (PDOT). Các Sở này giúp cho UBND Tỉnh cử họ, nhưng về mặt kỹ thuật có trách nhiệm với Bộ quản lý của mình và phải áp dụng các chính sách, định mức và tiêu chuẩn của Nhà nước. Họ đảm bảo là một mắt xích quan trọng giữa các hoạt động của Trung ương và địa phương.

1.2 Chính sách quốc gia thích hợp

Giảm đói nghèo và phát triển nông thôn

Mặc dù giảm đói nghèo đã đạt được bước tiến bộ thực sự, nhưng vấn đề nghèo vẫn xảy ra trên khắp cả nước và là vấn đề quan tâm chủ yếu của nông thôn. Sự chênh lệch ngày một tăng về tăng trưởng kinh tế và điều kiện sống giữa thành thị và nông thôn là một quan tâm lớn của quốc gia. Chính phủ Việt Nam được sự trợ giúp của các nhà tài trợ đã đặt ưu tiên rất cao cho nỗ lực tiếp tục giảm đói nghèo và cải thiện điều kiện sống về kinh tế và xã hội ở nông thôn, như là một phần của mục tiêu quốc gia dài hạn nhằm duy trì mức tăng trưởng kinh tế kết hợp với quá trình phát triển kinh tế-xã hội công bằng.

Chiến lược phát triển nông thôn và giảm đói nghèo

- Hội nhập các vùng nông thôn nghèo hơn vào nền kinh tế
- Tăng năng suất nông nghiệp
- Công nghiệp hoá nông thôn và phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ
- Tạo ra các cơ hội việc làm phi nông nghiệp ở các vùng nông thôn
- Cải thiện công tác chăm sóc sức khoẻ và giáo dục ở nông thôn

Giao thông nông thôn không tương xứng được xem như một trở ngại lớn đối với việc giảm đói nghèo và cải thiện điều kiện sống. Ở nhiều vùng nông thôn việc tiếp cận tới hàng hoá, các cơ sở kinh tế và xã hội, các dịch vụ (bao gồm các dịch vụ như tín dụng, công nghệ, truyền thông và thông tin) là khó khăn, không tin cậy, mất thời gian

² Số liệu năm 1998 - Các Phường và Quận ở đô thị bị loại trừ ra.

hoặc tốn kém. Cải tạo hệ thống giao thông nông thôn nhằm đem lại khả năng tiếp cận rẻ hơn, nhanh hơn, tin cậy hơn và dễ dàng hơn được xem như là một đầu vào cơ bản để kích thích phát triển kinh tế, tạo công ăn việc làm và cung ứng tốt hơn công tác giáo dục và chăm sóc sức khoẻ. Vì thế, quản lý chuyên ngành giao thông nông thôn hiệu quả hơn nữa là một đầu vào quan trọng để đạt được các mục tiêu phát triển nông thôn và giảm đói nghèo của quốc gia.

Dân tộc thiểu số

Nhiều dân tộc thiểu số sống ở vùng miền núi và vùng sâu, vùng xa. Chính phủ Việt Nam dành tầm quan trọng đặc biệt cho sự phát triển kinh tế-xã hội của những vùng này, nhưng theo một phương pháp là tôn trọng và bảo tồn tính văn hoá và truyền thống của các dân tộc thiểu số. Điều đó cũng có hàm ý rằng phát triển hệ thống giao thông nông thôn ở các vùng có người dân tộc thiểu số sinh sống phải nhạy cảm với những ưu tiên và nhu cầu của họ.

Cải cách hành chính quốc gia

Quá trình cải cách hành chính quốc gia nhằm mục đích làm cho hoạt động của Chính phủ hiệu quả, có hiệu lực hơn nữa và có trách nhiệm trong việc cung ứng các dịch vụ công cộng nhằm đáp ứng các mục tiêu phát triển quốc gia. Ở cấp Trung ương, cuộc cải cách này bao gồm sự chuyển đổi từ quản lý xã hội vĩ mô trực tiếp sang quản lý vĩ mô gián tiếp thông qua các luật lệ và quy định. Một phần quan trọng của quá trình là phải phân cấp các trách nhiệm quản lý hơn nữa cho cấp Tỉnh, Huyện và Xã. Điều này bao gồm cả sự phân cấp các trách nhiệm trực tiếp về quản lý chuyên ngành giao thông nông thôn tới UBND Xã và Sở GTVT, UBND Huyện và Hội đồng Nhân dân Xã.

Dân chủ hoá ở các Xã

Bước đầu tiến tới dân chủ hoá hơn nữa ở các cấp Xã được thể hiện trong Nghị định số 29/1998 ND-CP ngày 11/5/1998 về "Thực hiện dân chủ ở các Xã" có thể được xem như là một phần của quá trình cải cách quản lý hành chính để đạt được sự hoàn thiện công tác "quản cai". Nghị định trình bày khung công việc để thu hút mạnh mẽ nhân dân và những người đại diện của họ ở Xã vào công tác lập kế hoạch, đưa ra quyết định, thực hiện, giám sát và điều hành các hoạt động phát triển nông thôn. Nghị định cũng nhấn mạnh tới việc phải củng cố vai trò của các cộng đồng người dân của làng trong công tác quản lý các hoạt động phát triển trong Xã, thậm chí mặc dù Làng không được coi là một cấp của công tác quản lý hành chính. Nghị định phù hợp một cách trực tiếp đối với việc thu hút tích cực nhân dân vào công tác quản lý chuyên ngành giao thông nông thôn.

Huy động sự đóng góp của nhân dân

Huy động nhân lực để thực hiện các công việc công ích là một thực tiễn đã được hình thành ở Việt Nam, phản ánh sự năng động tự lực cánh sinh của những người dân nông thôn. Đóng góp những ngày công lao động nghĩa vụ là chính sách quốc gia trong sắc lệnh lao động công ích sửa đổi và ban hành năm 1996, sắc lệnh nhấn mạnh rằng những đầu vào này hiện nay phải được nhằm cho các hoạt động phát triển của địa phương. Nam tuổi từ 18 đến 45 và nữ tuổi từ 18 đến 35 có nghĩa vụ phải

đóng góp 10 ngày công lao động trong 1 năm và thực hiện các định mức công việc của những ngày lao động đó. Lao động này phải được sử dụng cho các công việc về đường nông thôn, các chương trình thủy lợi và đê kè, cho các công trình công cộng như trường học và trạm y tế. Có những miễn trừ nhất định, bao gồm cho các thành viên của các gia đình được Xã xác nhận là thuộc diện đói, tức là rất nghèo. Những người không có khả năng thực hiện nghĩa vụ lao động công ích hàng năm phải đóng góp một khoản tiền tương đương. Tối đa 10% nguồn lao động nghĩa vụ phải được phân bổ cho các công việc cấp Tỉnh, tối đa 20% cho cấp Huyện và phần còn lại cho các công việc ở Xã.

Ngoài những ngày lao động nghĩa vụ này, người dân dự kiến phải đóng góp bằng vốn, vật liệu hoặc ngày công lao động cho các kế hoạch phát triển ưu tiên đặc biệt. Điều này bao gồm cả sự đóng góp vào xây dựng và bảo trì hệ thống đường nông thôn.

Cải cách kinh tế

Quá trình đổi mới kinh tế đang diễn ra thể hiện một sự chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường. Việc cổ phần hoá nhiều doanh nghiệp Nhà nước được kết hợp với sự phát triển mạnh mẽ của thành phần tư nhân tham gia vào nền kinh tế. Việc cổ phần hoá này sẽ tác động trực tiếp tới công tác quản lý chuyên ngành giao thông nông thôn trong suốt thời gian, thông qua việc thu hút mạnh mẽ các nhà thầu tư nhân, các công ty tư vấn và những người điều hành dịch vụ vận tải.

Quy hoạch Vùng

Có những khác biệt cơ bản về các điều kiện ở nông thôn trên khắp Việt Nam. Những khác biệt này được xét đến khi áp dụng các chính sách quốc gia thông qua quy hoạch và chiến lược Vùng, dựa trên sự phân chia đất nước thành 8 vùng quy hoạch kinh tế-xã hội.

1.3 Những khác biệt về điều kiện giữa các tiểu vùng

Chiến lược giao thông nông thôn quốc gia phải phù hợp với những điều kiện khác nhau trên khắp cả nước, trên cơ sở các đặc điểm cơ bản của 8 tiểu vùng kinh tế - xã hội thích hợp công tác chuyên ngành giao thông nông thôn. Bảng 1 trình bày các chỉ tiêu đặc điểm của những tiểu vùng này, được trích dẫn từ các thông tin cụ thể hơn theo Tỉnh trong Cơ sở Dữ liệu Giao thông Nông thôn (Phục lục 2 của Báo cáo này³).

Số lượng Tỉnh của mỗi tiểu vùng trong khoảng từ 3 đến 12 và gần 47% tổng dân số nông thôn sống ở tiểu vùng Đồng bằng Sông Hồng, và Đồng bằng Sông Cửu Long, đồng thời đạt 23 trong tổng số 61 Tỉnh của cả nước. Những khác biệt lớn giữa các tiểu vùng xuất phát từ 3 yếu tố có liên quan lẫn nhau:

³ Sự phân chia các Tỉnh theo Vùng do Bộ Kế hoạch và Đầu tư chấp thuận để lập quy hoạch kinh tế-xã hội Vùng. Có khác chút ít với sự phân chia được dùng trong một vài nguồn tài liệu thống kê. Sự giải thích đầy đủ nêu ở trong Phụ lục 2 của Cơ sở Dữ liệu Giao thông Nông thôn.

Bảng 1: Các chỉ tiêu về những khác biệt giữa các vùng

	Vùng								Việt Nam
	Đông-Bắc	Tây-Bắc	Đ.bằng Sông Hồng	Bắc Trung Bộ	Nam Trung Bộ	Đông-Nam Bộ	Tây Nguyên	Đ.bằng Sông Cửu Long	
Số Tỉnh	11	3	11	6	8	6	4	12	61
Đất									
Diện tích đất nông nghiệp (km ²)	65,725	35,645	14,025	50,500	44,000	22,750	55,625	36,275	324,545
% của tổng diện tích đất nông thôn	20.3%	11.0%	4.3%	15.6%	13.6%	7.0%	17.1%	11.2%	100%
Địa hình (phần trăm theo loại)									
Miền núi/trung du	56%	92%	3%	31%	28%	7%	70%	0%	42%
Vùng đất thấp	42%	8%	89%	64%	67%	83%	30%	0%	43%
Đồng bằng	1%	0%	7%	0%	0%	9%	0%	100%	13%
Số lượng Tỉnh miền núi/trung du	6	2	0	0	1	0	4	0	13
Dân số									
Dân số nông thôn (1000 người)	7,373	1,825	13,715	8,935	5,947	5,127	2,466	13,837	59,225
% của tổng dân số nông thôn	12.4%	3.1%	23.2%	15.1%	10.0%	8.7%	4.2%	23.4%	100%
Mật độ dân số nông nghiệp (người/trên km²)									
Bình quân của vùng	112	51	978	177	135	225	44	381	183
Khoảng mức theo tỉnh	59 - 368	27 - 141	620 - 1,230	89 - 287	91 - 218	75 - 702	21 - 55	177 - 707	21 - 1,230
Người dân tộc thiểu số (1000 người)	3,642	1,669	89	973	495	896	1,140	1,427	10,330
% của người dân tộc thiểu số	42%	78%	1%	10%	6%	9%	36%	9%	14%
Kinh tế									
GPD Vùng là % của GPD Quốc gia	6.9%	1.3%	20.5%	8.1%	7.8%	31.0%	3.5%	20.9%	100%
GDP nông nghiệp là % của GDP-Vùng	43%	58%	30%	44%	39%	10%	66%	59%	34%
GDP N.nghiệp/người (triệu đồng): Trung bình	0.80	0.85	0.90	0.79	1.02	1.22	1.83	1.77	1.15
Khoảng mức theo Tỉnh	0.54-1.20	0.81-0.90	0.65-1.28	0.64-0.89	0.75-1.57	0.92-1.49	1.09-2.24	1.46-2.49	0.54-2.49

Bảng 1: Các chỉ tiêu về những khác biệt giữa các vùng (tiếp)

		Vùng								
		Đông-Bắc	Tây-Bắc	Đ.bằng Sông Hồng	Bắc Trung Bộ	Nam Trung Bộ	Đông-Nam Bộ	Tây Nguyên	Đ.bằng Sông Cửu Long	Việt Nam
<u>Cảnh nghèo đói</u>										
	Phần trăm người nghèo nông thôn	42%	59%	25%	40%	30%	23%	34%	23%	31%
	Phần trăm người nghèo Xã	40%	41%	0%	16%	20%	9%	30%	12%	19%
	Phần trăm người rất nghèo Xã	30%	32%	0%	8%	10%	0%	10%	1%	11%
<u>Đường tiếp cận</u>										
Khoảng cách trung bình (km) của:										
	Các trường tiểu học	16	24	7	14	18	13	25	12	15
	Các trường trung học	62	93	23	56	61	41	96	43	53
	Trung tâm Y tế	22	31	9	20	21	27	43	19	21
	Bệnh viện và phòng khám	53	127	26	88	43	56	100	47	56
	Số lượng các Xã không có đường	122	81	0	86	46	0	9	262	606
<u>Đơn vị hành chính</u>										
	Diện tích đất nông thôn bình quân theo Tỉnh (km2)	5,975	11,875	1,275	8,425	5,500	3,800	13,900	3,025	5,325
	Dân số nông thôn bình quân theo Tỉnh (1000 người)	670	608	1,247	1,489	743	855	617	1,153	971
	Diện tích đất nông thôn bình quân theo Huyện (km2)	747	1,371	178	721	733	669	1,294	403	662
	Dân số nông thôn bình quân theo Huyện (1000 người)	84	70	174	128	99	151	57	154	121

Ghi chú: Số liệu chi tiết theo Tỉnh và sự giải thích các nguồn số liệu ở trong Phụ lục 2
Tỉnh miền núi/trung du là Tỉnh có 50% hoặc trên 50% diện tích đất đai thuộc loại địa hình miền núi/trung du
Số liệu % nghèo đói nông thôn là của năm 1993, nhưng phân tích đã được cập nhật trong Phần 1.4 của Tài liệu này.

- Địa hình trải dài từ vùng núi qua miền trung du và vùng đất thấp được tưới tiêu bởi miền đồng bằng bằng phẳng rộng lớn ven Sông Cửu Long và một dải đất hẹp ven biển.
 - Mật độ dân cư nông thôn thay đổi theo Tỉnh và từ 21 đến 1.230 người/km².
 - Nguồn tài nguyên nông thôn và từ đó tạo nên tiềm năng kinh tế và nông nghiệp.
- Những đặc điểm chính của 8 Vùng quy hoạch được tóm tắt dưới đây:

Vùng Tây - Bắc

Vùng Tây - Bắc có các đặc điểm sau:

- i) địa hình chủ yếu là núi và trung du;
- ii) mật độ dân cư rất thấp gồm các cụm dân sống rải rác phân tán;
- iii) người dân tộc thiểu số chiếm gần 80% tổng dân số nông thôn;
- iv) kinh tế vẫn dựa vào nông nghiệp, nhưng tài nguyên thiên nhiên nghèo nàn làm cho năng suất lao động thấp;
- v) mức đói nghèo rất cao;
- vi) sự xa cách và khả năng tiếp cận kém tới các cơ sở kinh tế-xã hội;
- vii) đơn vị quản lý hành chính Huyện và Tỉnh rất rộng về mặt địa lý nhưng dân số lại ít.

Cải thiện giao thông nông thôn và khả năng tiếp cận được ưu tiên đối với vùng Tây Bắc để góp phần vào nỗ lực giảm đói nghèo và phục vụ người dân tộc thiểu số. Nhưng việc xây dựng một hệ thống giao thông nông thôn hiệu quả để đạt được sự hội nhập về kinh tế và xã hội là một nhiệm vụ hết sức khó khăn:

- i) với dân cư nông thôn sống rải rác khắp trên một diện tích rộng lớn, chiều dài đường nông thôn cần thiết phải kết nối tới tất cả các Xã là rất dài;
- ii) việc xây dựng đường khó khăn và tốn kém ở địa hình miền núi;
- iii) hoạt động của các dịch vụ giao thông nông thôn đắt vì địa hình và mức độ nhu cầu thấp do mật độ dân cư nhỏ;
- iv) mật độ dân cư thấp có nghĩa là nhiều người dân chắc chắn sẽ sống cách khá xa các cơ sở kinh tế và xã hội;
- v) khả năng của các Tỉnh và các Huyện huy động các nguồn lực địa phương để đầu tư vào CSHT giao thông nông thôn và bảo trì bị hạn chế bởi dân số ít (và tình trạng nghèo) của họ;
- vi) quy mô địa lý lớn của các cơ quan quản lý hành chính và địa hình khó khăn làm cho nhiệm vụ của các cơ quan chức trách địa phương trong công tác quản lý hệ thống giao thông nông thôn có nhiều đòi hỏi hơn;
- vii) dường như tỷ suất hoàn trả kinh tế của việc đầu tư vào đường nông thôn bị hạn chế bởi mật độ dân thấp và nguồn tài nguyên thiên nhiên thấp kém.

Vùng Đông - Bắc

Có những khác biệt cơ bản giữa các Tỉnh thuộc Vùng Đông - Bắc:

- Sáu Tỉnh miền núi và trung du thuộc phía Bắc của Vùng có cùng đặc điểm và phải đối mặt với những thách thức về giao thông nông thôn như nhau, giống như Vùng Tây-Bắc.
- Các Tỉnh vùng đất thấp ở gần Hà Nội vẫn có nền kinh tế tương đối kém phát triển nhưng:
 - mật độ dân cư cao hơn nhiều;

- có mức nghèo đói thấp hơn;
- nhỏ hơn về quy mô địa lý và có dân số đông hơn;
- có khả năng tiếp cận tốt hơn tới các cơ sở kinh tế và xã hội.

Nhiệm vụ xây dựng một hệ thống giao thông nông thôn hiệu quả tại những Tỉnh này dễ dàng hơn nhiều so với các Tỉnh vùng miền núi và trung du của Vùng này.

- Tỉnh ven biển Quảng Ninh có khu vực đô thị rộng lớn và chỉ chiếm 11% của GDP của Tỉnh. Tuy nhiên, gần 60% dân số của Tỉnh ở khu vực nông thôn, khu vực tương đối kém phát triển, có mật độ dân cư thấp và ở trong tình trạng tương tự như các tỉnh vùng đất thấp khác trong vùng này.

Vùng Tây Nguyên

Vùng Tây Nguyên có các đặc điểm tương tự như vùng Đông Bắc và thậm chí dân cư còn thưa thớt hơn. Tuy nhiên, mức độ đói nghèo không cao như vậy và vùng này có hai thuận lợi to lớn so với vùng Đông Bắc:

- địa hình, mặc dù chủ yếu là núi và trung du nhưng ít khắc nghiệt hơn;
- điều quan trọng hơn là tiềm năng kinh tế - nông nghiệp lớn hơn nhiều.

Vùng này có GDP nông nghiệp trên đầu người cao và hiện nay đang có sự nhập cư di dân đáng kể. Xây dựng một hệ thống giao thông nông thôn hiệu quả là một ưu tiên và là một nhiệm vụ thách thức, vì những lý do giống như vùng Tây Bắc. Tuy nhiên, đầu tư vào CSHT GTNT sau cải tạo dự kiến có thể có tác động kinh tế to lớn bằng cách kích thích hoạt động nông nghiệp tăng lên nhờ dân số đang gia tăng.

Vùng Bắc Trung Bộ

Mỗi Tỉnh trong 6 Tỉnh của vùng Bắc Trung Bộ đều trải dài từ biên giới quốc gia ở vùng phía Tây tới vùng biển phía Đông. Phần lớn địa hình là vùng đất thấp, nhưng mỗi Tỉnh đều có vùng núi/trung du và một dải đất ven biển hẹp. Vùng này có các đặc điểm sau:

- mật độ dân cư nông thôn xấp xỉ mức bình quân của cả nước, nhưng vùng núi/trung du dân cư thưa thớt hơn nhiều so với ở vùng đất thấp;
- người dân tộc thiểu số chiếm 10% dân số nông thôn nhưng tập trung ở vùng núi/trung du phía Bắc của vùng này;
- kinh tế vẫn dựa vào sản xuất nông nghiệp, mặc dù nghề cá là quan trọng đối với vùng ven biển, nhưng năng suất thấp nhất⁴;
- mức đói nghèo cao;
- khả năng tiếp cận tới các cơ sở kinh tế và xã hội xấp xỉ mức trung bình của cả nước, nhưng khu vực miền núi/trung du nghèo hơn. Gần 100 Xã (ở hầu hết vùng đất cao này) không có đường tiếp cận;
- hai tỉnh Thanh Hoá và Nghệ An rất lớn cả về mặt địa lý và dân số.

Cải thiện giao thông nông thôn là một ưu tiên của vùng nhằm giảm đói nghèo và kích thích phát triển một vài ngành kinh tế. Xây dựng một hệ thống GTNT hiệu quả ở vùng núi/trung du là một nhiệm vụ thách thức. Tổng quát hơn, mức độ đói nghèo cao và tiềm năng kinh tế-nông nghiệp hạn chế của vùng là những trở ngại cho sự huy động nguồn lực của địa phương vào việc đầu tư cho đường nông thôn, mặc dù phát triển thủy lợi có thể làm tăng sản lượng nông nghiệp. Vùng này rất bị ảnh hưởng của lũ lụt

⁴ GDP nông nghiệp bao gồm sản xuất nông, lâm và ngư nghiệp.

theo mùa và CSHT GTNT phải được xây dựng đạt tiêu chuẩn để chống chịu được lũ lụt này.

Vùng Nam Trung Bộ

Tỉnh Đà Nẵng chủ yếu là đô thị. Các Tỉnh còn lại của vùng Nam Trung Bộ có những đặc điểm sau:

- i) Tỉnh Quảng Nam trải dài từ biên giới tới vùng ven biển, có 50% địa hình núi/trung du. Các Tỉnh còn lại chủ yếu là vùng đất thấp, cộng thêm dải đất ven biển, mặc dù tất cả các Tỉnh đều có một vài vùng đất cao;
- ii) nhìn chung, mật độ dân cư nông thôn dưới mức trung bình của cả nước, nhưng dân cư có xu hướng tập trung ở vùng đất thấp và ven biển;
- iii) người dân tộc thiểu số chiếm 6% dân số nông thôn;
- iv) nông nghiệp và ngư nghiệp là trọng tâm của kinh tế nông thôn, nhưng năng suất cao hơn ở vùng phía Bắc của đất nước;
- v) mức đói nghèo thấp hơn một chút so với vùng Bắc Trung Bộ;
- vi) khả năng tiếp cận tới các cơ sở kinh tế và xã hội gần với mức trung bình của cả nước về khoảng cách, mặc dù vẫn còn một vài Xã chưa có đường tiếp cận;
- vii) Quảng Nam cũng giống như các tỉnh miền núi/trung du khác, rộng lớn về mặt địa lý.

Trong khi tình trạng đói nghèo ở nông thôn vẫn còn là một vấn đề của vùng thì việc cải thiện GTNT cũng cần phải hướng vào mục tiêu khai thác các cơ hội kinh tế. Tỉnh Quảng Nam đang phải đối phó với một vài thách thức của vùng miền núi/trung du, nhưng nhìn chung nhhiệm vụ xây dựng một hệ thống GTNT có hiệu quả ở vùng Nam Trung Bộ là có thể được quản lý tốt hơn so với nhiều vùng khác. Tuy nhiên, vùng này dễ bị ngập lụt theo mùa.

Vùng đồng bằng sông Cửu Long

Toàn bộ vùng đồng bằng sông Cửu Long bằng phẳng, thấp, đồng bằng ven sông, một vài khu vực của vùng bị ngập lụt theo mùa. Vùng có những đặc điểm sau:

- i) mật độ dân cư cao;
- ii) người dân tộc thiểu số chiếm 9% dân số nông thôn. Chủ yếu là người Khơ-me định cư ở Việt Nam, khác với các nhóm người dân tộc thiểu số vùng cao ở những miền khác của đất nước;
- iii) kinh tế nông thôn là nông nghiệp và năng suất cao. Đồng bằng sông Cửu Long được gọi là vựa lúa của Việt Nam;
- iv) mức đói nghèo tương đối thấp, mặc dù do dân số lớn nên số người không có đất đang tăng lên;
- v) khả năng tiếp cận tới các cơ sở kinh tế và xã hội tương đối tốt; có nhiều Xã chưa có đường tiếp cận nhưng lại có đường thủy nội địa;
- vi) các cơ quan quản lý hành chính Tỉnh và Huyện nhỏ về mặt địa lý và có dân số đông.

Cải thiện GTNT trong vùng là một ưu tiên nhằm hỗ trợ nâng cao năng suất nông nghiệp, kích thích, tạo ra các hoạt động kinh tế phi nông nghiệp và để khắc phục hạn chế phụ thuộc và giao thông đường thủy ở một vài vùng. Vùng này có một số đặc điểm tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quản lý hiệu quả chuyên ngành GTNT, và

hệ thống đường thủy nông thôn tự nhiên. Tuy vậy, vùng này đang phải đối mặt với những khó khăn trong việc xây dựng một hệ thống GTNT hiệu quả vì địa hình thấp trũng ven sông. Chi phí xây dựng đường rất cao - tất cả các đường phải được xây dựng trên nền đắp và mật độ các công trình ngang đường (cầu và cống) cao, vật liệu xây dựng thích hợp không có sẵn ở địa phương và phải vận chuyển trên cự ly xa.

Vùng đồng bằng sông Hồng

Vùng đồng bằng sông Hồng có các đặc điểm sau:

- i) địa hình chủ yếu là vùng đất thấp. Địa hình chỉ thực sự là đồng bằng ở những vùng gần biển;
- ii) mật độ dân cư rất cao;
- iii) người dân tộc thiểu số chỉ chiếm 1% dân số nông thôn;
- iv) nông nghiệp là quan trọng nhưng có những cơ hội kinh tế nông thôn khác;
- v) mức độ đói nghèo tương đối thấp;
- vi) khả năng tiếp cận tới các cơ sở kinh tế và xã hội tốt;
- vii) cơ quan quản lý hành chính Tỉnh và Huyện rất nhỏ về mặt địa lý và có số dân lớn;
- viii) vùng này có hai tỉnh Hà Nội và Hải Phòng có khu vực đô thị phát triển mạnh - tuy nhiên cả hai đều có số dân nông thôn tương đối lớn;

Một hệ thống GTNT hiệu quả sẽ góp phần khai thác tiềm năng kinh tế đầy đủ của vùng đồng bằng sông Hồng. Các đặc điểm của vùng này hoàn toàn đối lập với đặc điểm của vùng Tây Bắc. Cần tạo điều kiện cho vùng đồng bằng sông Hồng nhiều thuận lợi để quản lý hiệu quả chuyên ngành GTNT:

- i) mật độ dân cư rất cao tạo điều kiện thuận lợi cho việc xây dựng các cơ sở kinh tế và xã hội gần nơi cư trú của dân nảy sinh nhu cầu về các dịch vụ giao thông nông thôn;
- ii) vì mật độ dân cư rất cao và địa hình dễ dàng nên một mạng lưới đường nông thôn tương đối nhỏ được cải tạo với chi phí tương đối thấp sẽ đem lại đường tiếp cận tốt tới tất cả cộng đồng người dân nông thôn;
- iii) số dân đông của các cơ quan quản lý hành chính địa phương và mức độ cao của hoạt động kinh tế có nghĩa là các nguồn lực địa phương to lớn có thể huy động được để đầu tư và bảo trì CSHT GTNT;
- iv) đầu tư vào đường nông thôn dự kiến có thể đem lại tỷ lệ hoàn trả kinh tế cao hơn.

Vùng Đông Nam Bộ

Vùng Đông Nam Bộ đóng góp trên 30% GDP của toàn quốc cơ bản vì:

- hai trong số sáu tỉnh là TP. HCM và Bà Rịa Vũng Tàu có khu vực đô thị phát triển mạnh mẽ;
- hoạt động kinh tế ở tỉnh Đồng Nai và một phần của tỉnh Bình Dương được ảnh hưởng do ở gần TP. HCM.

Vùng này có các đặc điểm nông thôn sau:

- i) địa hình chủ yếu là vùng đất thấp, vùng đất cao và đồng bằng có hạn;
- ii) mật độ dân cư cao hơn mức trung bình của cả nước một chút, mặc dù mật độ dân cư thấp ở tỉnh Bình Phước;
- iii) người dân tộc thiểu số chiếm 9% dân số nông thôn;

- iv) mức độ đói nghèo tương đối thấp;
- v) khả năng tiếp cận tới các cơ sở kinh tế và xã hội tốt hơn mức trung bình của cả nước, mặc dù khả năng tiếp cận ở tỉnh Bình Phước là kém.

Việc xây dựng một hệ thống GTNT hiệu quả trong vùng được thuận lợi vì mức độ hoạt động kinh tế cao, cơ sở nguồn lực địa phương lớn và địa hình thuận lợi. Tuy nhiên, nhiệm vụ khó khăn thách thức hơn ở một vài khu vực ngoại vi của vùng, đặc biệt là tỉnh Bình Phước và một phần của tỉnh Tây Ninh và Bình Dương.

1.4 Tình hình đói nghèo ở nông thôn

Báo cáo mới đây "Tấn công vào đói nghèo" đã nhấn mạnh rằng đói nghèo nông thôn có nhiều bình diện: mức độ thu nhập và tiêu dùng thấp, sức khỏe yếu kém, giáo dục thiếu và những vấn đề khác của phúc lợi, bao gồm cả chênh lệch về giới⁵. Báo cáo so sánh tình hình đói nghèo năm 1998 với tình hình đói nghèo của thời điểm Khảo sát mức sống ở Việt Nam vào năm 1993 và đưa ra các phân tích cụ thể những đặc điểm hiện tại của đói nghèo ở Việt Nam.

Bản báo cáo này khẳng định rằng trên 90% người nghèo hiện nay sống ở các vùng nông thôn. Báo cáo cũng kết luận rằng dù sử dụng bất kỳ phương pháp nào thì tình trạng đói nghèo ở nông thôn đã giảm sâu sắc và đáng kể từ năm 1993 đến năm 1998.

- Dùng phương pháp đánh giá quốc tế thông thường về chi phí tiêu dùng thì mức đói nghèo nông thôn đã giảm từ 66% xuống còn 45%;
- Áp dụng phương pháp đánh giá chặt chẽ hơn "đói ăn" (lúc là lấy mức tiêu thụ lương thực) được chính phủ Việt Nam sử dụng thì tình trạng đói nghèo đã giảm từ 29% xuống còn 18%.

Đặc điểm của đói nghèo nông thôn

- Đói nghèo nông thôn vẫn tồn tại khắp cả nước nhưng thay đổi về cấp độ.
- Tình trạng đói nghèo cao nhất và nặng nhất là ở vùng Đông Bắc, Tây Bắc, Tây Nguyên và vùng Bắc Trung Bộ.
- 70% người nghèo nông thôn sống ở hai vùng phía Bắc (28%), Đồng bằng sông Cửu Long (21%) và vùng Bắc Trung Bộ (18%).
- Tình trạng đói nghèo đã giảm ở tất cả các vùng, nhưng tỷ lệ giảm thay đổi đáng kể - vùng đồng bằng sông Hồng được cải thiện nhiều nhất và vùng đồng bằng sông Cửu Long được cải thiện ít nhất.
- Miền núi và trung du là những vùng nghèo nhất của Việt Nam.
- Tình trạng đói nghèo rất cao trong những người dân tộc thiểu số - chiếm 14% dân số nhưng chiếm 29% số người nghèo - nhiều người trong số họ sống ở các vùng trung du và miền núi.

⁵ Báo cáo về sự Phát triển của Việt Nam năm 2000 - Tấn công vào đói nghèo. Đồng báo cáo của Chính phủ - Nhóm làm việc của Tổ chức phi Chính phủ - các nhà tài trợ. Hội nghị nhóm Tư vấn cho Việt Nam tháng 12 năm 1999

Những đặc điểm này củng cố thêm các nhận định từ phân phân tích những khác biệt giữa các vùng ở phân trước. Các vùng Đông Bắc, Tây Bắc, Tây Nguyên và vùng Bắc Trung Bộ, bao gồm phần lớn các vùng trung du và miền núi của Việt Nam, có mức độ đói nghèo cao nhất, nhưng cũng có một số lượng lớn người nghèo ở Đồng bằng sông Cửu Long. Ở năm vùng này, đói nghèo là một vấn đề cơ bản mà nhiệm vụ xây dựng một hệ thống GTNT hiệu quả là lớn nhất và khó khăn nhất.

Việc giảm đói nghèo ở nông thôn hiện nay là rất đáng kể nhưng vẫn còn những thách thức lớn:

- Ưu tiên trước hết của Chính phủ Việt Nam là xoá bỏ đói nghèo dựa trên phương pháp đánh giá chặt chẽ về "đói ăn". Tuy nhiên:
 - i) những người sống dưới mức "chi phí liều dùng" theo tiêu chuẩn đói nghèo để có mức sống rất thấp;
 - ii) nhiều hộ nông thôn hiện nay chỉ sống trên mức đói nghèo một chút, do vậy điều kiện sống về kinh tế và xã hội của họ vẫn thấp và chỉ một điều nhỏ trong hoàn cảnh sống xấu đi là có thể đẩy họ trở lại vào tình trạng đói nghèo;Do đó, việc đạt được sự phát triển kinh tế-xã hội công bằng đặt ra cần thiết phải tiếp tục giảm đói nghèo và nỗ lực phát triển nông thôn để xoá bỏ nghèo và nỗ lực phát triển nông thôn để xoá bỏ tình trạng nghèo cơ cực.
- Sẽ là khó khăn để duy trì tỷ lệ giảm đói nghèo hiện nay trong một vài năm tới vì mức tăng trưởng kinh tế thấp hơn do hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính ở Châu Á và những trở ngại đó áp lực về đất đai đang bắt đầu đặt ra phải đa dạng hoá nông nghiệp hơn nữa.
- Tình trạng đói nghèo vẫn còn rất cao ở các vùng núi và trung du và ở khu vực miền Trung, ở đó tài nguyên thiên nhiên nghèo nàn.
- Tỷ lệ giảm đói nghèo ở đồng bằng sông Cửu Long thấp, ở đó tình trạng không có đất canh tác đang trở thành một vấn đề gay gắt, mặc dù mức tăng trưởng cao ở phía Nam.

Các phân tích trên nhấn mạnh tầm quan trọng của việc phải giải quyết những trở ngại mà GTNT không tương xứng đã đề năng lên quá trình giảm đói nghèo và phát triển kinh tế-xã hội ở các vùng của Việt Nam. Bản báo cáo "Tấn công vào đói nghèo" kết luận rằng:

- i) những người nghèo, điển hình là những người nông dân, ít được tiếp cận hơn tới đất đai và tới CSHT xã hội, tới các công trình so với người không nghèo.
- ii) chiến lược giảm đói nghèo nông thôn nên nhấn mạnh đến cải tạo CSHT, tạo việc làm phi nông nghiệp, phát triển con người và xã hội thông qua công tác giáo dục và chăm sóc sức khỏe tốt hơn.

1.5 Các đề xuất phát triển giao thông nông thôn hiện nay

Chuyên ngành GTNT đã nhận được sự quan tâm ngày càng tăng của Chính phủ trong những năm gần đây khi giảm đói nghèo và phát triển nông thôn đã trở thành ưu tiên quốc gia:

- Bộ GTVT (MoT) là cơ quan Nhà nước pháp nhân chịu trách nhiệm về quản lý ngành GTVT, bao gồm cả chuyên ngành GTNT. Từ đầu năm 1999 Bộ GTVT đã thành lập một Ban chỉ đạo cấp cao đứng đầu là một Thứ trưởng để chỉ đạo ý tưởng

về chiến lược GTNT gắn với chuyên ngành trong hàng loạt các trách nhiệm của Bộ.

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) và Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD) cũng đã đưa ra các đề xuất chiến lược trong việc đề ra những ưu tiên và mục tiêu phát triển GTNT.
- "Chương trình 135", một chương trình quốc gia quan trọng nhất trong các chương trình nhằm xóa đói giảm nghèo cũng bao gồm cả một khoản đầu tư lớn cho đường nông thôn.

Chương trình 135

- Khởi đầu bằng Quyết định số 135/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ vào tháng 7/1998 và tham khảo đến Chương trình "1715 Xã" trước đây.
- Với trách nhiệm thuộc về Ủy ban Quốc gia về Dân tộc Thiểu số và Miền núi (CEMMA).
- Chương trình nhằm mục tiêu tập trung các nguồn vốn đầu tư của Nhà nước cho các Xã ở vùng sâu, vùng xa, kém được ưu tiên, nghèo và đồng bào các dân tộc thiểu số.
- Việc phân tích hơn 4.000 Xã ở các vùng dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa và miền núi bước đầu đã xác định:
 - 1715 Xã 'nghèo' bao gồm cả các xã có đồng bào các dân tộc thiểu số sống ở vùng đồng bằng sông Cửu Long;
 - 1.000 Xã nghèo nhất trong số những Xã này.
- Số lượng các Xã trong chương trình tăng đến 1.870 Xã do bao gồm cả các Xã bổ sung thêm ở các vùng biên giới:
 - 1.206 Xã đã nhận được kinh phí của Nhà nước theo Chương trình năm 1999.
 - 1.746 Xã dự kiến được hưởng lợi trong năm 2000.
- Kinh phí của Nhà nước được đầu tư vào CSHT ở cấp địa phương - các đường nông thôn, trường học, trạm y tế, cung cấp điện, nước sạch và các chương trình thủy lợi nhỏ và dạy nghề.
- Việc cấp vốn Nhà nước có mục tiêu cho CSHT địa phương trong năm 1999 là 410 tỷ đồng (29 triệu USD). Gần 39% khoản vốn đầu tư CSHT là cho các đường nông thôn.
- Chương trình dự kiến được tham gia bởi:
 - khoản vốn được Nhà nước cấp công khai;
 - nhân dân xác định các ưu tiên đầu tư;
 - nhân dân lựa chọn ban giám sát để kiểm tra việc thực hiện.

Các ưu tiên đầu tư cho GTNT hiện nay có thể được tóm tắt như sau:

- Ưu tiên đầu tư quốc gia nhằm xây dựng cho tất cả các Xã đường tiếp cận, đi lại được trong mọi thời tiết từ trung tâm hành chính của họ tới trung tâm Huyện - được gọi là "Đường Tiếp cận Cơ bản".
- Trong sự ưu tiên này, đặc biệt nhấn mạnh tới việc xây dựng các tuyến đường kết nối đi lại được trong mọi thời tiết tới:

- i) các Xã hiện nay hoàn toàn không có đường tiếp cận, nhận thấy rằng đối với một số Xã ở vùng rất sâu và xa, bước đầu các tuyến đường tiếp cận này hợp thích hợp cho xe máy đi lại. Số lượng các xã không có đường giảm đi từ 639 Xã vào cuối năm 1997 xuống còn 515 Xã vào cuối năm 1999.
- ii) các Xã nghèo ở các vùng dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa và miền núi trong chương trình 135.
 - Cũng có các kiến nghị nâng cấp lên tiêu chuẩn đường nhựa bằng cách rải nhựa và làm mặt bê tông xi măng. Bộ GTVT đã đề ra 6% đường bộ nông thôn nên được nâng cấp hàng năm từ năm 1999 trở đi; Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đề ra 20% đường nông thôn nên được rải nhựa, 30% hở hai vùng đồng bằng tới năm 2005.
 - Kiến nghị phải thay thế tất cả các cầu khỉ ở vùng đồng bằng sông Cửu Long bằng các cầu bê tông.

Ngân sách quốc gia và các thủ tục phân bổ nguồn vốn ở Việt Nam là rất phức tạp⁶. Tóm lại, các nguồn lực để phát triển hệ thống GTNT xuất phát từ bốn nguồn chính:

- Chính sách quốc gia nêu rằng nguồn lực chủ yếu để phát triển và bảo trì hệ thống GTNT nên là sự đóng góp của nhân dân bằng sức lao động, vật liệu và tiền vốn. Chính sách được thể hiện trong lời tuyên bố như "Dân làm là chính, Nhà nước hỗ trợ" và "phong trào quần chúng phát triển GTNT". Cách thức □ tự lập □ này bị thúc ép bởi các kiến nghị rằng các hợp tác xã và các doanh nghiệp Nhà nước tại địa phương cũng nên đóng góp các nguồn lực và bởi các sáng kiến và tổ chức quần chúng, như Đoàn Thanh niên phải thực hiện việc xây dựng CSHT GTNT đặc biệt. Sự tin cậy này dựa vào việc huy động nguồn lực từ nhân dân và từ các tổ chức cơ quan phản ánh điều nhận thấy rằng mặc dù ưu tiên phát triển GTNT nhưng các nguồn lực tài chính quốc gia sẵn có để đầu tư bị hạn chế.
- Sự đóng góp của nhân dân bằng vốn được thực hiện từ ngân sách của địa phương và các khoản thu được giữ lại do các UBND trong Tỉnh quản lý, không phải của Trung ương.
- Việc cấp phát vốn cho chuyên ngành GTNT từ các nguồn lực trong nước do Trung ương quản lý còn bị hạn hẹp. Nó chỉ hạn chế trong các chương trình đầu tư quốc gia có mục tiêu, đặc biệt (ví dụ như Chương trình 135) và trong sự đóng góp của Chính phủ cho các dự án hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) được nhà tài trợ cấp vốn.
- Chính phủ Việt Nam đang tìm kiếm sự trợ giúp tiếp tục của các nhà tài trợ để đầu tư cho chuyên ngành GTNT.

Có các kiến nghị thành lập một Quỹ đường bộ quốc gia. Tuy nhiên, vẫn chưa rõ ràng một phần vốn từ quỹ này có thể được phân bổ cho đường nông thôn hay không

Sự trông cậy vào sự đóng góp của nhân dân làm nảy sinh một vấn đề quan trọng. Như trong Phần 1.4 đã chỉ ra các vùng mà tại đó các nhu cầu xây dựng giao thông nông thôn là lớn nhất thì các nguồn lực có thể huy động được từ nhân dân bị hạn chế do số dân ít và mức đói nghèo cao. Điều này đã được nhận thấy, mặc dù vậy nó vẫn chưa được giải quyết triệt để:

- i) Bộ GTVT đã đề ra rằng mức độ tùy thuộc vào sự đóng góp của nhân dân ở các Tỉnh có kinh tế phát triển và ở các vùng đồng bằng ven biển nên cao hơn so với các Tỉnh khác;

⁶ Việc cấp phát vốn đầu tư cho các đường nông thôn bao gồm cả việc cấp vốn tài trợ được xem xét kỹ lưỡng trong Tài liệu 2.

- ii) Việc cấp phát vốn của Trung ương cho các Xã nghèo trong Chương trình 135;
- iii) Chính phủ Việt Nam tìm kiếm sự trợ giúp của các nhà tài trợ cho các vùng khó khăn.

1.6 Chuyên ngành giao thông nông thôn

Định nghĩa giao thông nông thôn

Nghiên cứu Chiến lược định nghĩa GTNT (xem *Hình 1*) là sự di chuyển của người và hàng hoá trong các Huyện và các Xã. Sử dụng định nghĩa này:

- Phản ánh các mặt của đời sống và hoạt động kinh tế ở nông thôn.
- Chú trọng tới tầm quan trọng của:
 - sự di chuyển của người và hàng hóa ở cấp địa phương;
 - cải thiện khả năng tiếp cận từ, tới và trong nội bộ cộng đồng người dân nông thôn.
- Thấy được phải ưu tiên hoàn nhập các vùng nông thôn vào nền kinh tế rộng lớn hơn. Trung tâm Huyện là vị trí quan trọng trong việc thực hiện sự kết nối này. Các trung tâm Huyện là:
 - i) các điểm tập trung cung ứng các dịch vụ công cộng cho các vùng nông thôn, tập trung các hoạt động của các cơ quan, đoàn thể quần chúng và các hoạt động thương mại nông thôn;
 - ii) một "điểm đầu vào" từ các vùng nông thôn lên các cấp cao hơn của hệ thống giao thông và lên các dịch vụ sẵn có ở cấp Tỉnh.

Hệ thống giao thông nông thôn

Hệ thống GTNT bao gồm CSHT phương tiện vận tải và những người tham gia giao thông:

- Cơ sở hạ tầng bao gồm cả các tuyến đường nông thôn cho xe cơ giới đi lại được, các tuyến đường bộ nông thôn cho xe cơ giới đi lại được, các tuyến đường thủy nội địa nông thôn, các tuyến đường nhỏ và đường mòn dùng để vận chuyển ở địa phương - ở miền núi và vùng sâu, vùng xa để cho các chuyến đi có cự ly xa hơn.
- Phương tiện vận tải nông thôn bao gồm các loại xe cơ giới thông thường như xe tải, xe khách, một loạt các loại xe có "tốc độ thấp", thuyền và các chuyến đi bộ.
- Có một loạt những người tham gia giao thông vì GTNT chỉ là sự di chuyển của người và hàng hóa của họ. Nó cũng còn bao gồm cả việc cung ứng các đầu tư vào các dịch vụ hỗ trợ cho các vùng nông thôn do nhu cầu Nhà nước và tư nhân cung cấp.

Tuy nhiên, những người hưởng lợi có tính mục tiêu của hệ thống GTNT sau cải tạo là những người dân nông thôn. Họ bao gồm những nhóm người nhỏ khác nhau, họ sẽ có các nhu cầu và những ưu tiên về giao thông vận tải khác nhau - ví dụ như những người nông dân, những nhà thương gia, phụ nữ, những người không có đất và những người nghèo.

GIAO THÔNG NÔNG THÔN

Giao thông nông thôn là sự dịch chuyển của người và hàng hoá trong phạm vi các Huyện và các Xã

HỆ THỐNG GIAO THÔNG NÔNG THÔN

Cơ sở hạ tầng

- Mạng lưới đường bộ nông thôn: đường Huyện và Xã và đường thôn xóm, cầu, cống và phà ngang (+ Tỉnh lộ)
- Đường thuỷ nội địa và các công trình bến.
- "CSHT GTVT cấp thấp hơn": các đường nhỏ và đường mòn và các cầu không phải hoàn toàn để cho xe cơ giới mà còn để cho xe máy, xe đạp và người đi bộ, v.v....

Phương tiện vận tải

- Các xe do dân nông thôn sở hữu, do chính họ sử dụng, bao gồm các xe tốc độ thấp và thuyền.
- Đi bộ.
- Các dịch vụ vận tải nông thôn "cho thuê" trên các tuyến đường bộ và các tuyến đường thuỷ.
- Các xe của các thương nhân và cán bộ Nhà nước để phân bổ các dịch vụ kinh tế và xã hội ở các vùng nông thôn.

Người tham gia giao thông

- Người dân nông thôn, những người hưởng lợi mang tính mục tiêu của hệ thống giao thông nông thôn sau cải tạo.
- Chủ khai thác các dịch vụ 'cho thuê'.
- Các cán bộ Nhà nước làm việc tại các vùng nông thôn.
- Đại diện của các tổ chức quần chúng ở các vùng nông thôn.
- Các doanh nghiệp thương mại hoạt động ở vùng nông thôn.

CÁC ĐẶC ĐIỂM

- Giao thông nông thôn là sự dịch chuyển của người dân nông thôn và hàng hoá của họ và sự cung ứng các đầu vào cũng như các dịch vụ cho các khu vực nông thôn.
- CSHT GTVT nông thôn bao gồm các tuyến đường nhỏ và đường mòn, và các đường thuỷ nông thôn cũng như hệ thống đường bộ nông thôn.
- Các UBND cấp Tỉnh và Xã có trách nhiệm quản lý trực tiếp hệ thống giao thông nông thôn.
- Trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước là đảm bảo việc cung cấp và bảo trì CSHT, và hoạch định khung điều tiết đối với sự hoạt động của phương tiện vận tải để đáp ứng các nhu cầu của những người tham gia giao thông.

Hình 1: Phạm vi của Giao thông Nông thôn

Giao thông nông thôn và khả năng tiếp cận

Cải thiện khả năng tiếp cận nông thôn:

- Cung ứng CSHT GTNT được bảo trì tốt, có chất lượng cao hơn.
- Nâng cao khả năng sẵn có của các phương tiện vận tải thích hợp và của các dịch vụ vận tải rẻ, hiệu quả ở các vùng nông thôn.
- Tăng cường cung ứng các dịch vụ và cơ sở tốt hơn, chẳng hạn như xây dựng nhiều các trường phổ thông hơn, bổ sung thêm các lớp học, các chợ mới và cải thiện cung ứng dịch vụ tại các trạm y tế.

Mục đích cải tạo hệ thống GTNT là nhằm góp phần cung cấp cho những người dân nông thôn khả năng tiếp cận tốt hơn tới hàng hoá, các cơ sở, các dịch vụ kinh tế và xã hội - bao gồm cả dịch vụ như tín dụng, công nghệ, truyền thông và thông tin (xem Hình vẽ 2). Nhiều người dân nông thôn bị "cô lập" hoặc "cách biệt" với các nguồn dịch vụ này vì tiếp cận khó khăn, mất nhiều thời gian, tốn kém và không tin cậy. Tiếp cận tốt hơn tới hàng hoá, các cơ sở và dịch vụ ở trong và ngoài xã là căn bản để đạt được sự cải thiện bền vững đời sống nông thôn.

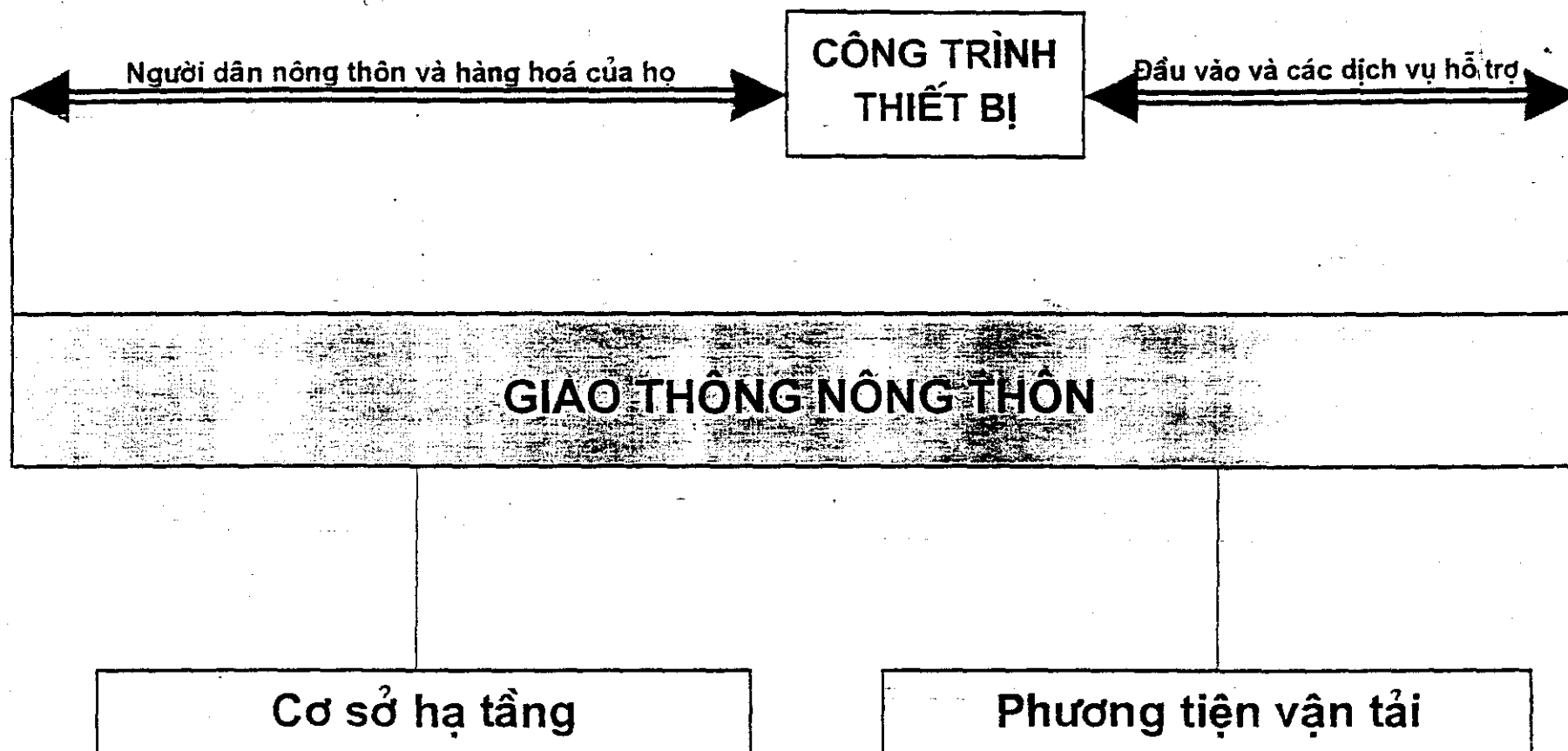
Cải thiện hệ thống GTNT thông qua việc cung ứng CSHT tốt hơn và các dịch vụ vận tải hiệu quả hơn sẽ làm tăng sự đi lại, làm cho sự di chuyển của người dân nông thôn, và hàng hoá của họ, việc cung ứng các đầu vào và các dịch vụ hỗ trợ cho các vùng nông thôn trở nên nhanh hơn, rẻ hơn, dễ dàng hơn và tin cậy hơn. Tuy nhiên, đây chỉ là một phần của quá trình này là phải giảm cự ly mà những người dân nông thôn phải đi lại, thông qua việc đẩy mạnh hơn quá trình cung ứng các dịch vụ và các cơ sở nông thôn tốt hơn.

Thu hút vào công tác quản lý chuyên ngành GTNT

Các phân tích trên về phạm vi giao thông nông thôn:

- Chỉ ra rằng: GTNT có các đặc điểm rất khác biệt, các ưu tiên đầu tư và các thoả thuận về thể chế khác với các chuyên ngành GTVT khác. Những đặc điểm khác biệt này cùng với tầm quan trọng của nó đối với việc giảm đói nghèo và nỗ lực phát triển nông thôn nhấn mạnh sự cần thiết phải chú trọng đặc biệt tới công tác quản lý hiệu quả hơn chuyên ngành GTNT thông qua một đề xuất chiến lược quốc gia.
- Nêu bật rằng quản lý chuyên ngành GTNT là một đầu vào đối với quá trình phát triển nông thôn, phải phản ánh bối cảnh của địa phương, các ưu tiên kinh tế-xã hội và trách nhiệm của tỉnh. Do đó, một ưu tiên đối với đề xuất chiến lược quốc gia phải là nhằm xây dựng công tác quản lý có hiệu quả tại các cấp Tỉnh, Huyện và Xã.

Tuy nhiên, điều quan trọng phải nhấn mạnh rằng nếu như các vùng nông thôn đều được hoà nhập đầy đủ vào nền kinh tế quốc dân thì chuyên ngành GTNT cần phải được quản lý như là một phần của quá trình phối hợp phát triển một hệ thống giao thông quốc gia hiệu quả. Sự di chuyển của người và hàng hoá trong Huyện với trung tâm của các hoạt động kinh tế và xã hội ở các vùng nông thôn:



Hình 2: Tiếp cận nông thôn

- Hàng hoá và người di chuyển trên mạng lưới giao thông, chứ không trên các tuyến riêng lẻ. Mạng đường bộ trong nhiều huyện bao gồm các đoạn đường Tỉnh và/hoặc quốc lộ, cũng như các tuyến đường nối Huyện và Xã, đặc biệt đối với sự kết nối giữa trung tâm Xã và Trung tâm Huyện.
- Sự kết nối cấp cao hơn giữa Huyện với trung tâm Tỉnh vào mạng lưới quốc gia và tới các trung tâm đô thị lớn là quan trọng:
 - i) để cung cấp khả năng tiếp cận dễ dàng tới thị trường ở đô thị và quốc tế đối với các sản phẩm của nông thôn;
 - ii) đối với việc cung ứng hiệu quả các nguyên vật liệu thô và đầu vào sản xuất cho các hoạt động sản xuất và hàng hoá gia đình cho các vùng nông thôn;
 - iii) đối với sự cung ứng hiệu quả các dịch vụ kinh tế và xã hội tại các vùng nông thôn của khối Nhà nước và tư nhân;
 - iv) đối với sự đi lại của người dân địa phương có cự ly xa hơn vì các mục đích hành chính và xã hội.

2. CUNG CẤP GIAO THÔNG NÔNG THÔN

2.1 Hệ thống đường bộ nông thôn

Phân loại đường bộ

Phân loại đường của quốc gia sử dụng từ năm 1982 mới được điều chỉnh lại. Nghị định của chính phủ về tổ chức quản lý được bộ số 167/199/NĐ - Chính phủ ban hành tháng 11 năm 1999 đưa ra các định nghĩa chi tiết hơn về các loại đường bộ khác nhau. Dưới đây là sự so sánh hai cách phân loại đối với bốn loại đường chính liên quan đến giao thông nông thôn⁷

Loại đường	Nghị định 10/HĐBT - 1/1982	Nghị định 167/199/NĐ-CP
Quốc lộ	Là những trục đường chính của mạng giao thông toàn quốc, bao gồm các tuyến đường nối liền Thủ đô với các trung tâm hành chính Tỉnh, thành phố, đặc khu với các nước láng giềng	Là các đường trục chính của mạng lưới đường bộ toàn quốc có vai trò đặc biệt quan trọng phục vụ lợi ích kinh tế, văn hoá xã hội, an ninh quốc phòng của đất nước.
Đường tỉnh	Là hệ thống đường trong phạm vi một tỉnh, nối các đầu mối giao thông quan trọng trong tỉnh và với các tỉnh khác.	Là các đường trục trong địa bàn một tỉnh, thành phố trực thuộc TW, bao gồm các đường nối từ thành phố hoặc trung tâm hành chính của tỉnh tới trung tâm hành chính của huyện và các đường trục nối trung tâm hành chính của tỉnh với trung tâm hành chính của các tỉnh lân cận.
Đường huyện	Là hệ thống đường trong phạm vi một huyện hoặc nối sang huyện khác.	Là các đường nối từ trung tâm hành chính huyện tới trung tâm hành chính của xã hoặc cụm xã của huyện tới trung tâm hành chính của các huyện lân cận.
Đường xã	Là hệ thống đường trong phạm vi một xã	Là các đường nối từ trung tâm hành chính xã đến các thôn xóm hoặc các đường nối giữa các xã với nhau và đường cho xe cơ giới nối các thôn xóm trong xã.

Trên cơ sở định nghĩa về giao thông nông thôn nêu trong mục 1.6, điều thích hợp phải định nghĩa hệ thống đường bộ nông thôn "cốt yếu" là sự bao gồm đường huyện công với đường xã. Tuy nhiên:

- i) Việc phân tích các đặc điểm của hệ thống đường bộ nông thôn phải bao gồm sự xem xét đến đường tỉnh vì người và hàng di chuyển trên mạng đường bộ và

⁷ Nghị định cũng còn định nghĩa hai loại đường khác:

- Đường đô thị: là các đường trong phạm vi thành phố hoặc trong phạm vi đường ranh giới hành chính của một thị xã
- Đường chuyên dụng: là các đường phục vụ nhu cầu vận tải của các tổ chức và doanh nghiệp

đường tỉnh tạo mối liên kết quan trọng trong mạng đường ở nhiều tỉnh như đã nói ở trên,

- ii) dưới mức đường xã có hệ thống đường thôn xóm trải rộng. Các đường thôn xóm này có thể được mô tả như là sự kết nối địa phương giữa các thôn xóm lân cận, ra cánh đồng và nối vào hệ thống đường xã. Nhiều "đường" thôn xóm, thực tế là những đường nhỏ hoặc đường mòn ("được định nghĩa như cơ sở hạ tầng giao thông cấp thấp hơn"), nhưng quan trọng trong sử đi lại hàng ngày của người dân địa phương và việc vận chuyển hàng hoá của họ.

Số liệu về hệ thống đường nông thôn tổng hợp lại theo loại đường. Số liệu có được này từ trước ngày ban hành Nghị định mới, nó dẫn tới việc phải phân loại lại một vài tuyến nổi đường bộ. Một vấn đề ở đây là công việc khảo sát thực địa cho thấy việc phân loại đường trước đây không được áp dụng thống nhất ở tất cả các tỉnh hoặc ngay cả giữa các huyện trong phạm vi một tỉnh - một tuyến đường với chức năng cụ thể trong một huyện có thể có sự phân loại khác nhau với một tuyến đường với cùng chức năng ở huyện bên cạnh. Điều quan tâm cụ thể là nhiều đường tiếp cận kết nối với bên ngoài từ các trung tâm xã đến trung tâm huyện (Đường tiếp cận cơ bản) hiện nay được phân loại như đường xã, chứ không phải đường huyện.

Phát triển hệ thống đường nông thôn

Bộ GTVT ước tính⁸ các thành tựu đã đạt được về phát triển đường bộ nông thôn từ năm 1991 đến nay như sau

	Xây dựng đường mới	Nâng cấp đường	Xây dựng cầu (chiều dài)
1991 -1995	21.700km	71.000km	213.700m
1996	4.950km	11.100km	73.390m
1997	2.180km	21.480km	63.330m
1998	3.200km	17.275km	80.135m
1999(ước tính)	2.000km	18.000km	77.800m
Tổng cộng	34.030km	138.855km	508.455m

Những kết quả này là đối với đường huyện, xã và đường thôn xóm. Những thành tựu này đạt được phần lớn thông qua việc huy động sức lao động và sự đóng góp của nhân dân và sự phân bổ vốn từ ngân sách địa phương, chỉ với đầu tư có hạn của các nguồn vốn TW. Việc cấp vốn của các nhà tài trợ hỗ trợ cho các đường nông thôn xã mở rộng trong những năm gần đây và hiện nay là quan trọng, nhưng nó được cấp phát dưới nhiều hình thức khác nhau;

- i) các dự án đường nông thôn cụ thể, ví dụ như dự án Giao thông nông thôn 1 (RT1)
- ii) như một phần "nhánh" của dự án khôi phục cải tạo các quốc lộ, để nâng cấp các tuyến đường nông thôn nằm trong vùng ảnh hưởng của tuyến quốc lộ; và
- ii) như một phần của các dự án phát triển nông nghiệp và cơ sở hạ tầng nông thôn của một vùng, thường là trong một hay hai tỉnh hoặc trong vài huyện.

Những thành tựu đạt được là to lớn nhưng sự tác động đến việc cải tạo hệ thống đường nông thôn còn bị hạn chế hơn nhiều:

⁸ Báo cáo về Phát triển giao thông nông thôn giai đoạn 1996 - 2000 của Bộ GTVT, ngày 24/4/1999

- Do các nguồn lực hạn hẹp và dựa vào sức lao động huy động được, phần lớn công tác xây dựng và nâng cấp (việc cải cấp phối chủ yếu sử dụng vật liệu “dạng hạt” địa phương) lên tiêu chuẩn thấp và làm ra nhiều đường mà xe cơ giới đi lại được hoặc bị hư hỏng nhanh chóng hoặc bị mất đi.
- Việc xây dựng cầu bao gồm cả một phần quan trọng là cầu cho người đi bộ và xe thô sơ.

Tuy nhiên việc mở rộng các nhà tài trợ hiện nay đang góp phần vào việc cải thiện các tiêu chuẩn nâng cấp và xây dựng toàn bộ

Hệ thống đường bộ nông thôn hiện nay

Các kết quả đánh giá toàn bộ về quy mô, loại và tình trạng mặt đường của các quốc lộ, đường huyện dựa vào việc đánh giá của hai Nghiên cứu trong toàn quốc gia đã được trình bày trong Bảng 2. Bảng này đưa ra các khung công việc để phân tích chi tiết hơn hệ thống đường nông thôn, sử dụng tất cả các số liệu của các tỉnh nộp lên cho Bộ GTVT cùng với các nhận định từ cuộc khảo sát mẫu tại 12 tỉnh của Nghiên cứu chiến lược. Phân tích này bao gồm hệ thống đường tỉnh, hệ thống đường cốt yếu gồm đường huyện, đường xã và đường thôn xóm. Các phát hiện được tóm tắt trong bảng 3 và hình 3. Số liệu chi tiết theo từng tỉnh, mà từ đó rút ra các kết quả này được trình bày trong cơ sở dữ liệu giao thông nông thôn, phụ lục 2 của Báo cáo này.

Việc phân tích hệ thống đường bộ nông thôn không chính xác và không đầy đủ vì một số lý do⁹

- i) Số liệu các tỉnh nộp lên thường không theo một mẫu thống nhất và đôi khi là không hoàn chỉnh;
- ii) Cần thiết phải đặt ra các giả định khi phân định lại đường xã và các đường thôn xóm, vì phần lớn số liệu của nguồn này kết hợp chúng thành một loại;
- iii) thiếu số liệu theo tỉnh về tình trạng đường bộ nông thôn, và do vậy các đánh giá được thực hiện dựa vào các số liệu mẫu;
- iv) Thiếu đáng kể các số liệu của các tỉnh về công tác xây dựng, tình trạng và tình đầy đủ của các công trình thoát nước ngang trên các đường nông thôn - đây là một yếu tố quan trọng khi xác định mức độ tiếp cận do đường nông thôn đem lại. Do vậy các kết quả trình bày ở đây tượng trưng cho một sự đánh giá “tốt nhất có được” của hệ thống đường bộ nông thôn hiện nay, nhưng đủ để rút ra những kết luận quan trọng.

Hệ thống đường “cốt yếu” gồm đường huyện và đường xã là trải rộng nhưng kém phát triển:

- Tổng số hệ thống đường cốt yếu khoảng 85.000km, tương đương với:
 - khoảng 10 km trên một xã;
 - 26km đường trên 100km² diện tích đất;
 - gần 1,5km trên 1.00 người dân nông thôn.
- Tuy nhiên đến cuối năm 1999, vẫn còn 515 xã (gần 6% tổng số xã nông thôn) chưa có đường tiếp cận tới các trung tâm hành chính của họ.

⁹ Những hạn chế về số liệu và các giả thiết đưa ra được giải thích chi tiết trong phụ lục 2 của Báo cáo này

- Tiêu chuẩn trải mặt của nhiều đường còn chưa đầy đủ. Dưới 25% đường huyện có mặt trải nhựa hoặc đá dăm và trên 40% là đường đất. Dưới 15% đường xã có mặt trải nhựa hoặc đá dăm, và gần 50% là đường đất

Bảng 2: Đánh giá toàn bộ hệ thống Quốc lộ, đường tỉnh và đường huyện

	Phân loại đường						Tổng số	
	Quốc lộ		Đường tỉnh		Đường huyện			
	km	%	km	%	km	%	km	%
Mặt đường								
Nhựa	9.161	60,6	4.638	26,6	3.611	9,9	17.410	25,3
Đá dăm	1.492	9,9	3.041	17,4	4.976	13,7	9.509	13,8
Cấp phối	3.707	24,5	4.874	27,9	12.956	35,6	21.537	31,2
Đất	762	5,0	4.896	28,1	14.829	40,8	20.487	29,7
Điều kiện								
Tốt/Trung bình	6.556	43,4	4.525	25,9	6.988	19,2	18.069	26,2
Xấu/Kém	8.556	56,6	12.924	74,1	29.384	80,8	50.874	73,8
Tổng số	15.122	100,0	17.449	100,0	36,372	100,0	68,943	100,0

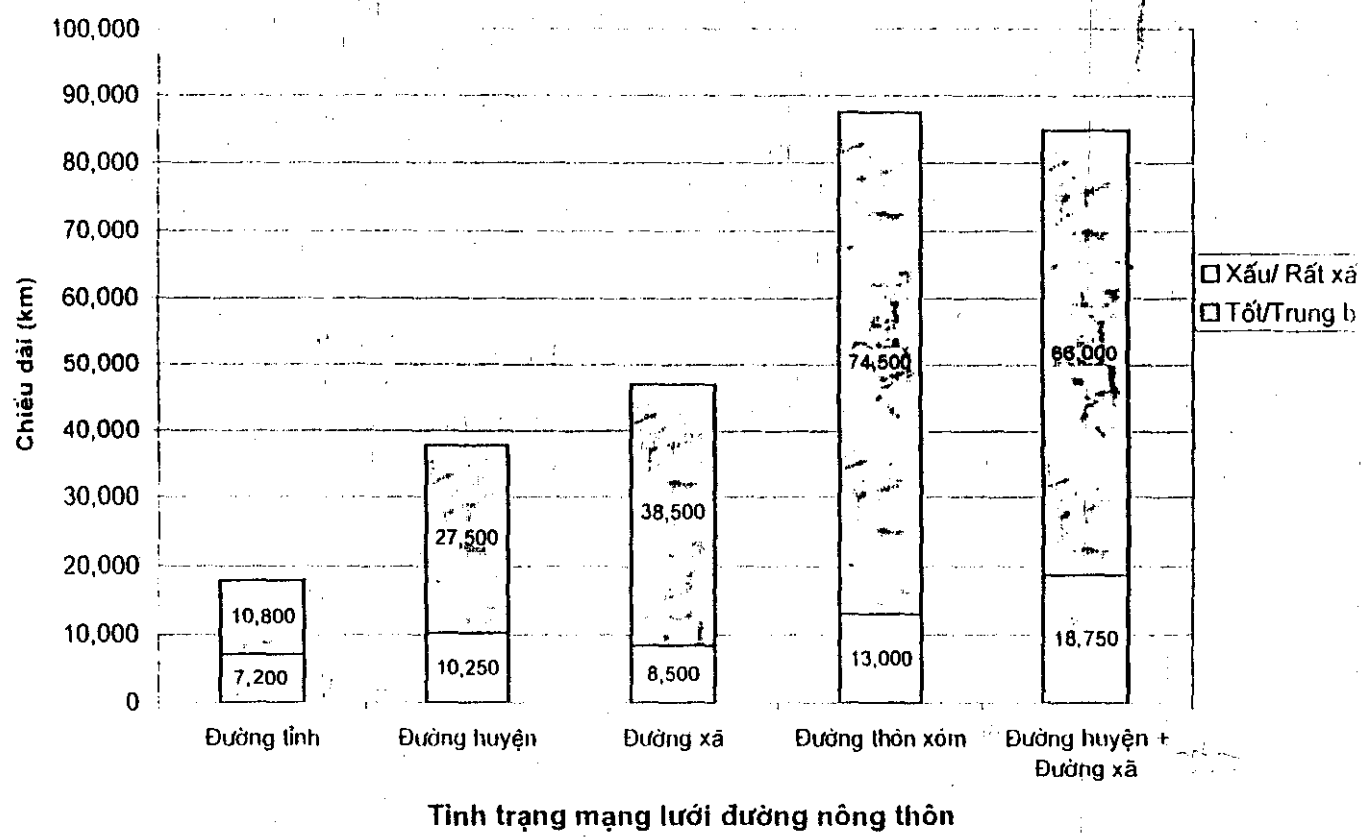
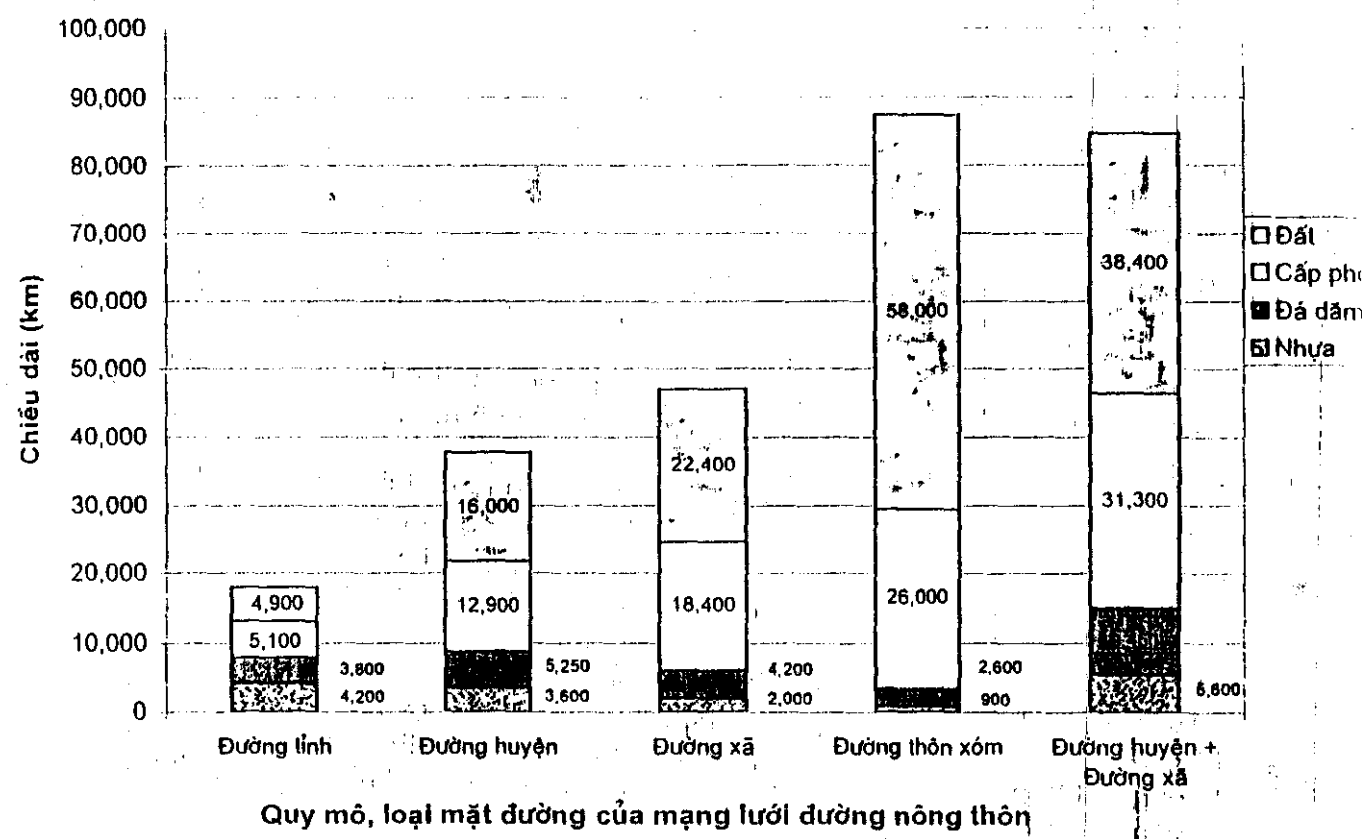
Nguồn: Nghiên cứu chiến lược đầu tư và bảo trì hệ thống đường quốc gia và đường tỉnh.
Scott, Wilson, Kirkpatrick các đối tác, Bộ GTVT/ ODA, 1996.
Tài liệu báo cáo "Việt nam tiến lên phía trước" của Ngân hàng Thế giới, tháng 4 năm. 1999 - Số liệu của TDSI.

Ghi chú: Đường dải "nhựa" bao gồm đường nhựa, bê tông xi măng và đá dăm thấm nhập nhựa.
Nghiên cứu năm 1996 đã đưa ra những phân tích về điều kiện đường theo kiểu bề mặt đối với đường quốc lộ và đường tỉnh lộ. Những tỉ lệ này được dùng để cập nhật số liệu về kiểu mặt đường trong nghiên cứu 1999.

Bảng 3: Hệ thống đường nông thôn

	Loại đường								Tổng số	
	Đường tỉnh		Đường huyện		Đường xã		Đường thôn			
	km	%	km	%	km	%	km	%	km	%
Mặt đường										
Nhựa	4.200	23	3.650	10	2.000	4	900	1	10.750	6
Đá dăm	3.800	21	5.350	14	4.200	9	2.600	3	15.950	8
Cấp phối	5.100	28	12.900	34	18.400	39	26.000	30	62.400	33
Đất	4.900	27	16.100	42	22.400	48	58.000	66	101.400	53
Điều kiện										
Tốt/Trung bình	7.200	40	10.300	27	8.500	18	13.000	15	39.000	20
Xấu/Kém	10.800	60	27.700	73	38.500	82	74.500	85	151.500	80
Tổng số	18.000	100	38.000	100	47.000	100	87.500	100	190.500	100

Ghi chú: Đường dải nhựa là đường đá dăm thấm nhập nhựa. Đường đá dăm là những đường có mặt dải đá vụn. Đường "Gravel" trong thuật ngữ tiếng Việt gọi là đường "cấp phối", với nguyên liệu dải bề mặt "dạng hạt". Tất cả các số liệu này đã được làm tròn. Các kết quả này được lấy từ số liệu chi tiết trong Cơ sở dữ liệu giao thông nông thôn (phụ lục 2 của Báo cáo này).
Phụ lục 2 xác định các nguồn số liệu, những giả định trong phân tích và những hạn chế của kết quả nghiên cứu.



Hình 3: Quy mô, loại mặt đường và tình trạng mạng lưới đường nông thôn

- Tình trạng của các đường cốt yếu không đạt yêu cầu. Trên 70% đường huyện và hơn 80% đường xã được đánh giá là xấu hoặc rất xấu.
- Tiêu chuẩn xây dựng của nhiều tuyến đường huyện và đường xã là quá thấp để mang lại khả năng tiếp cận vững bền, trong mọi điều kiện thời tiết cho các loại xe cơ giới. Các vấn đề trở ngại là:
 - i) xây dựng không đủ các công trình thoát nước ngang đồng bao gồm:
 - năng lực của các công trình thoát nước ngang đường không đủ, gây ứ đọng nước và ngập đường;
 - không có các công trình vượt sông, suối mà tại đó cần các cầu, cống hoặc ngàm, tràn để cho xe qua lại quanh năm;
 - cầu và cống bị hư hỏng;
 - các công trình thoát nước ngang làm đường có tải trọng quá thấp, hoặc quá hẹp để cho phép các loại xe lớn hơn chạy qua;
 - ii) các tuyến đường được xây dựng ở cao độ quá thấp tại các vùng dễ bị ngập lụt theo mùa, nên chúng thường xuyên bị ngập và hư hỏng do lượng mưa lớn.
 - iii) thiếu các rãnh dọc để thoát nước cho đường
 - iv) thiếu ta - luy bảo vệ, gây hư hỏng do xói lở.
- Một yếu tố quan trọng góp phần làm tình trạng của các tuyến đường cốt yếu không đạt yêu cầu là thiếu công tác bảo trì ngăn ngừa theo giai đoạn và thường xuyên để duy trì tình trạng tốt xấu của tuyến đường sau khi được xây dựng mới, khôi phục hoặc nâng cấp.

Hệ thống đường tỉnh được xây dựng với tiêu chuẩn cao hơn và phát triển hơn so với các tuyến đường cốt yếu. Tuy nhiên vẫn còn nhiều việc phải làm để xây dựng khả năng tiếp cận hiệu quả, trong mọi điều kiện thời tiết trên các tuyến nối chính trong phạm vi huyện, nối các vùng nông thôn với các trung tâm đô thị quan trọng và nối vào các quốc lộ. Dưới 50% đường tỉnh được trải nhựa hoặc đá dăm và hơn 25% vẫn còn là đường đất. Gần 60% được đánh giá là xấu hoặc rất xấu. Điều này cho thấy rằng nhiều tuyến đường tỉnh sau khi được cải tạo có mặt cấp phối, đá dăm hoặc nhựa nhưng không được bảo trì đầy đủ.

Số liệu 85.000km đường thôn xóm nên được hiểu là số ước tính chung, bởi vì cách hiểu để gộp các tuyến đường nhỏ và đường mòn vào hệ thống "đường" thôn xóm có khác nhau. Rõ ràng rằng phần lớn hệ thống đường này bao gồm cơ sở hạ tầng giao thông cấp thấp hơn và các xe cơ giới thông thường không thể qua lại được. Phần lớn hệ thống "đường thôn xóm" không được cải tạo và có chất lượng xấu hoặc rất xấu.

2.2 Phương tiện vận tải

Phương tiện vận tải hiện có và việc sử dụng ở nông thôn

Tổng số xe cơ giới thông dụng của cả nước nhỏ và nhiều xe đã cũ. Tổng số xe toàn quốc của năm 1996 được tóm tắt dưới đây:

Xe con	Số lượng	Xe trên 10 ³ người dân	Tỷ lệ tăng hàng năm
Xe con	133.000	1,81	16,3%
Xe buýt	66.500	0,91	7,7%
Xe tải	105.000	1,43	1,6%

Tỷ lệ sở hữu xe con đang tăng lên nhanh chóng, mặc dù từ nền tảng rất thấp, nhưng chúng là phương tiện vận tải chiếm ưu thế ở đô thị - sở hữu xe con và xe bốn bánh ở nông thôn rất thấp và hạn chế ở nhóm người có thu nhập cao nhất. Hoạt động của xe buýt và xe tải có xu hướng tập trung ở khu vực đô thị và trên các tuyến quốc lộ chính, nên sự hiện hữu của chúng ở nông thôn còn thấp hơn số liệu của toàn quốc đưa ra. Tình hình này còn có thể tiếp tục đối với xe tải vì tổng số phương tiện của cả nước đang tăng nhưng chậm. Đáng lưu ý rằng xe tải nhẹ loại 1 T rất hiếm ở Việt Nam. Loại xe này được sở hữu ở những nước Đông Nam á khác, nhưng ở nơi đó chúng là phương tiện quan trọng cung cấp các dịch vụ vận tải nông thôn.

Việt nam có nhiều loại xe có tốc độ thấp hoặc các phương tiện vận tải trung gian (IMT)¹⁰ bao gồm cả những xe hoán cải của địa phương, chúng được sử dụng rộng rãi ở các vùng nông thôn, chúng được sử dụng rộng rãi ở các vùng nông thôn:

Phương tiện vận tải ở nông thôn

- Tổng số xe máy của cả nước đã tăng lên nhanh chóng tới mức hiện nay có khoảng 5,7 triệu chiếc. Sở hữu xe máy ở nông thôn (khoảng 0,013 xe trên đầu người) thấp hơn nhiều so với toàn quốc, nhưng đang tăng lên nhanh hơn. Xe máy chuyên chở hàng hoá và người ở các vùng nông thôn. Có thể thấy có hai sự hoán cải:
 - Xe "lam" là loại xe máy - có ba bánh xe dùng để chở khách
 - Xe "máy lôi" có gắn thùng xe để chở hàng hoá khách.
- Xe "công nông" lớn được chế tạo tại địa phương, thùng xe chở hàng có 4 bánh, với công suất từ 1T đến 2T, sử dụng một vài phụ tùng đã bỏ đi của các loại xe khác và được cấp năng lượng bởi động cơ diesel nông nghiệp một xi lanh. Xe "công nông" nhỏ là máy kéo một trục (còn gọi là máy cày cơ giới) có gắn thùng xe để vận chuyển.
- Sở hữu xe đạp ở nông thôn rất cao, đặc biệt ở nhóm có thu nhập thấp ở nông thôn. Cuộc khảo sát mức sống ở Việt nam (VLSS) năm 1998 ước tính 76% số hộ gia đình có một xe đạp, tăng từ con số 67% năm 1993. Điều này phù hợp với nhận định của đợt khảo sát trong Nghiên cứu chiến lược. Cuộc khảo sát mức sống ở Việt nam (VLSS) năm 1993 cho thấy 50% số hộ nghèo nhất, có 1 xe đạp. Xe đạp dùng để chuyên chở hàng hoá cũng như hành khách.
- Xe "thồ" là loại xe đạp khoẻ, có sức chở lớn và được chế tạo tại địa phương, được hoán cải để chở hàng nặng (300kg là thường). Khi có hàng nó được đẩy đi chứ không đạp xe, và có thể dùng để chuyên chở hàng hoá trên các đường mòn hẹp.
- Xe súc vật do trâu, bò và ngựa kéo, được sử dụng rộng rãi, cũng như sử dụng súc vật thồ ở địa hình dốc.

Đối với nhiều loại xe có tốc độ thấp này không có số liệu đăng ký. Phương tiện vận tải hiện có tại các vùng nông thôn được đánh giá dựa trên các nhận định của cuộc khảo sát mẫu trong Nghiên cứu được kiểm tra chéo với các nguồn số liệu khác. Bảng 4 trình bày số liệu đếm xe trên các tuyến đường nông thôn đem lại sự tiếp cận với bên ngoài từ các trung tâm xã, tại bốn tỉnh với các điều kiện địa hình khác nhau. Quy

¹⁰ "quá độ" giữa việc đi bộ và xe cơ giới thông dụng về chi phí đầu tư, tốc độ đi và công suất tải trọng.

mô mẫu nhỏ, nhưng số liệu minh hoạ cho các đặc điểm quan trọng, chắc chắn của vận tải nông thôn:

- Hoạt động của các loại xe cơ giới thông dụng ở nông thôn bị hạn chế.
- Sự vận chuyển hành khách và hàng hoá ở nông thôn chủ yếu dựa vào các loại xe có tốc độ thấp và đi bộ.
- Tình trạng phụ thuộc vào đi bộ đối với cả việc đi lại cá nhân và vận chuyển hàng hoá là một phát hiện quan trọng, đặc biệt vì các cuộc đếm xe trên các đường nông thôn có xu hướng đánh giá thấp mức đi bộ (một số người đi bộ thường đi tắt qua các tuyến đường mòn hơn là đi bộ dọc theo tuyến đường). Các cuộc khảo sát thực địa cho thấy tình trạng phụ thuộc vào đi bộ thậm chí còn cao hơn đối với việc đi lại của địa phương trong phạm vi xã. Ở vùng núi người dân phải đi bộ trên những khoảng cách rất xa để tới các cơ sở và dịch vụ.

Bảng 5 trình bày đánh giá khái quát về quy mô số lượng phương tiện vận tải nông thôn và các đặc điểm hoạt động của chúng về quãng đường chạy bình quân hàng năm, số lượng hành khách và hàng hoá vận chuyển của một xe. Xuất phát từ số liệu này hình vẽ 4 trình bày tỷ phần ước tính của hàng hoá và hành khách nông thôn do các phương tiện thông dụng nhất chuyên chở. Cần phải nhấn mạnh rằng:

- i) tỷ phần này đã loại bỏ việc đi lại quan trọng của người dân và hàng hoá bằng hình thức đi bộ.
- ii) các phân tích bao gồm một vài giả định

Tuy nhiên các xu hướng chắc chắn là rõ ràng:

- Thiếu đáng kể dịch vụ xe buýt ở nông thôn, ngoài xe máy, việc đi lại của hành khách trong phạm vi huyện và xã phụ thuộc gần như hoàn toàn vào các phương tiện thô sơ và đi bộ.
- Vận chuyển bằng xe cơ giới đóng một vai trò quan trọng hơn nhiều trong việc chuyên chở hàng hoá ở nông thôn. Xe công nông chiếm gần 40% vận tải hàng hoá bằng xe cơ giới và việc sử dụng xe tải là đáng kể, nhưng xe súc vật kéo vẫn là một phương tiện chở hàng quan trọng ở nông thôn.

Dịch vụ vận tải thương mại ở nông thôn

Người dân nông thôn có thể tự đi lại và vận chuyển hàng hoá của mình bằng cách đi bộ, sử dụng các phương tiện vận tải mà họ có thể (chủ yếu là xe đạp), hoặc ở đâu có các dịch vụ như vậy, họ có thể trả tiền để sử dụng dịch vụ vận tải thương mại ở nông thôn. Phân tích trên chỉ ra rằng:

- i) không có các dịch vụ xe buýt thường xuyên trên phần lớn các tuyến đường nông thôn, đem lại sự tiếp cận với bên ngoài từ các xã.
- ii) ở nhiều nơi xe tải có thể đem cho thuê khi những người dân nông thôn cần chuyên chở hàng hoá với khối lượng lớn.

Một vài loại xe có tốc độ thấp được khai thác để cho thuê nhằm cung cấp các dịch vụ vận tải và thường theo những cách sáng tạo như sau:

- Xe máy được khai thác mạnh mẽ với các mục đích thương mại trên các tuyến linh hoạt, theo nhu cầu dịch vụ vận chuyển hành khách. Xe lôi cung cấp các dịch vụ vận chuyển hàng hoá và hành khách tương tự.
- Xe lam cung cấp các dịch vụ vận chuyển hành khách trên các tuyến cố định, nhưng hoạt động theo nhu cầu hơn là theo biểu thời gian đã định sẵn.

Bảng 4: Số liệu đếm xe

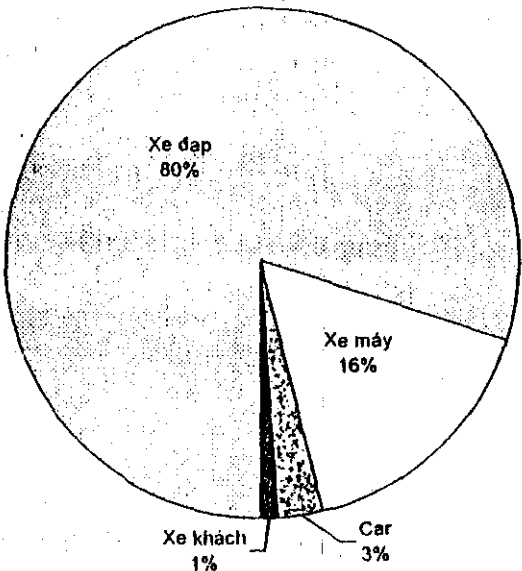
Vùng	Tây Bắc		Đồng bằng sông Hồng		Bắc trung bộ		Đồng bằng sông Mê Kông	
Tỉnh Địa hình Số đường	Lai Châu Núi 3 12 giờ		Ninh Bình Thấp 8 12 giờ		Hà Tĩnh Cao/Thấp 3 12 giờ		Vĩnh Long Đồng bằng 5 12 giờ	
Kiểu phương tiện	Trung bình	Tối thiểu	Trung bình	Tối thiểu	Trung bình	Tối thiểu	Trung bình	Tối thiểu
Xe tải	24	10	10	2	15	4	0	0
Xe tải nhẹ	1	0	11	1	1	0	1	0
Xứ khách	0	0	1	0	2	0	1	0
Xe khách nhỏ	0	0	3	0	1	0	2	0
Xe con và 4WD	3	0	15	2	8	4	1	0
Xe máy	184	25	306	73	521	133	1.213	226
Xe máy lôi	0	0	0	0	0	0	19	0
Công nông	4	0	66	9	64	37	12	0
Xe xúc vật kéo	9	0	51	7	14	0	0	0
Xe thổ	20	0	0	0	0	0	0	0
Xe đạp	304	284	1.047	469	2.767	1.671	823	144
Xích lô	21	0	NA	NA	48	2	2	0
Xe ba gác	3	1	NA	NA	8	0	2	0
Người đi bộ	412	115	1.120	506	453	198	877	137

Ghi chú: Các số liệu trên được tính trong 12 giờ từ 6 giờ sáng đến 6 giờ chiều. Đây là số liệu điều tra mẫu về lưu lượng xe ở Tỉnh. Lưu lượng xe tối thiểu ở một đường trong thời gian điều tra cũng được nêu lên ở đây. Điều này cho thấy một số loại phương tiện di chuyển hàng ngày trên tất cả các tuyến đường, nhưng một số khác thì thỉnh thoảng mới đi và chỉ đi trên một số tuyến đường nhất định.
NA: Trong điều tra ở tỉnh Ninh Bình xe đạp kéo gồm cả xe đạp, còn xe ba gác thì không được đếm.

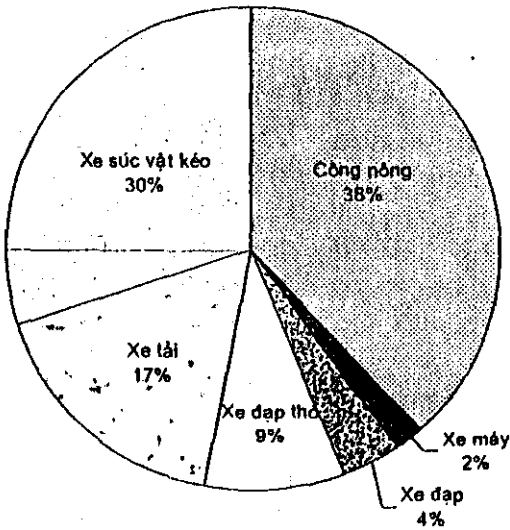
Bảng 5: Đặc tính của các phương tiện vận tải nông thôn

	Cỡ phương tiện (1000)	km chạy hàng năm/xe	HK vận chuyển /xe	Hàng hoá vận chuyển /xe
Loại phương tiện				
Xe tải	20	13.000	-	2.890
Xe khách	10	7.000	10,00	-
Xe con và 4 DW	110	7.000	2,80	2
Xe máy	2.000	6.000	1,10	5
Xe công nông	170	9.700	-	1.300
Xe đạp	13.000	5.000	1,01	3
Xe đạp kéo	500	3.000	-	300
Xe xúc vật kéo	950	6.300	-	550

Ghi chú: các đặc tính này được rút ra từ các đợt khảo sát trong Nghiên cứu và được bổ sung bằng số liệu từ các nguồn khác



Vận chuyển hành khách (HKKm)



Vận chuyển hàng hóa (TKm)

Hình 4: Tỷ lệ giao thông nông thôn theo các loại phương tiện

- Khoảng hai phần ba hoạt động của xe thô là để làm dịch vụ vận chuyển hàng hoá thương mại chỉ một phần ba là do chủ sử dụng cho gia đình.
- Một số xe công nông được khai thác thương mại theo nhu cầu cho thuê để vận chuyển hàng hoá.

Ngoài ra các xe có tốc độ thấp được đem cho thuê không chính thức ở phạm vi rộng rãi hoặc sử dụng chung. Việc sử dụng phương tiện kiểu này làm tăng lợi ích của các phương tiện vận tải hiện có này, không chỉ đối với chủ phương tiện mà còn đối với những người khác trong xã, ngay cả khi các xe này không được khai thác như các phương tiện cung ứng các dịch vụ vận tải thương mại chính thức. Ví dụ như nhiều chủ xe công nông sẽ đem xe của họ cho họ hàng mượn, hoặc cho phép người hàng xóm sử dụng chung, rồi đổi lại được trả bằng tiền mặt hay hiện vật.

2.3 Đường sông

Theo ước tính của Bộ GTVT, Việt Nam có 44.000km đường sông g. Trên 60% ở Đồng bằng sông Cửu long, 14% ở vùng đồng bằng sông Hồng. Khoảng 25.000km được xác định là có khả năng thông thuyền. Các tuyến đường sông lớn, tổng chiều dài 6.800km, thuộc Cục đường sông (IWB) của Trung ương quản lý. Mạng đường sông nông thôn "không chính thức" gồm các tuyến nhỏ hơn, nông hơn và nhiều hơn.

Vận tải đường sông đóng một vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đi lại của người dân và vận chuyển hàng hoá ở Đồng bằng sông Cửu long. Các đợt khảo sát của Nghiên cứu tại một tỉnh ở Đồng bằng sông Cửu long cho thấy 45% số hộ gia đình có một thuyền, hơn một nửa trong số đó là thuyền máy. Quy mô mạng đường sông nông thôn ở Đồng bằng sông Cửu long hay thay đổi vì hai lý do: một vài tuyến nông chỉ có thể đi lại theo mùa, các tuyến khác chịu ảnh hưởng của thủy triều chỉ có thể thông thuyền vào một phần trong ngày. Vận tải đường sông nông thôn có tầm quan trọng trong phạm vi địa phương ở nhiều nơi thuộc vùng duyên hải, đồng bằng sông Hồng và vùng phía Bắc. Tuy vậy có ít dấu hiệu về quản lý hiệu quả của các tuyến đường sông nông thôn để khai thác đầy đủ tiềm năng của chúng nhằm góp phần đáp ứng các nhu cầu tiếp cận.

CUNG ỨNG DỊCH VỤ VẬN TẢI

3.1 Hệ thống đường bộ nông thôn

Hiện tại hệ thống đường bộ nông thôn không cung cấp đủ mức dịch vụ cần thiết để đáp ứng nhu cầu vận tải kết hợp với việc giảm đói nghèo và sự phát triển kinh tế xã hội công bằng, vì những nguyên nhân sau:

Các xã không có đường

Tình trạng đáng kể nhất là vào cuối năm 1999 vẫn còn 515 xã chưa có đường vào đến trung tâm xã nối vào hệ thống đường bộ nông thôn và biệt lập với mạng lưới đường bộ¹¹:

- Số các xã chưa có đường đã giảm đáng kể
 - từ 693 xã năm 1997 xuống còn 606 xã năm 1998 bằng việc xây dựng mới 850 km đường bộ mới
 - từ 606 xuống còn 515 xã vào cuối năm 1999 bằng việc xây dựng mới 720 km đường bộ
- Khoảng 60% các xã không có đường còn lại là ở vùng miền núi và cao nguyên ở Đông Bắc, Tây Bắc và Bắc Trung Bộ, Nam Trung Bộ và Duyên hải miền Trung. Nhiều xã xa xôi hẻo lánh không có khả năng tiếp cận và chi phí để xây dựng đường cho ô tô đi lại rất cao. Yêu cầu bình quân để đến tới mỗi trung tâm xã là xây dựng khoảng 12 km đường bộ và khoảng gần 60 cây cầu mới
- Khoảng 40% các xã còn lại chưa có đường nằm ở vùng sông nước thuộc khu vực đồng bằng sông Cửu Long, chủ yếu thuộc 5 tỉnh mà 30% các xã không có đường tiếp cận. Tuy nhiên, không giống như các xã trung du và miền núi, các xã này có thể tiếp cận bằng thuyền với một hệ thống đường sông khá phát triển. Chi phí cho việc xây dựng đường mới ở khu vực này khá cao và tính trung bình cần khoảng 90 m cầu mới để cung cấp khả năng tiếp cận bằng đường cho ô tô đi lại tới mỗi xã.
- Chính phủ Việt Nam đang tiếp tục các nỗ lực của mình để cung cấp tiếp cận đường bộ tới tất cả các trung tâm xã, tuy nhiên nếu cứ theo mức hiện tại thì còn phải đầu tư 6 năm nữa để đạt được mục tiêu.

Tiêu chuẩn thấp và tình trạng đường bộ nông thôn xấu

Các trung tâm hành chính của khoảng 94% tất cả các xã đã được nối với hệ thống đường bộ. Tuy nhiên:

- Số liệu thống kê này chưa nói lên được bất cứ chỉ tiêu nào về mức tiếp cận bằng xe ô tô tới các trung tâm xã. Điều này rất khác nhau từ đường mòn bằng đất chỉ có thể đi lại rất khó khăn và thường không thể đi lại được trong mùa mưa tới các đường bộ mới được rải mặt bằng bê tông xi măng, hay thậm chí nhựa mà xe cơ giới có thể đi lại được một cách hiệu quả với chi phí thấp.
- Mức độ phân tích không thể kết luận được tầm quan trọng của tiếp cận đường bộ cho việc luân chuyển hàng hoá và hành khách tới các xã

¹¹ Các số liệu chi tiết về các Xã chưa có đường là ở Phụ lục 2: Cơ sở dữ liệu của Báo cáo này.

- Hệ thống đường xã, đường huyện nông thôn hạt nhân chỉ cung cấp dịch vụ ở mức tiếp cận từ và đến thấp và sự tiếp cận trong xã. Điều này là do một sự kết hợp của:
 - i. Tiêu chuẩn xây dựng thấp
 - ii. Kết cấu thoát nước yếu, hư hỏng hoặc không có
 - iii. Thiếu bề mặt được cải tạo
 - iv. Thiếu duy tu và bảo dưỡng
- Các đường tỉnh chỉ cung cấp 1 phần hay tất cả sự kết nối từ các xã đến trung tâm huyện và kết nối tới trung tâm đô thị đã được xây dựng thành tiêu chuẩn cao hơn và được xây dựng tốt hơn. Tuy nhiên việc khai thác xe thường không hiệu quả hay khó khăn trên gần 60% của các đường tỉnh mà ở trong tình trạng xấu hoặc rất xấu và một số trong đó có thể không đi lại được trong một khoảng thời gian nhất định của năm, đặc biệt là 25% là đường đất. Vì vậy sẽ là hợp lý khi có thể rút ra rằng hệ thống đường tỉnh hiện tại cung cấp một mức dịch vụ chưa đủ cho việc hoà nhập có hiệu quả tất cả các vùng nông thôn vào nền kinh tế.

Việc vận chuyển con người và hàng hoá nông thôn bằng đường bộ là khó khăn và mất nhiều thời gian, một phần trong mùa mưa mà nhiều đường bộ nông thôn bị hư hỏng và/hoặc là trở lên không thể đi lại được và chi phí vận tải ở khu vực nông thôn cao.

Sự khác biệt giữa các vùng

Chương 1 đã xác định rằng có sự khác biệt cơ bản giữa các vùng và đặc trưng bởi nhiều yếu tố có liên quan như địa hình, mật độ dân số và sự đóng góp nguồn lực nông thôn. Sự đói nghèo ở nông thôn có ở khắp cả nước, nhưng mức độ đói nghèo thì cao nhất ở các vùng chậm phát triển, các vùng dân cư thưa thớt, trung du, miền núi - Tây nguyên, Tây Bắc, Đông Bắc, bắc trung bộ, duyên hải miền trung. Tuy nhiên ở đây có một số lượng lớn người nghèo làm nông nghiệp, nhưng sống ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long.

Sự khác biệt giữa các vùng ở mức độ dịch vụ hệ thống đường bộ nông thôn đã được đánh giá cho đường tỉnh và đường nông thôn hạt nhân bằng việc sử dụng 3 chỉ tiêu:

Mức độ phát triển: Tỷ lệ đường bộ đã được xác nhận và đã có mặt đường được cải thiện

Sự tiếp cận tới hệ thống đường bộ: Mật độ đường bộ trên đơn vị diện tích đất.

Sự tiếp cận tới đường bộ tốt / được cải thiện: Mật độ đường bộ trên diện tích đất của đường bộ được xác nhận, của đường bộ được rải mặt và của đường bộ trong tình trạng trung bình /tốt (mật độ đường càng cao thì cuộc sống con người càng gần gũi với đường bộ)

Các kết quả ở Bảng 6 là cho 8 tiểu vùng kinh tế. Các số liệu chi tiết ở Phụ lục 2, cơ sở dữ liệu đường bộ. Trong Bảng 7 các tiểu vùng được sắp xếp theo thứ tự của 3 chỉ tiêu và mức độ phục vụ được cung cấp bởi hệ thống đường bộ nông thôn hạt nhân.

Bảng 6: Các chỉ tiêu về mức phân bổ dịch vụ của hệ thống đường nông thôn

Phần 1: Các đường tỉnh

Vùng	Mật độ dân số	Chiều dài đường (km)	Đường/ 1000 dân	Mức phát triển		Đường tiếp cận đường chính (km/100km ²)	Đường tiếp cận đến các đường đờ cải tạo/đường tốt (km/100km ²)		
				% được rải nhựa	% được rải mặt		Rải nhựa	Rải mặt	Tốt/T.bình
Đông-Bắc	112	3.586	0,49	23%	92%	5,5	1,3	5,0	2,4
Tây-Bắc	51	1.428	0,78	16%	73%	4,0	0,7	2,9	1,5
Đ.bằng Sông Hồng	978	2.422	0,18	41%	94%	17,3	7,2	16,3	8,8
Bắc Trung Bộ	177	2.853	0,32	20%	67%	5,7	1,1	3,8	2,2
Nam Trung Bộ	135	2.079	0,35	24%	57%	4,7	1,1	2,7	1,8
Đông Nam Bộ	225	1.561	0,30	42%	68%	6,9	2,9	4,7	3,2
Tây Nguyên	44	2.117	0,86	6%	38%	3,8	0,2	1,5	1,1
Đ.bằng Sông Cửu Long	381	1.972	0,14	12%	78%	5,4	0,7	4,2	2,0
Việt Nam	183	18.018	0,30	23%	73%	5,6	1,3	4,0	2,2

Phần 2: Các đường nông thôn cốt yếu

Vùng	Mật độ dân số	Chiều dài đường (km)	Đường/ 1000 dân	Mức phát triển		Đường tiếp cận đường chính (km/100km ²)	Đường tiếp cận đến các đường đờ cải tạo/đường tốt (km/100km ²)		
				% được rải nhựa	% được rải mặt		Rải nhựa	Rải mặt	Tốt/T.bình
Đông-Bắc	112	28.412	3,9	1%	42%	43	0,6	18	8,0
Tây-Bắc	51	4.044	2,2	5%	34%	11	0,5	4	2,2
Đ.bằng Sông Hồng	978	12.754	0,9	24%	87%	91	22,0	79	28,3
Bắc Trung Bộ	177	9.480	1,1	4%	46%	19	0,7	9	3,9
Nam Trung Bộ	135	6.155	1,0	7%	39%	14	1,0	6	3,0
Đông Nam Bộ	225	3.115	0,6	25%	61%	14	3,5	8	4,4
Tây Nguyên	44	5.431	2,2	5%	33%	10	0,5	3	1,9
Đ.bằng Sông Cửu Long	381	15.569	1,1	1%	74%	43	0,4	32	9,6
Việt Nam	183	84.960	1,4	7%	55%	26	1,7	14	5,8

Ghi chú: Phụ lục thuộc Tập 2 của Báo cáo này đưa ra các số liệu chi tiết theo Tỉnh
 Các đường "rải nhựa" là đường được rải nhựa hoặc bê tông xi măng
 Các đường "rải mặt" gồm các đường cấp phối, rải đá và rải mặt, nghĩa là tất cả các đường không phải là đường đất

Ở đây có một mối quan hệ rõ ràng giữa chiều dài đường tỉnh /một người và mật độ dân số, thay đổi từ 0,86 km/1000 dân ở Tây nguyên đến mức rất thấp là 0,18 km /1000 dân ở vùng đồng bằng sông Hồng. ở đây cũng có một xu hướng tương tự cho đường bộ nông thôn hạt nhân. Mối quan hệ sẽ được dự kiến khi nhiều người có thể đi tới đơn vị chiều dài đường bộ trong vùng có mật độ dân số cao

Tuy nhiên xu hướng rất đối lập với mức độ dịch vụ được cung cấp bởi hệ thống đường bộ nông thôn mà thường thấp hơn ở các vùng dân cư thưa thớt

Bảng 7: Xếp hạng mức cung cấp dịch vụ đường bộ nông thôn nông cốt theo vùng

	Mức độ phát triển	Tiếp cận đường bộ	Mức tiếp cận các đường bộ tốt và đã được cải tạo
Đồng bằng sông Hồng	1	1	1
Đông Nam Bộ	2	5=	2
Nam Trung Bộ	3=	5=	6
Đồng bằng sông Cửu Long	3=	2=	3
Bắc Trung Bộ	3=	4	5
Đông Bắc	8	2=	4
Tây Bắc	6	7	7
Tây Nguyên	7	8	8

Vùng đồng bằng sông Hồng là vùng phát triển về kinh tế và có mật độ dân số cao là nơi mà đói nghèo đã được giảm nhanh chóng là nơi có mức dịch vụ từ hệ thống đường bộ nông thôn rất tốt so với bất cứ vùng nào khác :

- i. Mức độ phát triển của cả hệ thống đường tỉnh và đường bộ nông thôn hạt nhân là cao nhất và tất cả các số đo về mật độ / đơn vị diện tích đất là cao hơn tất cả các vùng khác của đất nước. Tỷ lệ đường bộ có tình trạng trung bình và tốt cũng cao
- ii. Tóm lại, người dân nông thôn ở vùng đồng bằng sông Hồng sống gần gũi với hệ thống đường bộ cũng như hệ thống đường bộ đã được cải tạo ở tình trạng tốt mà có thể cung cấp sự tiếp cận trong mọi điều kiện thời tiết so với bất cứ vùng nào trong toàn quốc

Nhu cầu vận tải nông thôn dự kiến là thấp hơn trong các khu vực có mật độ dân số cao hơn khi các công trình giao thông có thể được xây dựng tại những nơi gần hơn để khoảng cách đi lại ngắn hơn. ở vùng đồng bằng sông Hồng thì các ưu điểm mang tính chất địa phương đã được thể hiện bằng mức độ dịch vụ cao do hệ thống đường bộ mang lại .

Ở đây có sự khác nhau trong mức dịch vụ do hệ thống đường bộ nông thôn mang lại trong 7 tiểu vùng khác. Mức độ dịch vụ thấp trong các tiểu vùng trung du/miền núi, chậm phát triển và nghèo nhất :

- Vùng Tây nguyên và Tây Bắc có mức độ dịch vụ thấp nhất cả về hệ thống đường tỉnh và đường bộ nông thôn nững cốt. Mật độ đường bộ/đơn vị diện tích đất và mức độ phát triển đường bộ ở đây thấp hơn các tiểu vùng khác. Ở Tây Nguyên và tiểu

5A

- vùng Tây Bắc nhiều người dân nông thôn sống xa đường bộ và xa các đường bộ có thể cho ô tô đi lại được quanh năm. Để minh họa điều này, 70% cuộc khảo sát tất cả các loại đường bộ ở Tây Nguyên là đường đất và chỉ có không đến 1km đường được xác nhận và 3 km đường ở trong tình trạng trung bình /tốt trên 100 km vuông.
- Vùng Tây Bắc thì được phục vụ tốt hơn. Các chỉ tiêu về mức độ phát triển và tiếp cận tới hệ thống đường tỉnh thì sát với hoặc gần bằng mức bình quân toàn quốc. Mức độ phát triển của hệ thống đường bộ hạt nhân là thấp, nhưng mà mật độ trên một đơn vị diện tích đất của chúng thì lại rất cao. Những người dân ở đây có sự tiếp cận tương đối tốt với đường bộ và đường bộ trung bình /tốt và được cải tạo, nhưng chỉ có rất ít các tuyến nổi là đã được xác nhận. Tuy nhiên các số liệu này biểu thị thực tế rằng mức dịch vụ của hệ thống đường bộ nông thôn là thấp trong 6 lĩnh vực trung du miền núi vùng đông bắc, thấp hơn nhiều so với các khu vực đất thấp khác, mặc dầu nó tốt hơn vùng Tây Nguyên và Tây Bắc
 - Hệ thống đường bộ nông thôn mang lại một mức độ dịch vụ thấp ở vùng Bắc Trung bộ. Các chỉ số cho hệ thống đường tỉnh thấp hơn mức bình quân trên toàn quốc, nhưng vùng trung du và miền núi thì bất lợi hơn nhiều. Mật độ trên đơn vị diện tích đất của đường bộ nông thôn hạt nhân là tương đối thấp và hệ thống là chậm phát triển mà mức tiếp cận của người dân nông thôn tới đường bộ và tới đường bộ cho mọi điều kiện thời tiết là kém.
- Số liệu của vùng Nam trung bộ chỉ ra rằng tình trạng còn xấu hơn vùng bắc Trung bộ, Tuy nhiên phần lớn dân số tập trung vào khu vực đất thấp nơi các chỉ tiêu về mật độ có thể cao hơn. Có thể rút ra rằng mức độ dịch vụ do hệ thống đường bộ mang lại là tương đối thấp ở vùng đất thấp của vùng Nam Trung Bộ nhưng kém ở vùng trung du và miền núi

Các chỉ tiêu kiến nghị rằng người dân ở vùng đồng bằng sông Mê Công có sự tiếp cận với hệ thống đường bộ nông thôn tương đối tốt nhưng ở đây là điều kiện chắc chắn bởi vì địa hình sông nước:

- i. Sự tiếp cận với hệ thống đường bộ được xác nhận là thấp - chỉ có 12% đường tỉnh và 1% đường bộ nông thôn hạt nhân - là được xác định.
- ii. Tình trạng xấu hơn một cách đáng kể ở một số tỉnh của các tỉnh có nhiều sông
- iii. Lũ lụt làm một số đường không đi lại được
- iv. Sự tiếp cận đường bộ là bị hạn chế ở một số khu vực do thiếu hoặc không có đủ các cầu nhỏ

Mức dịch vụ do hệ thống đường tỉnh trong vùng Bắc- Đông Nam bộ là tương đối tốt, đứng thứ hai sau vùng đồng bằng sông Hồng. Hệ thống đường bộ nông thôn hạt nhân có tỷ lệ so với đường bộ được xác định cao nhất và sự tiếp cận đến các vùng này là tốt. Tuy nhiên mật độ đường bộ thấp và người dân nông thôn trong phần kinh tế phát triển của vùng là bị thiệt thòi về mặt tiếp cận đường bộ.

Việc mở rộng tiếp cận đường bộ trong mọi điều kiện thời tiết

Một sự đánh giá thành tựu cung ứng dịch vụ đầy đủ của hệ thống đường bộ nông thôn cần dựa trên mức độ tiếp cận bằng xe cộ mà nó mang lại CSVN và dịch vụ mà người dân cần để sử dụng. Chỉ số cung cấp dịch vụ thể hiện trong chính sách do Chính phủ Việt Nam xác định về cung cấp "sự tiếp cận đường bộ mọi thời tiết" từ trung tâm hành chính của các xã tới trung tâm huyện. Xét cho công bằng ra, sẽ là

quan trọng cho người dân nông thôn để có sự tiếp cận mọi thời tiết tới các công trình quan trọng và dịch vụ trong xã.

Sự phân tích trong chương này dựa trên sự xem xét chiều dài, loại mặt đường, tình trạng và mật độ các loại đường bộ khác nhau, là chưa đủ để đánh giá một cách đầy đủ mức độ cung cấp tiếp cận đường bộ mọi thời tiết tới các công trình và dịch vụ về 3 nguyên nhân:

- ở đây có các "mức tiếp cận đường bộ trong tất cả điều kiện thời tiết" khác nhau được minh họa dưới đây:

Các ví dụ về mức độ "tiếp cận đường bộ trong mọi thời tiết"

- Đường bộ được bảo trì tốt và được rải mặt mà xe cơ giới có thể khai thác trên đó quanh năm với tốc độ bình thường - Tốc độ thông qua trên đường thâm nhập nhựa sẽ cao hơn là đường cấp phối.
 - Đường bộ được sử dụng với tốc độ bình thường khi mùa khô, nhưng một số đoạn sẽ trở lên khó khăn sau những trận mưa nặng.
 - Đường bộ mà trong mọi điều kiện thời tiết xe cơ giới chỉ đi lại được rất chậm.
 - Đường bộ gỗ ghe không rải mặt có thể sử dụng được quanh năm nhưng chỉ bằng xe ô tô bốn cầu.
 - Đường bộ mà xe cơ giới có thể sử dụng được trong hay là sau những đợt mưa, như rất khó khăn mà người khai thác vận tải không muốn có sự rủi ro làm hư hỏng xe cộ của họ.
- Thông tin về loại và tình trạng mặt đường là không đủ để đánh giá mức độ tiếp cận xe cơ giới mà những tuyến đường bộ mang lại, được chỉ ra bằng những ví dụ sau đây:
 - i. Đường bộ của tất cả các loại rải mặt, bao gồm cả đường đất có thể đi lại được trong mùa mưa nếu nó được bảo trì và thoát nước tốt.
 - ii. Một đường bộ được đánh giá trong tình trạng trung bình và tốt có thể đi lại tại những thời gian nhất định nếu chỉ có một đoạn ngắn dễ hư hại và hư hỏng sau những cơn mưa hay là bị lở mất lớp mặt đường, khi một đường bộ gỗ ghe trong tình trạng xấu có thể đi lại được quanh năm mặc dù khó khăn.
 - iii. Một kết cấu thoát nước bị hư hại hay là thiếu, hay là rãnh thoát nước không đủ có thể làm cho bất cứ đường bộ nào không đi lại được trong thời gian mưa nặng, bất kể loại hình rải mặt hay tình trạng của nó.
 - Sắc kết quả của hệ thống đường bộ nông thôn trong việc mang lại sự tiếp cận tới các công trình và dịch vụ là phụ thuộc vào sự kết nối của mạng lưới đã được kết nối với hệ thống đường xã, huyện và tỉnh (đôi khi là quốc lộ), ví dụ khi một xã cụ thể có sự tiếp cận tin cậy trong mọi điều kiện thời tiết tới trung tâm huyện cần có sự đánh giá về mức độ dịch vụ của mỗi tuyến nối cũng như mỗi loại đường bộ.

Những sự hạn chế trong phân tích có thể chỉ được xác định đầy đủ bằng sự giới thiệu ở mỗi tỉnh về phương pháp luận tin cậy cho việc lập quy hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn¹². Tuy nhiên từ sự phân tích các xã chưa có đường, các xã có tiêu chuẩn đường thấp và tình trạng đường bộ nông thôn hạt nhân kém, và tới đường tỉnh, sự

¹² Tầm quan của việc lập quy hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn bao gồm quy trình đánh giá mức độ tiếp cận của xe cộ đã được kiểm tra cụ thể tại Chương 4 của Tài liệu này. Phương pháp luận dự kiến được trình bày ở Tài liệu 3.

khác biệt giữa các vùng ở mức độ dịch vụ của hệ thống đường bộ nông thôn, sẽ là hợp lý khi rút ra kết luận rằng:

Mức dịch vụ hiện tại của hệ thống đường bộ nông thôn

- Phần lớn các xã nông thôn không có sự tiếp cận đường bộ từ trung tâm của xã tới trung tâm huyện trong mọi điều kiện thời tiết ở mức tin cậy mà cho phép xe cơ giới có thể đi lại được không có bất cứ một khó khăn lớn nào quanh năm. Đối với nhiều trong số các xã này sự tiếp cận là rất khó khăn hay là không thể tại các thời điểm nhất định của năm bằng xe cơ giới.
- Việc cung cấp sự tiếp cận đường bộ cơ bản trong mọi điều kiện thời tiết là:
 - Thấp nhất ở vùng trung du và miền núi nghèo, dân cư thưa thớt ở Tây Nguyên và Tây Bắc.
 - Thấp ở vùng Đông Bắc, Bắc Trung Bộ và Nam Trung Bộ, và đặc biệt là ở khu vực trung du và miền núi của hai vùng này.
 - Hạn chế ở vùng Đồng Bằng sông Cửu Long với địa hình sông ngòi và lũ lụt theo mùa cần có rất nhiều kết cấu thoát nước và chi phí rải mặt đường bộ rất cao
 - Tốt hơn ở Bắc - Đông Nam Bộ và tốt nhất ở đồng bằng sông Hồng, hai tiểu vùng kinh tế phát triển nhất, mặc dù ở đây vẫn còn những xã, đặc biệt là những tỉnh chưa phát triển, mà chưa có sự tiếp cận tin cậy trong mọi điều kiện thời tiết.
- Mức cung cấp sự tiếp cận tin cậy trong mọi điều kiện thời tiết tới các công trình và dịch vụ chủ yếu trong xã là thấp hơn sự tiếp cận bên ngoài, nhưng có sự khác biệt theo vùng tương tự.
- Phần lớn các vùng còn lại cần có sự đầu tư tiếp tục đáng kể để mang lại một hệ thống đường bộ có hiệu quả mà có thể hoà nhập các vùng nông thôn và nền kinh tế, đóng góp vào sự giảm đói nghèo, kích thích phát triển xã hội và kinh tế nông thôn. Ngoài ra, việc cung cấp sự tiếp cận tin cậy trong mọi điều kiện thời tiết cần được nâng cấp có lựa chọn tới một tiêu chuẩn cao hơn các đường bộ nông thôn có mật độ vận tải cao và quan trọng.
- Cần tiếp tục đầu tư vào đường bộ nông thôn để mang lại một sự tiếp cận trong mọi điều kiện thời tiết ở những vùng của đất nước mà tại đó mức độ đói nghèo cao nhất, và ở khu vực Đồng Bằng sông Cửu Long - nơi có một số lượng lớn người nghèo.

3.2 Cơ sở hạ tầng giao thông ở cấp thấp hơn

Phần lớn hệ thống đường làng bao gồm các đường mòn và đường đi bộ mà nhìn chung thì xe cơ giới không thể đi lại được và chủ yếu được sử dụng bởi người đi bộ, xe đạp, xe đạp kéo, xe sức vật kéo và xe máy. Cơ sở hạ tầng giao thông vận tải cấp thấp này đóng một vai trò rất quan trọng cho sự di chuyển người và hàng hoá nông thôn hàng ngày.

Vai trò của cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn cấp thấp

- Cung cấp sự tiếp cận từ nhà tới đất nông nghiệp
- Cung cấp sự tiếp nhận giữa các làng lân cận với nhau
- Cung cấp sự tiếp nhận từ nhà tới hệ thống đường của xã, các công trình và dịch vụ hiện có tại trung tâm hành chính.
- Do trẻ em sử dụng để tới trường, phụ nữ và các thành phần khác tiếp cận tới các cơ sở y tế.
- Có thể mở rộng để cho phép tiếp cận bằng các xe lớn hơn ví dụ như xe súc vật kéo hoặc công nông để vận chuyển nông sản
- Ở các khu vực miền núi xa xôi hẻo lánh thì cung cấp chỉ cơ sở hạ tầng giao thông
- Cung cấp sự tiếp cận tới đường thủy địa phương và cho sự di chuyển ở khoảng cách ngắn trong xã tại vùng Đồng Bằng sông Cửu Long.

Phần lớn cơ sở hạ tầng cấp thấp được xây dựng bởi sự nỗ lực của chính người dân để thoả mãn nhu cầu tại địa phương của họ. Trong trường hợp này là để đáp ứng nhu cầu nhưng mức độ cung cấp dịch vụ thì thấp:

- Như đã chỉ ra ở chương 2, phần lớn của hệ thống là chưa được cải tạo và trong tình trạng xấu hoặc rất xấu.
- Hầu hết các tuyến đường này là đường đất và sẽ rất khó khăn và nguy hiểm khi sử dụng sau một trận mưa.
- Rất nhiều tuyến bao gồm cả những tuyến cung cấp sự tiếp cận tới đất nông nghiệp, là quá hẹp để cho phép sử dụng các xe có tải như xe súc vật kéo hoặc công nông.
- Thiếu các cầu nhỏ là vấn đề chính yếu, cản trở việc đi lại tại những thời gian nhất định trong năm hoặc bởi những loại xe nhất định. Việc thiếu các cầu nhỏ an toàn bắc ngang các sông có thể cản trở trẻ em đến trường và phụ nữ đến các cơ sở y tế trong mùa mưa

Cơ sở hạ tầng giao thông vận tải cấp thấp có tầm quan trọng đặc biệt tại những vùng mà ở đó tập trung các xã chưa có đường.

- Ở các khu vực miền núi xa xôi hẻo lánh chỉ mang lại cơ sở hạ tầng giao thông vận tải. Người dân ở các khu vực này đi lại với các khoảng cách dài từ nơi họ định cư tới trung tâm xã và quay trở lại bằng việc sử dụng các đường mòn và các ngõ hẹp, chủ yếu là đi bộ.
- Ở khu vực Đồng Bằng sông Cửu Long, nơi mà đường hẹp và đường mòn sử dụng để đi tới các tuyến đường thủy địa phương, cho việc di chuyển trong xã hay ở một số khu vực cho việc đi lại với cự li dài hơn. Nhiều tuyến trong số này có rất nhiều cầu bắc bằng một thanh tre hoặc gỗ (cầu Khỉ) tới các tuyến đường sông, và chỉ có thể sử dụng cho việc đi bộ.

Ở đây có một số sáng kiến cụ thể ở một số nơi để nâng cấp cơ sở hạ tầng giao thông vận tải cấp thấp:

- Một biện pháp quá độ để cải tạo sự tiếp cận tới đa số các xã miền núi xa xôi hẻo lánh không có đường bộ là xây dựng các đường hẹp mà xe máy có thể sử dụng được quanh năm;

- Các đường bê tông xi măng hẹp đã được xây dựng ở Đồng Bằng sông Cửu Long để xe máy và xe đạp có thể đi lại được một cách hiệu quả;
- Một chương trình để thay thế các cầu khỉ ở Đồng Bằng sông Cửu Long bằng các cầu bê tông;

Tuy nhiên, ngoài một vài sáng kiến như trên cơ sở hạ tầng cấp thấp phần lớn có xu hướng được loại bỏ trong quá trình lập quy hoạch đầu tư giao thông nông thôn.

3.3 Đường thủy nội địa nông thôn

Khoảng 60% đường thủy nội địa có thể khai thác được nằm ở vùng Đồng Bằng sông Cửu Long, nơi mà việc vận chuyển người và hàng hoá nông thôn bằng tàu thuyền là rất phổ biến. Khoảng 14% của các tuyến đường thủy có thể khai thác được nằm ở Đồng Bằng sông Hồng. Tuy nhiên, tầm quan trọng của giao thông nông thôn bằng thuyền lại rất hạn chế bởi vì phần lớn của vùng là đồng bằng hơn là châu thổ. Phần lớn địa hình được bảo vệ bởi hệ thống đê điều. Đường thủy có thể khai thác được ở năm trong sáu tiểu vùng (ngoại trừ Tây Nguyên) nơi mà vận tải đường thủy nông thôn có tầm quan trọng địa phương ở một số tỉnh.

Hệ thống đường thủy nội địa nông thôn ở Đồng Bằng sông Cửu Long là nguồn cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn tư nhiều mà không cần một sự đầu tư lớn nào để phục hồi hay nâng cấp, ở một vùng mà sự xây dựng đường bộ rất tốn kém nó đóng góp một phần rất quan trọng vào việc thoả mãn nhu cầu vận tải nông thôn:

- i. Việc vận chuyển hàng rời có khối lượng lớn như gạo và vật liệu xây dựng bằng tàu thuyền sẽ rẻ hơn là bằng đường bộ, cho dù nó chậm hơn.
- ii. Tàu thuyền sẽ phù hợp hơn trong việc vận chuyển các hàng rời
- iii. Người dân nông thôn sử dụng các thuyền nhỏ ở trong hoặc quanh xã

Tuy nhiên, mạng lưới đường thủy không hoàn toàn thích hợp cho chức năng của hệ thống đường bộ nông thôn có hiệu quả:

- i. Vận tải bằng thuyền sẽ thoả mãn kém hơn cho hành khách đi lại ở khoảng cách dài và sự di chuyển các sản phẩm, khi việc tối thiểu thời gian chuyển đi có một tầm quan trọng lớn hơn.
- ii. Nó sẽ là thoả mãn kém hơn khi thời gian bị lãng phí một cách cơ bản cho việc chuyển tải liên phương thức giữa đường bộ và đường thủy tại điểm đầu và điểm cuối của chuyến đi.
- iii. Một số tuyến theo mùa, các tuyến khác lại theo thủy triều và chỉ có thể khai thác được trong những thời gian nhất định của ngày
- iv. Việc di chuyển con người trong cuộc sống của họ ở bên cạnh một con đường nông thôn mới xây dựng:
 - Cho việc tiếp cận cá nhân dễ dàng hơn tới trường, tới chợ, tới cửa hàng, tới chỗ làm việc v.v...
 - Bởi vì đường bộ mới mang lại cơ hội để bắt đầu các hoạt động kinh doanh nhỏ
- v. Sự mở rộng của tiếp cận đường bộ trong mọi điều kiện thời tiết là cần thiết như là việc mở rộng cung cấp điện nông thôn tới một khu vực.

Vai trò của đường thủy nội địa nông thôn ở vùng Đồng Bằng sông Cửu Long sẽ bổ xung cho việc phát triển hệ thống đường bộ nông thôn trong việc cung cấp một mức độ dịch vụ có hiệu quả từ cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn. Hiện nay, mức dịch vụ

do đường thủy nội địa nông thôn cung cấp là thấp hơn mức có thể. Tầm quan trọng của các tuyến đường thủy nội địa chính ở vùng sông Mê Kông đã được chính phủ nhận ra và chương trình đầu tư cơ bản đang được chuẩn bị. Tuy nhiên, điều tương tự không phải là trường hợp cho đường thủy nội địa nông thôn:

- Không có sự phân loại đường thủy nông thôn và các trách nhiệm về thể chế chưa được xác định. Đường thủy nông thôn có xu hướng được sử dụng như một nguồn tự nhiên tự do mà không có bất cứ sự quan tâm nào.
- Không có quy hoạch mạng lưới đường thủy nông thôn hay là việc hoà nhập chúng với hệ thống đường bộ nông thôn.
- Chưa có sự đầu tư vào đường thủy nông thôn. Cần phải làm nhiều việc để cải thiện mức dịch vụ của hệ thống bằng một nguồn đầu tư hạn chế:
 - Các công trình cho việc chuyển tải hàng hoá, hành khách an toàn và có hiệu quả từ thuyền và tới thuyền.
 - Có các biện pháp bảo vệ đơn giản để bảo vệ xói lở hai bên bờ sông
 - Mở rộng các kênh hiện có để tăng cường khả năng khai thác
- Không có sự bảo trì đường thủy nông thôn

3.4 Sự sẵn có của GTVT

Mức độ cao về sở hữu các xe di chuyển với tốc độ chậm và các thuyền nhỏ ở vùng sông nước đã mang lại năng lực GTNT đáng kể. Các xe di chuyển với tốc độ chậm bao gồm cả những sự cải tiến đáng kể mà không thể tìm thấy ở bất cứ nơi nào trên thế giới là rất thực tế và tiến sử dụng cho nhiều nhu cầu di chuyển ở nông thôn. Một vài nơi cung cấp các dịch vụ vận tải hàng hoá và hành khách cho thuê để phù hợp với nhu cầu.

Tuy nhiên, sự sẵn có của các phương tiện vận tải và mức độ khai thác các dịch vụ vận tải nông thôn là không đủ để đáp ứng nhu cầu luân chuyển ở nông thôn một cách có hiệu quả:

- Mức độ lưu lượng vận tải bằng đi bộ cao trên các đường bộ nông thôn chỉ ra rằng sự thiếu tiếp cận cho các phương thức vận tải khác do các nguyên nhân sau đây:
 - Các hộ gia đình không thể có khả năng sở hữu và khai thác phương tiện vận tải của mình
 - Việc thuê dịch vụ vận tải là không sẵn có
 - Các hộ gia đình không thể trả nổi giá cước cho các dịch vụ vận tải cho thuê
- Thực tế của việc đi lại bằng đi bộ và việc sử dụng các xe cộ di chuyển với tốc độ chậm có nghĩa rằng việc đi lại ở nông thôn tốn kém thời gian và bao gồm cả sự hao phí năng lượng con người cao
- Chi phí cho dịch vụ vận tải nông thôn có xu hướng cao, đặc biệt là xét trên mối quan hệ với thu nhập ở nông thôn, do tiêu chuẩn thấp và trạng thái xấu của nhiều đường bộ nông thôn mà hậu quả là chi phí khai thác phương tiện cao.
- Một vấn đề cụ thể là thiếu các dịch vụ xe buýt nông thôn. Dịch vụ này sẽ giúp cho việc đi lại được rẻ hơn, nhanh hơn là dịch vụ được cung cấp bởi các xe có tốc độ thấp cho người dân nông thôn và vận chuyển hàng hoá của họ trên các tuyến đường có đủ nhu cầu cho dịch vụ xe buýt để đạt tới quy mô kinh tế của nó.
- Những trở ngại không thích hợp có thể phát sinh trong việc khai thác các dịch vụ vận tải nông thôn. Để minh hoạ điều này, một tỉnh thuộc vùng Đồng Bằng sông

Cửu Long đã cấm dịch vụ khai thác các loại xe có tốc độ thấp mà họ cho là sẽ là nguyên nhân dẫn đến ách tắc giao thông và một sự liều lĩnh an toàn, đặc biệt là trên đường bộ. Có thể nhận thấy rằng các nhà chức trách Nhà nước cần quan tâm đến những vấn đề như vậy, nhưng cần có một cách tiếp cận sáng tỏ hơn, dạng như:

- i) Cấm các loại xe di chuyển với tốc độ chậm bắt đầu chỉ trên các tuyến đường chính, chứ không phải từ các đường bộ nông thôn
- ii) Trao đổi với các chủ khai thác và người sử dụng dịch vụ ở nông thôn về sự thích hợp của việc cấm toàn bộ và tính khả thi của việc đưa ra các biện pháp mà cho phép khai thác tiếp tục ở nông thôn, ví dụ bằng cách cải thiện an toàn cho xe.
- iii) Để đi theo với việc cấm bất cứ một dịch vụ xe nào với các biện pháp mô phỏng để đưa vào một phương án thay thế mà có thể mang lại ít nhất một mức dịch vụ tương đương

Ở đây có sự khác biệt giữa các vùng trong sự sẵn có của vận tải. Mức độ sở hữu xe đạp, xe kéo và xe công nông là thấp ở đồng bằng sông Cửu Long so với ở miền Trung hoặc miền Bắc của đất nước. Mặt khác sở hữu xe máy lại cao ở miền Nam và xe lam, xe máy kéo là khá phổ biến.

Ngoài việc sử dụng xe súc vật kéo cho việc vận chuyển hàng hoá, sự sẵn có của bất cứ phương thức vận tải nào là thấp hơn ở vùng trung du và miền núi. Ví dụ như một nghiên cứu đã phát hiện ra rằng 8% các hộ gia đình ở một tỉnh miền núi vùng Tây Bắc có 1 xe đạp, so với mức bình quân nông thôn toàn quốc là 76%;

- Việc thiếu dịch vụ vận tải ở vùng trung du và miền núi cho thấy những hậu quả bất lợi do mức cung cấp dịch vụ yếu kém từ hệ thống đường bộ nông thôn và sự xa xôi mà người dân nông thôn có thể tới các dịch vụ và công trình. Đây là hậu quả của mức thu nhập thấp, sự không thích hợp về địa hình cho các loại xe nhất định, tiêu chuẩn thấp và tình trạng yếu kém của hệ thống đường bộ nông thôn và mức độ thấp của nhu cầu cung cấp dịch vụ vận tải do dân cư thưa thớt.
- Chính phủ Việt Nam hiện đang bắt đầu một chương trình, trên cơ sở thử nghiệm, để cung cấp trợ cấp cho vận tải sản phẩm nông nghiệp từ các xã miền núi xa xôi hẻo lánh để cố gắng tạo ra thị trường thương mại. Tuy nhiên ở đây còn một số vấn đề trong việc cung cấp trợ cấp đúng lúc và quá dễ tiếp cận các ảnh hưởng tới chương trình.

3.5 Tiếp cận các ưu tiên của người dân nông thôn

Việc tiếp cận các nhu cầu của các hộ gia đình nông thôn bao gồm "tiếp cận nội bộ" tới các nguồn lực ở trong xã và tiếp cận bên ngoài tới các vị trí chủ chốt ngoài xã.

Tiếp cận nhu cầu hộ gia đình nông thôn

Tiếp cận nội bộ : Tới đất nông nghiệp (và tới các địa điểm trồng cây, cơ sở đánh bắt cá)
Tới chỗ làm việc ở các doanh nghiệp nhỏ trong xã
Tới trường tiểu học và trường THCS và trạm xá
Tới cửa hàng các văn phòng hành chính địa phương , cơ sở HTX
Tới cộng đồng trong xã do các nguyên nhân xã hội

Tiếp cận bên ngoài Tới Nhận các Vật liệu cho SX nông nghiệp và bán sản phẩm dư thừa
Tới chỗ làm việc ở các khu vực chính thức
Tới trường cấp ba và bệnh viện
Tới chỗ mua thực phẩm hàng tiêu dùng và hàng phục vụ gia đình
Tới các dịch vụ tài chính, thông tin liên lạc và hành chính
tới các cơ sở xã hội

Người dân sống ở các khu vực đông dân sẽ có lợi ích từ các dịch vụ tốt hơn . Các công trình, cơ sở xã hội và kinh tế cá thể đặt tại những nơi gần khu vực có mật độ dân số cao để khoảng cách các chuyến đi sẽ ngắn hơn. điều này đã được minh họa trong chương 1 (xem *Bảng 1*) có chỉ ra rằng việc so sánh các vùng có mật độ dân số ít nhất và cao nhất không gian trung bình của các công trình là

	Vùng Đồng Bằng sông Hồng	Tây Nguyên
Trường tiểu học	7 km	25 km
Trường PTCS	23 km	96 km
Trạm y tế	8km	43 km
Bệnh viện	26 km	100 km

Cỡ trung bình của một xã mang lại một chỉ số chung về việc người dân sống cách các trung tâm hành chính và các cơ sở khác là bao xa. Các xã có xu hướng lớn hơn về mặt địa giới tại các vùng có mật độ dân số thấp hơn (số liệu từ Phụ lục 2), cho dù vùng Đông Bắc là một ngoại lệ của xu hướng này:

	Mật độ dân nông thôn (trên km)	Cỡ xã (km)
Đồng Bằng Sông Hồng	978	7
Đồng bằng Sông Cửu Long	381	30
Đông Bắc Nam Bộ	225	51
Bắc Trung Bộ	177	31
Nam Trung Bộ	135	54
Đông Bắc	112	35
Tây Bắc	52	69
Tây Nguyên	44	117

Các số liệu trên đây cần được xem xét với hai nguyên nhân sau :

- Ở một số vùng trung du miền núi, ví dụ Bắc Trung Bộ, các xã bao gồm các khu vực rừng dự trữ lớn không có dân cư. Ở các xã này người dân sống gần trung tâm hơn là các số liệu trên chỉ ra.
- Cấu trúc không gian của các xã là khác nhau. Nhiều xã bao gồm các thôn theo cụm phân bố dọc theo diện tích của xã, nhưng:
 - i. Một số xã có trung tâm hành chính trên một trục đường bộ nằm ở ngoại vi của xã với dân số phân bố dọc theo vùng hậu phương làm tăng khoảng cách đi lại đến trung tâm xã. Cấu trúc này là một phần ở Đồng bằng sông Cửu Long.
 - ii. Ở một số khu vực trung du miền núi, đặc biệt là ở những nơi có đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống, một xã lớn được tạo thành gồm nhiều cụm dân cư rất nhỏ, thưa thớt. Cấu trúc này làm tăng sự xa xôi cách trở của người dân khi đến các cơ sở, nhưng người dân sống gần với đất đai mà họ làm việc.

Một cuộc điều tra về tiếp cận nông thôn được thực hiện trong nghiên cứu chiến lược ở 3 vùng đại diện: đồng bằng, trung du miền núi và địa hình châu thổ để hiểu rõ sự nhận thức của người dân về nhu cầu tiếp cận của họ. Sự điều tra đã phát hiện ra rằng các vấn đề tiếp cận chính được người dân nhận biết ở mỗi vùng liên quan tới sản xuất thời vụ, tiếp thị chăm sóc sức khỏe và giáo dục.

Các ưu tiên được nhận biết bởi người dân trong cuộc điều tra cho việc cải tạo tiếp cận có thể tóm tắt lại như sau:

- Họ thấy rằng tầm quan trọng của tiếp cận đường bộ tốt tới trung tâm huyện và ở vùng đồng bằng sông Cửu Long có nhu cầu rất lớn về việc xây dựng thêm nhiều đường bộ.
- Họ quan tâm đến việc tiếp cận đường bộ tốt tới các xã bên cạnh hay gần xã mà có các công trình như trường cấp hai, các chợ quan trọng hay cơ sở xay xát gạo hiện không có tại xã của họ.
- Cải tạo hệ thống đường bộ trong xã được ưu tiên rất cao cho sự tiếp cận tốt hơn đến trường học và trạm xá tại trung tâm xã và để vận chuyển các vật liệu đến và mang các sản phẩm từ cánh đồng về. Ở các xã mà tiếp cận nội bộ kém, thì thường ưu tiên cải thiện tiếp cận bên ngoài. Nhu cầu lớn nhất là xây dựng các cầu nhỏ trên đường bộ, các đường hẹp, đường mòn trong xã.
- Có một nhu cầu rộng rãi cho việc cung cấp các cơ sở vật chất tốt hơn - bổ sung phòng học ở trường tiểu học và trung học để vượt qua sự hạn chế về công suất; nhiều trường hơn, và ở những vùng dân cư thưa thớt cần có các công trình nội trú để cải thiện sự tiếp cận tới các trường cấp hai, có các cơ sở tốt hơn tại trạm xá xã; nhiều chợ nông thôn hơn.

3.6 Giao thông nông thôn và đói nghèo

Ở đây có hai tiêu chí của nguyên do đói nghèo nông thôn "Các nhân tố mang tính chất địa phương", bản chất của mỗi khu vực cụ thể; và "Tình trạng các hộ gia đình", các đặc tính của các gia đình riêng lẻ. Bản chất của hệ thống giao thông nông thôn ở một khu vực là nhân tố mang tính chất địa phương, nhưng mức độ tới từng gia đình, ví dụ như việc cung cấp sự tiếp cận đường bộ được cải tạo phụ thuộc vào các nhân tố mang tính chất địa phương khác và tình trạng riêng của họ.

Việc phân tích đã chỉ ra rằng mối quan hệ giữa đói nghèo và các nhân tố mang tính chất địa phương về địa hình, mật độ dân số, và khai thác nguồn lực. Mức độ đói nghèo là rất cao ở vùng trung du / miền núi, nơi mật độ dân số thấp và các cơ hội kinh tế là rất hạn chế. Ở đây có rất nhiều người nghèo trong sản xuất nhưng vùng sông nước ở Đồng bằng sông Cửu Long nơi có ít đất lại nổi lên như một vấn đề đói nghèo.

Sự phân tích cũng đã chỉ ra rằng mức cung cấp dịch vụ của hệ thống giao thông nông thôn thấp hơn và nhu cầu vận tải cũng lớn hơn ở các vùng mà mức độ và phạm vi của sự đói nghèo cao và nó liên quan đến các nhân tố mang tính chất địa phương khác. Các phát hiện này được hỗ trợ bởi báo cáo "Tấn công đói nghèo" mà lưu ý rằng mối quan hệ giữa tiêu chuẩn sống và sự tiếp cận tới dịch vụ vận tải cơ giới.

CSHT GT và dịch vụ nông thôn không đầy đủ không chỉ là nguyên nhân của đói nghèo mà đây còn là một minh chứng mang tính chất định lượng của Việt Nam về tác động của các đầu tư GT nông thôn đặc biệt về giảm đói nghèo và phát triển kinh tế xã hội¹³. Trong trường hợp sự phát triển của hệ thống giao thông nông thôn không thể hoàn toàn vượt qua các nhân tố địa phương bất lợi khác. Ví dụ như người dân ở các vùng có mật độ dân số cao hơn có xu hướng ở gần các công trình và có sự tiếp cận tới các dịch vụ vận tải ở phạm vi rộng hơn và thường xuyên hơn. Tuy nhiên, việc thiếu sự tiếp cận là một trong các nhân tố cơ bản đóng góp vào sự tiếp tục đói nghèo. Báo cáo "tấn công vào đói nghèo" đã kiến nghị 3 khả năng để giảm đói nghèo nông thôn: tạo việc làm và tăng năng suất lao động, đảm bảo sự tăng trưởng và sự tiếp cận với các dịch vụ là tốt và công bằng; giảm người nghèo không thấy tương lai. Việc cải tạo hệ thống giao thông nông thôn ở các tỉnh nghèo sẽ đóng góp vào việc đạt tới mỗi trong các mục tiêu trên.

Cung cấp dịch vụ vận tải nông thôn và giảm đói nghèo

- Cung cấp một sự tiếp cận được cải thiện cho những người dân nông thôn nghèo tới các công trình và dịch vụ là một sự ưu tiên về mặt xã hội
- Là một phần không thể tách rời của quá trình tạo ra các cơ hội cho họ để cải thiện điều kiện sống xã hội và kinh tế của họ
- Bản chất và mức độ của tác động đói nghèo của CSHT GT nông thôn được cải tạo sẽ phụ thuộc vào các nhân tố của địa phương khác
- Một số phần của đất nước, đặc biệt là các vùng núi, dân cư thưa thớt có những bất lợi mang tính chất địa phương
- Tác động của CSHT GT nông thôn được cải tạo sẽ lớn hơn, nếu như nó xác định các ưu tiên tiếp cận được xác định bởi người nghèo mà sẽ được hưởng lợi
- Đầu tư trong CSHT GT nông thôn sẽ có nhiều hiệu quả hơn, nếu nó được kết hợp với các biện pháp sau:
 - i. Cải thiện các đặc tính của vùng mang tính chất địa phương khác
 - ii. Ảnh hưởng của tình trạng các hộ gia đình nghèo mà họ có thể khai thác tốt hơn các cơ hội mà sự tiếp cận vật chất được cải tạo mang lại

¹³ Nhiều nỗ lực để xem xét lại vấn đề này là thiếu và các kết quả có ý nghĩa hiện chưa có. Việc phân tích tổng hợp đang được thực hiện trong dự án Giao thông Nông thôn 1.

4. CÁC ƯU TIÊN VỀ QUẢN LÝ VÀ ĐẦU TƯ

4.1 Tổng quan về chiến lược Giao thông nông thôn đã được đề xuất

Mục tiêu

Việc cung cấp sự tiếp cận được cải thiện, có khả năng bền vững thông qua việc quản lý có hiệu quả chuyên ngành giao thông nông thôn là rất bức xúc để đạt được các mục tiêu quốc gia. Các trách nhiệm quản lý trực tiếp hiện đã được phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương và dự kiến sẽ có sự đóng góp tích cực của người dân. Việc quản lý chuyên ngành giao thông nông thôn cần xem xét đến sự khác biệt trong điều kiện, nhu cầu và các ưu tiên của các vùng. Dựa trên các đặc tính của chuyên ngành, các mục tiêu được đề xuất cho giao thông nông thôn là:

Mục tiêu của chiến lược giao thông nông thôn quốc gia

Để sử dụng có hiệu quả các nguồn lực trong việc cung cấp và duy trì một hệ thống giao thông nông thôn sau cải tạo mà:

- i) Hội nhập các khu vực nông thôn vào nền kinh tế;
- ii) Vượt qua các trở ngại về tiếp cận để giảm đói nghèo và phát triển kinh tế xã hội trong điều kiện còn có sự khác biệt ở các khu vực khác nhau của Việt Nam
- iii) được quản lý có hiệu quả tại cấp địa phương với sự tham gia tích cực của những người hưởng lợi.

Cơ cấu đầu tư và các ưu tiên quản lý quốc gia

Cơ cấu đầu tư và các ưu tiên quản lý quốc gia được kiến nghị để đạt được các mục tiêu minh họa ở Hình 5. Trọng tâm của chiến lược là cần phải đạt tới và duy trì hệ thống đường bộ nông thôn sau cải tạo, nhưng một phần của sự tiếp cận toàn diện để cải tạo sự tiếp cận các dịch vụ vận tải nông thôn, vai trò của CSHT giao thông cấp thấp và đường sông và lập quy hoạch phát triển nông thôn:

- Rất nhiều người sống biệt lập và có sự tiếp cận rất khó khăn tới các nơi khác quanh năm, bởi vì hệ thống đường bộ nông thôn, cho dù đã mở rộng, mới chỉ mang lại mức dịch vụ chưa tương xứng do nhìn chung tiêu chuẩn của nó còn thấp và trong tình trạng xấu. Sự cải tạo hệ thống đường bộ nông thôn, sự giảm đói nghèo và đem lại điều kiện sống tốt hơn bởi:
 - i) Vận chuyển con người và hàng hoá ở các khu vực nông thôn dễ dàng hơn, rẻ hơn, nhanh hơn, tin cậy hơn
 - ii) Mang lại cho người dân nông thôn sự tiếp cận dễ dàng hơn tới thị trường, chợ búa, các đầu vào cho nông nghiệp và các doanh nghiệp nông thôn, hàng hoá tiêu dùng, chỗ làm việc và các dịch vụ tài chính; tới các cơ sở đào tạo và y tế; và các cơ quan hành chính, viễn thông và các dịch vụ thông tin.
 - iii) Tạo điều kiện thuận lợi cho việc cung ứng các dịch vụ hỗ trợ kinh tế xã hội tốt hơn tới các khu vực nông thôn; cùng với nó sẽ tạo ra các cơ hội kinh tế xã hội

cho cộng đồng người dân nông thôn, và kết quả là sẽ tăng việc sử dụng tốt hơn các dịch vụ giáo dục và chăm sóc sức khỏe.

Nhưng yêu cầu vật chất của việc cải tạo hệ thống đường bộ nông thôn là rất lớn. Điểm cốt lõi của chiến lược là cần **tiếp tục và đầu tư tăng cường trong sự phát triển một hệ thống đường bộ nông thôn được cải tạo**. Sự ưu tiên quản lý quốc gia là huy động các nguồn lực quốc gia và đạt tới sự sử dụng có hiệu quả để vượt qua các trở ngại giảm đói nghèo và phát triển kinh tế xã hội.

- Cần có sự ưu tiên quản lý quốc gia công bằng để **thiết lập sự bảo trì theo kế hoạch và có hiệu quả mạng lưới đường bộ nông thôn**. Điều này là rất cơ bản để duy trì lợi ích của việc tiếp tục đầu tư trong phát triển một hệ thống đường bộ nông thôn sau cải tạo.
- Lợi ích của việc vận chuyển hàng hoá và hành khách tin cậy hơn, nhanh hơn, rẻ hơn, dễ dàng hơn, rẻ hơn mà kết quả từ sự phát triển hệ thống đường bộ nông thôn sẽ được tăng cường bằng sự quan tâm quản lý quốc gia để **cải tạo các dịch vụ vận tải nông thôn**. Điều này sẽ khuyến khích sự hiện diện tăng cường của các phương tiện vận tải và khai thác dịch vụ hướng theo nhu cầu ở các khu vực nông thôn.
- Để xác định hoàn toàn mức độ trở ngại của sự tiếp cận mà người dân phải đối mặt ở các khu vực khác nhau ở Việt Nam, và đạt tới sự ảnh hưởng lớn nhất, cần áp dụng **một sự tiếp cận liên kết tới việc quản lý CSHT giao thông nông thôn**. Các ưu tiên quản lý quốc gia là để:
 - i) khuyến khích đầu tư trong việc nâng cấp CSHT giao thông cấp thấp để cung cấp sự tiếp cận tốt hơn trong các xã từ các khu vực miền núi xa xôi hẻo lánh nhất, phục vụ sự phát triển hệ thống đường bộ cho xe cơ giới đi lại;
 - ii) đạt tới sự quản lý liên kết mạng lưới đường bộ và đường sông nông thôn ở các khu vực sông nước, đặc biệt là vùng đồng bằng sông Cửu Long;
 - iii) khuyến khích các quá trình lập quy hoạch nông thôn ở cấp địa phương mà phối hợp việc đầu tư trong giao thông vận tải với việc cung cấp các CSHT cũng như sự cung cấp các dịch vụ khác.

4.2 Tiếp tục và đầu tư tăng cường trong sự phát triển của hệ thống đường bộ nông thôn

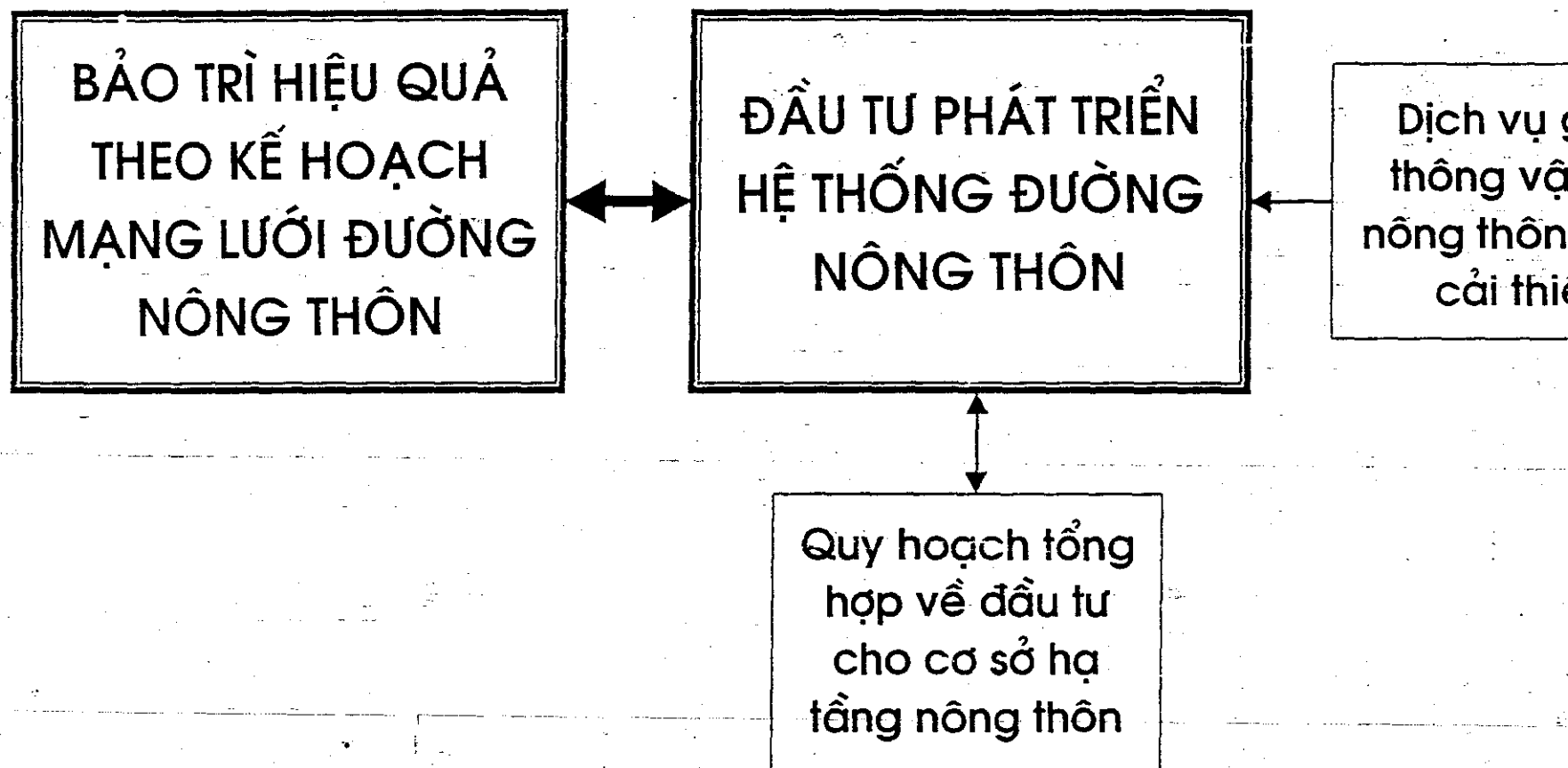
Chiến lược đầu tư đường bộ nông thôn

Nhiệm vụ quản lý toàn quốc của Bộ GTVT có hai vấn đề:

1. Để đạt được việc tiếp tục và huy động các nguồn lực đầu tư tăng cường, cả trong nước và từ các nhà tài trợ, phối hợp với các cơ quan của Chính phủ bao gồm Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KHĐT), Bộ Tài chính (TC) và Văn phòng Chính phủ (VPCP).
2. Xác định và quản lý chiến lược giao thông nông thôn toàn quốc để sử dụng các nguồn lực này một cách hiệu quả để đáp ứng các mục tiêu phát triển quốc gia¹⁴.

¹⁴ Phần bổn lại của chương này sẽ tập trung vào việc xác định chiến lược đầu tư đường bộ nông thôn. Việc phân tích chi tiết nhu cầu cấp vốn, huy động các nguồn lực, các vấn đề và vai trò quản lý chiến lược đầu tư sẽ ở trong Tài liệu 2.

TIẾP CẬN NÔNG THÔN ĐÃ ĐƯỢC CẢI THIỆN BỀN VỮNG



Hình 5: Các ưu tiên đầu tư và quản lý

Đã có sự ưu tiên cung cấp sự tiếp cận đường bộ trong mọi điều kiện thời tiết giữa các trung tâm xã và trung tâm huyện của nó (đường bộ tiếp cận cơ bản BAR), bao gồm sự kết nối tất cả các xã không có đường, là thống nhất với mục tiêu quốc gia. Đây là cơ sở lô-gíc cho chiến lược đầu tư đường bộ nông thôn. Tuy nhiên, một chiến lược toàn diện cần phải giải quyết cho toàn bộ hệ thống đường bộ nông thôn, và cần thoả mãn 3 yêu cầu sau đây:

- Kế hoạch phát triển hệ thống sử dụng quy hoạch mạng lưới đường bộ.
- Sử dụng có hiệu quả các nguồn lực khan hiếm.
- Xác định sự khác biệt về nhu cầu và điều kiện giữa các vùng.

Mỗi yêu cầu này được xem xét lại dưới đây và chiến lược đầu tư cho đường bộ được tổng hợp lại tại Hình 7.

Quy hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn

Hệ thống đường bộ nông thôn ở các huyện bao gồm một sự phân cấp các tuyến nối tạo ra mạng lưới¹⁵.

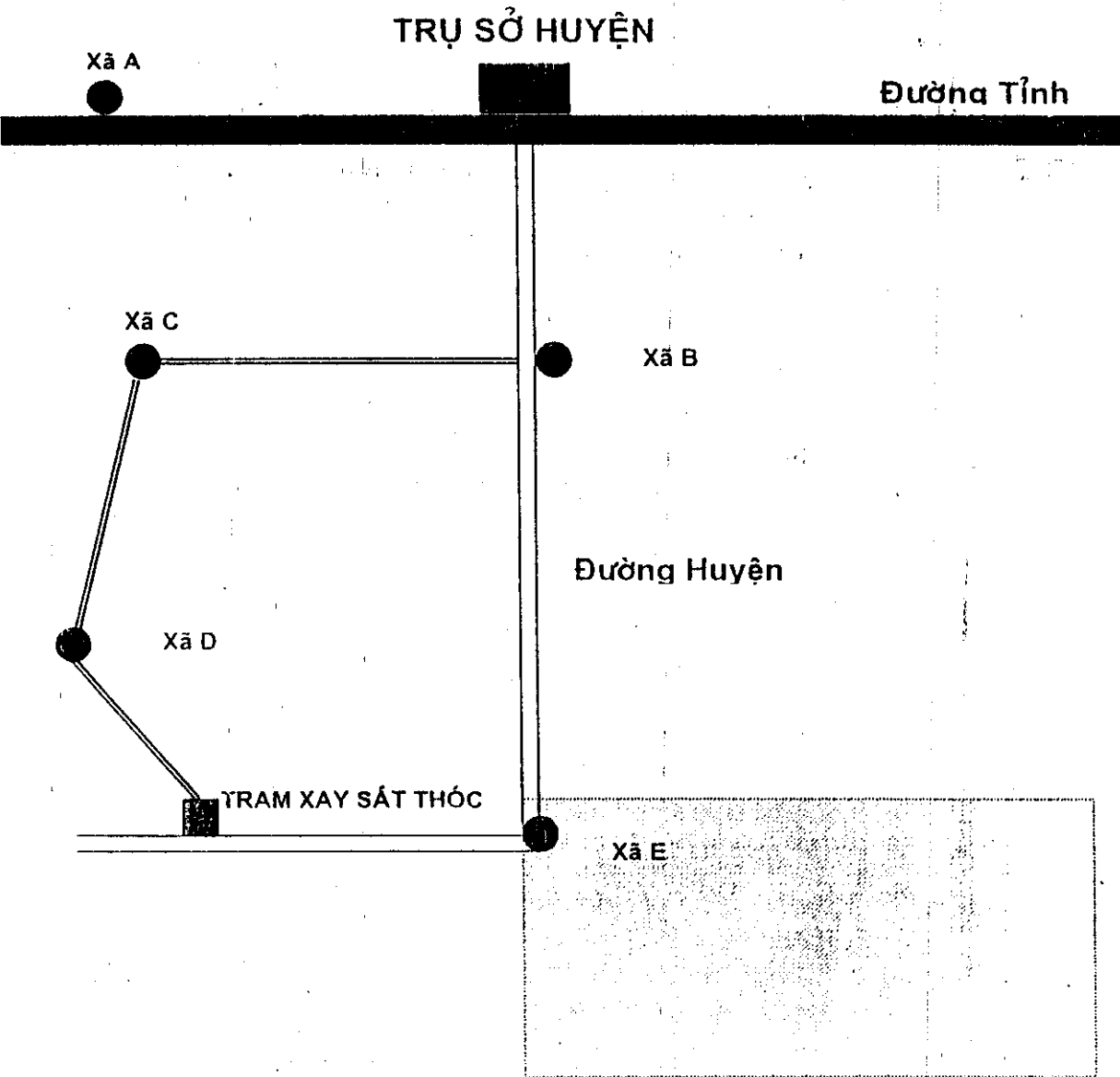
Quy hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn

- Xác định chức năng của các tuyến nối đường bộ riêng biệt để đáp ứng nhu cầu tiếp cận bằng việc xây dựng đường bộ gần các vị trí có các công trình, dịch vụ và các hoạt động kinh tế và cấu trúc không gian của các xã.
- Xác định các thành tựu (cung cấp dịch vụ) của nhu cầu tiếp cận các tuyến nối đường bằng việc đánh giá mức độ tiếp cận bằng xe cộ mà nó có thể mang lại. Sự đánh giá này không đơn giản tình trạng đường bộ, nó áp dụng cho một chỉ tiêu phân biệt hơn nữa của sự dễ dàng hay khó khăn trong việc sử dụng các loại xe cộ khác nhau tại từng thời điểm khác nhau của năm.
- Sử dụng các số liệu về đặc tính kinh tế xã hội của khu vực để xác định tầm quan trọng tương đối của các tuyến nối đường bộ trong việc xác định các ưu tiên đầu tư

Việc xác định và ưu tiên lịch trình đầu tư đường bộ nông thôn cụ thể - để cung cấp sự tiếp cận cơ bản và vượt qua các trở ngại về tiếp cận khác - cần dựa trên quy hoạch mạng lưới (xem Hình 6):

- Các đường bộ tiếp cận cơ bản (BAR) không thể được xác định cấp đường bộ đơn giản bởi hai nguyên nhân. Thứ nhất, việc áp dụng hệ thống phân loại đường bộ hiện tại là không thống nhất. Thứ hai, và cũng quan trọng hơn, loại hình đầu tư yêu cầu để mang lại đường bộ tiếp cận cơ bản phụ thuộc vào các vị trí hiện tại của mạng lưới của các trung tâm xã và huyện (xa so với đường quốc lộ, tỉnh lộ và huyện lộ) và tình trạng của các tuyến nối đường bộ nối với chúng. Việc đầu tư để mang lại sự nối kết hoàn toàn có thể ở đường xã, đường huyện, đường tỉnh, hay là hai tuyến nối hoặc hơn của cùng loại hay loại khác nhau.

¹⁵ Quy hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn sẽ được thảo luận ở Tài liệu 3.



BAR đối với Xã A là đường tỉnh
BAR đối với Xã B là đường huyện
BAR đối với Xã C là đoạn đường xã + đoạn đường huyện
Khả năng tiếp cận đến Xã D phụ thuộc vào điều kiện đường tới Xã C
Khả năng tiếp cận đến trạm xây sắt thóc có thể có ưu tiên cao nhất đối với Xã D
Đối với người dân ở Xã E, việc cải tạo các đường trong xã được ưu tiên

Hình 6: Quy hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn

- Một số công trình quan trọng được đặt cách xa trung tâm huyện. Một lò xay xát gạo hay một chợ chính có thể nằm trên một đường bộ chính, trường cấp hai hay chợ gần nhất có thể nằm gần kề xã. Việc đầu tư để mang lại sự tiếp cận được cải tạo giữa hai xã hay là một đường bộ chính là một ưu tiên trong tình trạng này.
- Ở đây có tình trạng là tại nơi đầu tư vào đường bộ trong xã có thể là một ưu tiên:
 - i) trung tâm hành chính xã về mặt địa lý không nhất thiết phải là trung tâm dân số hay địa lý. Các trung tâm xã thường nằm trên các đường bộ chính, nhưng dân cư thường ở phía sau (thường là ở gần hay là tập trung ở xa so với trung tâm). Ở đây đầu tư trong việc mang lại đường bộ trong nội bộ xã tới tiêu chuẩn tiếp cận được trong mọi điều kiện thời tiết cần để cung cấp tiếp cận đường bộ cơ bản;
 - ii) các xã nông thôn thường kèm theo các ưu tiên cao cho việc cải tạo đường bộ trong nội bộ xã vì nhu cầu lớn của các xã là cho việc tiếp cận tốt hơn tới các công trình và dịch vụ tại trung tâm xã.

Cấp quản lý hành chính cho việc lập quy hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn là huyện. Những quy hoạch của huyện được ghép lại với nhau và được tập hợp tại cấp tỉnh:

- Các đường bộ nông thôn quan trọng thường đi qua ranh giới hành chính của huyện và tỉnh cần phải đảm bảo rằng sự phát triển của chúng phải được phối kết hợp với nhau.
- Quy hoạch mạng lưới cần phải được áp dụng tại cấp tỉnh để xác định các ưu tiên đầu tư cho sự phát triển, mang tính chất liên kết và tăng cường của tỉnh và huyện để mang lại sự kết nối vào đường quốc lộ, đường tỉnh và các trung tâm đô thị quan trọng cũng như các hoạt động kinh tế chính khác có hiệu quả hơn.

Sử dụng các nguồn lực khan hiếm một cách có hiệu quả

Sự phân tích ở Tài liệu 2 chỉ ra rằng các nguồn lực hiện có - từ Ngân sách Nhà nước, do địa phương quản lý, sự đóng góp của người dân và các nhà tài trợ - vẫn tiếp tục rất hạn chế so với quy mô và nhu cầu đầu tư cho đường bộ nông thôn. Các nguồn lực khan hiếm này cần phải được sử dụng một cách có hiệu quả để giảm đói nghèo và cải thiện điều kiện kinh tế xã hội ở nông thôn. Cùng với việc sử dụng quy hoạch mạng lưới để có chương trình ưu tiên đầu tư, vấn đề cấp bách là thông qua các tiêu chuẩn thiết kế đường bộ nông thôn thích hợp¹⁶. Ở đây có các nhu cầu mâu thuẫn nhau là:

- i) để đạt được tới sự liên kết các xã nông thôn ở các phần nghèo hơn của đất nước vào nền kinh tế địa phương và nền kinh tế rộng lớn hơn, cần đầu tư mở rộng đường bộ nông thôn hiện đang có tiêu chuẩn thấp và trong tình trạng xấu cũng như cho các xã chưa có đường bộ
- ii) mang lại sự vận tải có hiệu quả trong các khu vực sản xuất để khuyến khích phát triển kinh tế, yêu cầu đầu tư chiều sâu nhiều hơn nữa trong việc mang lại đường bộ có tiêu chuẩn cao hơn
- iii) ở đây có sự mong muốn dễ hiểu - trong chính phủ Việt Nam, các kỹ sư cũng như người dân nông thôn - cho tiêu chuẩn đường cao hơn, ưu tiên là đường nhựa

¹⁶ Tiêu chuẩn kỹ thuật cho đường bộ nông thôn được xem xét chi tiết ở Tài liệu 4.

- iv) do thiếu các nguồn lực, các quan chức địa phương tiếp tục sử dụng các nguồn kinh phí hạn hẹp và sức lao động của người dân để xây dựng đường bộ có tiêu chuẩn thấp.

Sẽ là sự lãng phí nguồn lực để xây dựng đường bộ tiêu chuẩn thấp mà không có công trình thoát nước ngang, không thể mang lại sự tiếp cận tin cậy cho xe cơ giới trong mọi điều kiện thời tiết, mà sẽ bị hư hỏng nhanh chóng hay hỏng hóc. Nghĩa là động lực của người dân để tiếp tục mang lại các nguồn lực nếu như sự đóng góp và sức lao động của họ được sử dụng cho một ảnh hưởng tốt. Vì vậy, việc thông qua chính sách chung về nâng cấp đường bộ nông thôn lên tiêu chuẩn như là sử dụng kém hiệu quả các nguồn lực:

- i) sự đầu tư nhiều hơn vào các nguồn lực đường bộ đặc biệt nhiều hơn là cần thiết để mang lại mức độ tiếp cận, yêu cầu giảm kinh phí hiện có để cải tạo tiếp cận của các đường bộ khác;
- ii) xác định loại hình mặt đường chỉ là một khía cạnh về việc áp dụng thông lệ thiết kế để cung cấp đường bộ.

Nếu như tình trạng hệ thống đường bộ nông thôn xấu, ưu tiên mạng lưới quốc gia nên sử dụng các nguồn lực khan hiếm để mở rộng hệ thống đường bộ nông thôn và lại được trong mọi điều kiện thời tiết cần nhiều càng tốt. Để đạt được điều này, chiến lược cho tiêu chuẩn thiết kế đường bộ nông thôn cần phải như sau:

- Với việc cung cấp BAR, và từ xác định các ưu tiên trong khu vực nông thôn, áp dụng tiêu chuẩn thiết kế có chi phí tối thiểu mà sẽ mang lại đường bộ cho xe cơ giới đi lại được quanh năm trong mọi điều kiện thời tiết, có thể bảo trì được mà không quá khó khăn. Đầu tư với chi phí/km đường bộ tối thiểu sẽ tối đa hoá chiều dài đường bộ tiếp cận trong mọi điều kiện thời tiết, mang lại ảnh hưởng rộng lớn nhất tới số người dân nông thôn, bao gồm những người nghèo. Để đạt được ảnh hưởng này càng nhanh càng tốt, chương trình đầu tư sẽ ưu tiên sử dụng tiêu chuẩn tiêu chuẩn thiết kế với chi phí tối thiểu dựa trên số lượng lớn người dân nông thôn và người nghèo, được phục vụ so với chi phí bỏ ra. Vấn đề chính của tiêu chuẩn tiếp cận cho mọi điều kiện thời tiết là:

Tiêu chuẩn đường bộ nông thôn đi lại được mọi thời tiết với chi phí tối thiểu

- Nền đường, thoát nước và bảo vệ tối tiêu chuẩn mà:
 - i) Tránh được lũ nước dâng theo mùa
 - ii) Với chế độ bảo trì theo kế hoạch đang thực hiện để tiếp tục mang lại sự tiếp cận trong mọi điều kiện thời tiết, có độ tin cậy trong suốt toàn bộ tuổi thọ của đường.
- Mặt đường cấp phối sử dụng vật liệu "dạng hạt", ngoại trừ:
 - i) ở nơi không có nguồn vật liệu sỏi phù hợp;
 - ii) ở các nơi đông dân mà bụi, độc hại không thể chấp nhận;
 - iii) những nơi dốc xói lở, không thể dùng mặt đường cấp phối;
 - iv) khi những người hưởng lợi chọn cấp vốn cho các chi phí bổ sung để có tiêu chuẩn cao hơn bằng các nguồn tư có.Cấp phối là đạt được tiêu chuẩn cho mọi điều kiện thời tiết với chi phí tối thiểu và có tổng chi phí thấp nhất trong toàn bộ tuổi thọ của đường (đầu tư + bảo trì) cho đường bộ có lưu lượng vận tải thấp.
- Tất cả các công trình thoát nước ngang cần thiết phải được cung cấp, với năng lực và sức chịu tải để chống lại lũ nước vào mùa mưa, cần được thiết kế cho tải trọng xe cơ giới trung bình.

- Nâng cấp các tuyến nối đường bộ nông thôn tới tiêu chuẩn cao hơn bằng nền đường rộng hơn hay mạnh hơn, bằng mặt nhựa, hay rải mặt cần được lí giải cho các tuyến có tầm quan trọng kinh tế và với luồng xe nặng cao hơn. **Nâng cấp với tiêu chuẩn cao hơn chỉ nên áp dụng cho các đường xã và đường huyện, nơi thuyết phục được bởi:**
 - i) Việc phát sinh đầu tư bổ sung có hoàn trả kinh tế từ lợi ích vận tải bằng việc giảm chi phí khai thác xe;
 - ii) Chi phí tiết kiệm được của toàn bộ tuổi thọ công trình - chi phí đầu tư bổ sung sẽ được bù đắp trong toàn bộ tuổi thọ của đường thông qua tiết kiệm chi phí bảo trì.Để ứng dụng chính sách chung hơn nâng cấp đường xã và đường huyện trong giai đoạn này của sự phát triển hệ thống đường bộ nông thôn, cần tận dụng nguồn lực khan hiếm từ việc cung cấp rộng rãi sự tiếp cận trong mọi điều kiện thời tiết. Về lâu dài, một phần lớn nguồn lực cần được hướng vào việc nâng cấp đường tiếp cận cơ bản. Về lâu dài một phần lớn nguồn lực cần được định hướng vào việc nâng cấp đường tiếp cận cơ bản để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng.
- Đầu tư cho đường tỉnh cần kết hợp và tuân theo các tiêu chuẩn quốc gia, nhưng việc phân tích chi phí - lợi ích cần được áp dụng để đảm bảo rằng nó mang tính kinh tế và để chọn tiêu chuẩn mặt đường và mặt cắt mà mang lại hiệu quả kinh tế cao nhất.
- Ở đây có hai biện pháp bổ sung để có thể sử dụng các nguồn lực khan hiếm một cách tốt nhất:
 - i) Đầu tư với chi phí thấp trong "cải tạo tại chỗ" để loại bỏ các trở ngại cụ thể để khai thác xe thường là đủ để mang lại sự tiếp cận trong mọi điều kiện thời tiết tương xứng trên đường bộ hay nối với các xã lân cận. Một ví dụ điển hình là nhụ cầu xây dựng một loạt các cầu nhỏ trên đường bộ địa phương ở

hiều xã. Những đầu tư như vậy sẽ giảm nhu cầu cho việc phục hồi toàn bộ rất tốn kém trong toàn bộ chiều dài đường bộ để cho phép nó hoạt động.

- ii) sử dụng phương pháp dựa trên sức lao động trong công tác xây dựng sẽ tạo ra các công việc tạm thời cho người nghèo nông thôn, tạo ra sự ảnh hưởng bổ sung và ngay lập tức trực tiếp cho việc giảm đói nghèo từ các nguồn đầu tư.

Sự khác biệt về nhu cầu theo vùng

Những vùng cao nguyên, miền núi, và nghèo nhất thường là thiệt thòi, về tiếp cận so với các khu vực đất thấp sinh lợi nhiều hơn. Bởi vì mật độ dân số và tiềm năng kinh tế thấp, khoảng cách vận chuyển tới các công trình và dịch vụ sẽ dài hơn, sự sẵn có của các phương tiện vận tải cũng hạn chế hơn. Ở đồng bằng sông Cửu Long nơi có số lượng lớn người nghèo, cũng bị thiệt thòi như vậy do chi phí xây dựng đường bộ rất cao.

Ở đây sự thiệt thòi có thể là có 3 yếu tố:

- mức độ phục vụ hiện tại của hệ thống đường bộ là thấp nhất ở các vùng nghèo;
- nhu cầu đầu tư là khác nhau đáng kể và cao nhất ở các vùng nghèo nhất và ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long;
- Khả năng của các vùng nghèo nhất để huy động các nguồn lực địa phương - từ ngân sách được quản lý ở tỉnh và sự đóng góp của người dân - là rất hạn chế so với các vùng đất thấp có mật độ dân số cao hơn và phát triển hơn vì các vùng này có mức độ đói nghèo cao, mức hoạt động kinh tế thấp và dân số lại thưa thớt hơn.

Vì nhu cầu lại lớn nhất ở những nơi nghèo nhất, trong bối cảnh mà đầu tư lại phụ thuộc vào các nguồn huy động được ở địa phương, sự cách biệt giữa những khu vực giàu và nghèo ở mức độ cung cấp dịch vụ sẽ ngày càng lớn hơn. Vấn đề này đã được nhận thức đầy đủ, nhưng quy mô của các biện pháp hiện tại cho thấy các thủ tục của Nhà nước là phân bổ lại nguồn thu của các tỉnh; chương trình đầu tư mục tiêu tại các xã nghèo nhất; yêu cầu người dân đóng góp một tỷ lệ lớn nguồn lực ở các tỉnh giàu hơn - cũng vẫn chưa đủ để vượt qua sự cách biệt theo vùng này.

Ưu tiên quốc gia để mở rộng hệ thống đường bộ nông thôn cho mọi điều kiện thời tiết là có thể được khi xem xét cơ của các vùng:

- ở các vùng nghèo nhất và vùng sông nước Cửu Long:
 - nâng cấp các đường xã và đường huyện đạt tiêu chuẩn đường nhựa là nên hạn chế vào các tuyến quan trọng mà có lưu lượng vận tải cao đáng kể. Sự hạn chế này cần tiếp tục cho đến khi đã đạt được những tiến bộ đáng kể để đạt được việc cung cấp tiếp cận trong mọi điều kiện thời tiết tới các trung tâm xã tập trung nguồn lực để đáp ứng nhu cầu này;
 - việc áp dụng các tiêu chí kinh tế đã được xác định trên đây cho việc lựa chọn tiêu chuẩn mặt đường và cho đường tỉnh sẽ hạn chế việc nhựa hoá những đường bộ này cho các tuyến mang tính chiến lược quan trọng hơn.
- ở các khu vực mật độ dân số cao, sinh lợi nhiều hơn và phát triển hơn:
 - nâng cấp các đường huyện và đường tỉnh cần được tiến hành khẩn trương hơn nhưng nên cơ bản dựa vào nguồn lực được huy động ở địa phương;

- ii) cung cấp BAR cần được tiếp tục là một ưu tiên cho tới khi các xã có tiếp cận trong mọi điều kiện thời tiết tin cậy ;
- iii) Sự phát triển hệ thống đường tỉnh tiếp theo để mang lại mức độ dịch vụ hiệu quả là quan trọng để khuyến khích tăng trưởng kinh tế .

Chiến lược đầu tư đường bộ nông thôn nên bao gồm các biện pháp bổ sung để phân bổ các nguồn lực quốc gia cho nơi nào cần thiết nhất :

- Xu hướng hiện nay nhằm phân bổ bình quân các nguồn đầu tư được cung cấp từ các chương trình mà các nhà tài trợ cấp kinh phí cho các tỉnh là không những không hiệu quả mà cũng không công bằng. Các nguồn lực này nên được Bộ GTVT phân theo mục tiêu cho các vùng và các tỉnh có nhu cầu đầu tư cao nhất, nhưng phải phù hợp với năng lực thực hiện để sử dụng các nguồn lực một cách hiệu quả.
- Các nguồn lực hạn chế trong nước hiện tại do Bộ GTVT quản lý và bất cứ nguồn bổ sung nào từ ngân sách Nhà nước cho đường bộ nông thôn cốt yếu cần được sử dụng cho việc cung cấp đường tiếp cận trong mọi điều kiện thời tiết tại những vùng nghèo nhất.
- Bộ GTVT cần giám sát cơ sở, sử dụng các số từ việc lập quy hoạch mạng lưới, tình trạng phát triển và mức độ cung cấp dịch vụ của hệ thống đường bộ nông thôn ở mỗi tỉnh để thông tin các quyết định phân bổ nguồn lực.

Sự khác biệt về các điều kiện theo vùng

Chiến lược đầu tư đường bộ cần làm cho việc sử dụng có hiệu quả các nguồn lực khan hiếm, nhất là các nguồn lực tài nguyên thiên nhiên và điều kiện kinh tế xã hội được tìm thấy ở Việt Nam .

Các hướng dẫn và tiêu chuẩn thiết kế quốc gia cần xem xét các điều kiện vật chất khác nhau :

- Nó cho phép sự uyển chuyển cần thiết để khai thác các vật liệu xây dựng khác nhau hiện có và rẻ tại nhiều khu vực khác nhau trong cả nước.
- Nó cần mang lại các quy phạm cho các công việc làm móng đường và các biện pháp bảo vệ để giải quyết các tình trạng nền đất khác nhau bao gồm cả các chỗ dốc không ổn định và các vật liệu phụ.
- Nó cần được bao gồm trong các hướng dẫn thiết kế để đảm bảo rằng ở các khu vực hay bị ngập lụt thường xuyên¹⁷, đường bộ nông thôn được xây dựng để tránh được mức ngập lụt theo mùa và không dự tính được và các luồng nước. Chỉ có theo cách này thì mới cho phép tránh được tổn thất đầu tư thông qua các hư hỏng mặt đường, móng đường và các công trình thoát nước ngang .

Ở khu vực sông hước của khu vực đồng bằng sông Cửu Long, việc xây dựng đường bộ đến các trung tâm xã là rất tốn kém do thiếu các vật liệu địa phương phù hợp và nhu cầu cho các công trình cầu lớn và mặt đường cao:

- ở nơi có dòng xe tương đối thấp, đầu tư nhỏ cho các công trình bến và cho việc khai thác có hiệu quả các dịch vụ phà cho xe cộ qua lại là có hiệu quả về mặt chi phí. Việc xây dựng tất cả các cầu có khẩu độ 50 m trên đường bộ nông thôn cần

¹⁷ Sự ngập lụt ở khu vực miền Trung tháng 11/12 năm 1999 là xảy ra không nhiều, nhưng mức ngập lụt ít hơn là thường xuyên, là sự kiện 'bình thường' ở nhiều khu vực .

được lý giải bằng đánh giá kinh tế mà có thể khẳng định rằng việc đầu tư là có hiệu quả hơn là dùng phà.

- Chung hơn, nếu việc liên kết phát triển mạng lưới đường bộ và đường sông (xem Phần 4.5) sẽ giảm tổng chi phí đầu tư cho việc mang lại cải thiện giao thông nông thôn.

Các xã xa xôi hẻo lánh nhất ở vùng miền núi là rất lớn và rất xa trung tâm huyện, nhưng chỉ số dân rất nhỏ. Người dân ở đây phải mất nhiều giờ đi bộ đến và từ các công trình rất hạn chế tại các trung tâm xã. Việc xây dựng đường bộ cho xe cơ giới đến trung tâm các xã này là rất tốn kém - khoảng cách rất dài và điều kiện xây dựng là rất khó khăn - và việc đầu tư sẽ là rất cao so với ảnh hưởng hạn chế vào số lượng ít người nghèo. Một chiến lược ngắn hạn cho đến trung bình, là sử dụng có hiệu quả hơn các nguồn lực khan hiếm, để giảm mức độ biệt lập là:

- Xây dựng đường bộ cho xe cơ giới đi lại trong mọi điều kiện thời tiết tới trung tâm xã nơi có các cơ hội sản xuất đặc biệt sẽ tạo ra sự bồi hoàn kinh tế cho đầu tư.
- Xây dựng tiếp cận đường bộ trong mọi điều kiện thời tiết tới mức mà tại đó tập trung các công trình phục vụ cho một cụm xã - các chợ chính, bệnh viện, trường trung học cơ sở và các cơ quan hành chính.
- Cung cấp tiếp cận trong mọi điều kiện thời tiết hẹp cho xe cơ giới tại nơi trung tâm xã để tạo điều kiện thuận lợi cho việc vận chuyển hành khách và khối lượng nhỏ hàng hoá.
- Làm cho đầu tư với chi phí thấp có hiệu quả hơn trong việc nâng cấp các đường mòn để giảm sự khó khăn về đi bộ hay sử dụng xe súc vật kéo.
- Hỗ trợ các đầu tư này bằng việc cải tạo việc cung ứng dịch vụ cho các khu vực xa xôi hẻo lánh, ví dụ dịch vụ chăm sóc sức khỏe và dạy học cơ động và cung cấp các công trình tại các trường trung học cơ sở.

4.3 Sự bảo trì theo kế hoạch mạng lưới đường bộ¹⁸

Đầu tư phục hồi và nâng cấp chỉ là sự khởi điểm cho việc quản lý hệ thống đường bộ nông thôn được cải tạo chắc chắn. Tất cả đường bộ đã bị hư hỏng bởi tác động của lưu lượng xe và thời tiết. Trong điều kiện khí hậu và địa hình của Việt Nam đường bộ nông thôn sẽ bị hư hại rất nhanh nếu không áp dụng một chế độ bảo trì theo kế hoạch sau khi đã hoàn thiện việc phục hồi hay nâng cấp để đưa chúng trở lại tình trạng tốt.

¹⁸ Tài liệu 5 trình bày sự lý giải chi tiết cho việc bảo trì theo kế hoạch, phân tích tình trạng hiện tại và xác định dân số chi tiết cho chương trình quốc gia để thiết lập thói quen.

Chiến lược đầu tư đường nông thôn

Mục tiêu

Sử dụng các nguồn đầu tư một cách hiệu quả để hội nhập các khu vực nông thôn vào nền kinh tế địa phương rộng lớn hơn bằng cách kết nối các cộng đồng dân cư với các công trình kinh tế và xã hội và các dịch vụ, sự nối kết hiệu quả ở cấp cao hơn với các trung tâm đô thị và kinh tế Ưu tiên

Sự ưu tiên là nhằm cung cấp đường tiếp cận tin cậy và bền vững trong mọi thời tiết từ Trụ sở Huyện tới tất cả các trung tâm hành chính Xã với sự chú trọng đặc biệt vào các Xã không có đường.

Được bổ sung bởi:

- i) cung cấp đường tiếp cận tin cậy và bền vững trong mọi thời tiết trên các Đường Huyện và Xã có chức năng kinh tế hoặc xã hội quan trọng; và
- ii) phát triển phối hợp hệ thống Đường Tỉnh hiệu quả nhưng kinh tế.

Quy hoạch mạng lưới đường nông thôn

Áp dụng quy trình quy hoạch vào:

- Xác định các chức năng, tính năng và tầm quan trọng của các tuyến nối trong mạng lưới giao thông nông Huyện.
- Xác định và ưu tiên chương các chương trình đầu tư đầu tư đường nông thôn và đảm bảo sự kết nối hoàn toàn.
- Phối hợp tại cấp Tỉnh đầu tư vào mạng lưới Huyện.
- Quy hoạch phát triển chặt chẽ các đường Tỉnh để cung cấp sự kết nối cấp cao hơn.

Sử dụng hiệu quả các nguồn đầu tư khan hiếm

Sử dụng các nguồn hạn chế để mở rộng đến mức có thể đường tiếp cận trong mọi thời tiết:

- Áp dụng tiêu chuẩn với chi phí tối thiểu để đạt được đường tiếp cận có thể bảo trì, bền vững, tin cậy trong mọi thời tiết.
- Nâng cấp các Đường Huyện và Xã lên tiêu chuẩn rải nhựa chỉ ở nơi có khả thi kinh tế và hiệu quả chi phí.
- Nâng cấp các Đường Tỉnh lên tiêu chuẩn hình học và rải mặt có hiệu quả kinh tế.
- "Cải tạo nơi khó khăn" trên các tuyến đường địa phương.
- Các phương pháp xây dựng dựa trên lao động.

Sự khác biệt theo Vùng

- Ở các Vùng nghèo nhất thì chỉ nâng cấp ở những nơi cần thiết.
- Nhằm đầu tư các nguồn vốn của Nhà nước và của các nhà tài trợ vào các Vùng nghèo hơn theo nhu cầu đầu tư.
- Theo dõi tính năng của hệ thống đường.
- Các tiêu chuẩn thiết kế bao trùm các nguyên vật liệu địa phương và các điều kiện vật chất.
- Trong các khu vực có sông việc xây dựng các cầu lớn trên các đường bộ chỉ làm ở nơi khả thi và có hiệu quả kinh tế.
- Cung cấp các đường xe máy và các đường mòn tốt hơn đối với các Xã xa nhất.

Hình 7: Chiến lược Đầu tư Đường Nông thôn

Bảo trì theo kế hoạch là quan trọng để:

- Duy trì mức cung cấp phục vụ đường bộ nông thôn chắc chắn, ổn định
- Duy trì các lợi ích và ảnh hưởng cho người dân nông thôn về sự tiếp cận
- Tránh sự lãng phí các nguồn lực thông qua tổn thất đầu tư do vội vã

Mục đích của việc bảo trì theo kế hoạch để:

- Tối thiểu hoá mức độ thiệt hại của đường bộ nông thôn
- Tránh cho họ rơi vào tình trạng hư nát; bằng
- Xử lý kịp thời để tránh hư hỏng và giải quyết các vấn đề nhỏ trước khi nó trở nên hư hại nặng

Sự bảo trì theo kế hoạch là:

- Chi phí thực tế hàng năm, nhưng là chi phí thấp
- Rẻ hơn là sự quên lãng bảo trì cho tới khi cần sự sửa chữa lớn và tốn kém

Sự bảo trì theo kế hoạch sẽ:

- Loại bỏ các chi phí đầu tư phát sinh về lâu dài bằng việc tránh sự sửa chữa lớn đường bộ tốn kém để khôi phục.
- Liên kết các cải tạo tổng thể mạng lưới như các tuyến nối đường bộ được phục hồi hay nâng cấp và bảo trì theo tiến độ trong tình trạng tốt.

Do đó sẽ là rất quan trọng nếu tiếp tục đầu tư phát triển hệ thống đường bộ nông thôn thì cần thiết lập một chương trình tạo ra thói quen bảo trì theo kế hoạch có hiệu quả.

Trách nhiệm chính bảo trì đường bộ nông thôn là của các nhà chức trách địa phương tại cấp huyện và xã. Sự phân tích chi tiết khi tiến hành nghiên cứu đã chỉ ra rằng nhìn chung các nhà chức trách địa phương có thể tìm đủ nguồn lực và kinh phí hàng năm cho việc bảo trì đường bộ nông thôn hiện nay hoặc trong thời gian trước mắt để mang lại điều kiện phù hợp cho việc bảo trì theo kế hoạch. Việc thiếu các nguồn lực ở đây không phải là trở ngại cơ bản để phê chuẩn thói quen bảo trì theo kế hoạch. Ở đây có thể xác định ra 3 trở ngại:

- Sự bảo trì hiện tại là chấp vá về mặt sửa chữa hư hỏng, không thể là một hoạt động để giữ cho đường nông thôn ở tình trạng tốt tại những nơi đã đầu tư cho phục hồi hay nâng cấp. Hiện thiếu sự nhận thức về tầm quan trọng của việc phân bổ các nguồn lực hàng năm, như là một ưu tiên cho việc bảo trì đường bộ trong điều kiện có thể bảo trì được. Ở đây có nhu cầu thiết lập - một thói quen bảo trì theo kế hoạch - tại cấp xã, huyện và tỉnh.
- Có một điều kiện tiên quyết cho việc xây dựng năng lực của các nhà chức trách ở xã, huyện để lập kế hoạch, thực hiện và giám sát chương trình bảo trì hàng năm cho các đường bộ nông thôn mà họ chịu trách nhiệm.
- Bảo trì cần là một phần không thể tách rời của việc lập quy hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn và quá trình quản lý ở mỗi tỉnh, rằng:
 - i) Việc thực hiện tạo vốn bảo trì tương lai cần được xem xét khi lập quy hoạch phục hồi hay nâng cấp đường bộ;
 - ii) Đầu tư vào và loại bỏ đầu tư cho bảo trì của mạng lưới vẫn được lập quy hoạch dựa trên việc giám sát tình trạng và kết quả của đường bộ nông thôn;
 - iii) việc phân bổ các nguồn kinh phí cho việc bảo trì theo kế hoạch cần được kết hợp vào quá trình lập dự toán ngân sách hàng năm;

- iv) Cùng với thời gian cần có một sự thay đổi đáng kể trong việc sử dụng nguồn lực trong nước trong việc đầu tư sửa chữa, phục hồi và nâng cấp của các chi tiêu đã gia tăng về bảo trì theo kế hoạch mà tiêu chuẩn và tình trạng chung của mạng lưới đường bộ nông thôn đã được cải thiện.

Mặc dầu trách nhiệm là đã được phân cấp, Bộ GTVT cần phải đứng đầu và quản lý chương trình toàn quốc về thiết lập một bảo trì có kế hoạch đường bộ nông thôn. Đây là nhiệm vụ cơ bản lâu dài:

Chương trình quốc gia về bảo trì theo kế hoạch

- Một sự nhận thức tăng lên trong các nhà chức trách và người dân địa phương.
- Sự chuẩn bị các thủ tục và hướng dẫn phù hợp cho việc lập quy hoạch, thực hiện và giám sát công tác bảo trì.
- Kết hợp bảo trì vào một hệ thống quản lý và lập quy hoạch mạng lưới.
- Tiến hành một chương trình đào tạo quốc gia cho các nhà chức trách địa phương.
- Việc giám sát các ảnh hưởng của chương trình về các kết quả bảo trì đường bộ.
- Sự tham gia của người dân trong quản lý bảo trì.
- Các dự án thử nghiệm cho việc kiểm tra cách thức đổi mới thực hiện bảo trì theo kế hoạch.
- Phối hợp các nhà tài trợ hỗ trợ cho chương trình.

4.4 Các dịch vụ giao thông nông thôn sau cải tạo

Sự tăng trưởng của dịch vụ xe cơ giới

Số xe cơ giới trong toàn quốc sẽ tăng cùng với thời gian và sự tăng trưởng kinh tế¹⁹. Khi mà số lượng xe cơ giới toàn quốc tăng sự sở hữu xe và khai thác xe ở khu vực thôn cũng tăng. Các xe tải và xe buýt cũ được chuyển từ khu vực đô thị hay việc khai thác ở cự li dài cũng sẽ xảy ra ở nông thôn. Việc cải thiện đáng kể trong tiêu chuẩn và tình trạng đường nông thôn cũng sẽ khuyến khích sự khai thác các dịch vụ vận chuyển trên đường bộ nông thôn:

- i) Các chủ xe thường không muốn cung ứng dịch vụ trên đường bộ xấu, bởi vì chi phí khai thác sẽ và rủi ro hư hỏng xe sẽ cao. Nhưng họ muốn khai thác xe trên đường bộ sau khi cải tạo nếu ở đó có đủ nhu cầu;
- ii) đường bộ sau cải tạo sẽ làm giảm chi phí khai thác, và cần thu phí của người sử dụng

Việc tiếp tục chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường sẽ thu hút các chủ khai thác tư nhân nhiều hơn trong kinh doanh để cung cấp các dịch vụ vận tải nông thôn. Do các

¹⁹ Ngoài sự tăng một loạt xe buýt, xe tải, các kinh nghiệm của các nước Đông Nam Á khác cho thấy cần chú ý rằng các xe tải nhẹ loại 1 tấn, mà thường được rất ưa chuộng ở nông thôn để đáp ứng nhu cầu vận chuyển, sẽ trở nên phổ biến ở Việt Nam trong tương lai.

nhân tố kinh tế các dịch vụ vận tải do xe tải và xe buýt (và cả xe tải nhẹ) cung cấp dự kiến sẽ nhiều hơn, rẻ hơn, nhanh hơn và tin cậy hơn cùng với thời gian.

Chiến lược tăng thêm sự sẵn có của giao thông nông thôn

Những sự ảnh hưởng kinh tế này tự nó không đủ để đảm bảo rằng sự sẵn có của vận tải đáp ứng được nhu cầu vận chuyển nông thôn. Như là một phần của trách nhiệm quản lý toàn quốc cho chuyên ngành giao thông nông thôn, Bộ GTVT cần xác định và khuyến khích các biện pháp để tăng sự sẵn có của các phương tiện vận tải để khuyến khích sự khai thác các dịch vụ vận tải nông thôn cho thuê để đáp ứng nhu cầu. Một loạt các biện pháp đã được xác định là:

Các biện pháp làm tăng sự sẵn có của vận tải nông thôn

- Xem xét và chỉnh sửa khung điều chỉnh xe cơ giới để hỗ trợ cho việc cung ứng có hiệu quả dịch vụ vận tải nông thôn.
- Hỗ trợ cho việc tiếp tục sử dụng các xe có tốc độ thấp như là một phần quan trọng và thiết yếu của hệ thống giao thông nông thôn
- Phê chuẩn chính sách khai thác dịch vụ vận tải nông thôn an toàn bằng các xe có tốc độ thấp.
- Đưa vào ứng dụng và mở rộng việc cấp vốn tín dụng cho việc mua sắm các xe có tốc độ chậm.
- Điều chỉnh chính sách để khắc phục các trở ngại cụ thể đối việc giảm đói nghèo của việc sẵn có rất hạn chế các dịch vụ vận tải và chi phí vận tải cao ở các khu vực miền núi nghèo.
- Phối hợp các chính sách và chương trình khác nhau của các nhà tài trợ và các cơ quan trung ương có liên quan.

Bộ GTVT cần xem xét và chỉnh sửa khung điều tiết xe cơ giới để hỗ trợ việc cung ứng có hiệu quả các dịch vụ vận tải nông thôn. Điều này yêu cầu:

- Một xem xét có phê phán các thủ tục và quy định quốc gia hiện tại có liên quan đến việc cung ứng, cấp phép, khai thác xe thương mại để khuyến nghị:
 - i) Việc loại bỏ sự kiểm soát hoặc hạn chế không cần thiết về việc cung ứng và khai thác vận tải ở khu vực nông thôn;
 - ii) Các biện pháp điều chỉnh mới nhằm khuyến khích việc cung ứng dịch vụ đáp ứng các nhu cầu vận tải khác nhau.
- Thống nhất với việc mở rộng kinh tế thị trường đặc biệt là cần quan tâm đến việc loại bỏ các trở ngại và xác định các biện pháp để khuyến khích sự hoạt động của khu vực tư nhân. Khu vực tư nhân có thể cung cấp dịch vụ vận tải nông thôn đáp ứng nhu cầu, có cạnh tranh.
- Hướng dẫn cho các nhà chức trách địa phương để đảm bảo rằng các quy định và thủ tục ở địa phương nhằm hỗ trợ cho việc cung ứng dịch vụ vận tải nông thôn có hiệu quả.

Việc tiếp tục sử dụng các xe cơ giới và thô sơ có tốc độ chậm là cơ bản để cung ứng dịch vụ vận tải nông thôn có hiệu quả:

- Nó cần được phát triển, mở rộng hơn là xe cơ giới thông thường và đặc tính khai thác của chúng phù hợp nhất với cự li ngắn, tải trọng nhỏ của nhiều loại nhu cầu vận tải nông thôn.
- Với việc vận chuyển ở ngoài các xã, các phương tiện này cũng có thể cạnh tranh tốt hơn với các xe cơ giới thông thường. Ví dụ một dịch vụ xe buýt cần có giá vé rẻ nhất cho hành khách ở nông thôn ở những nơi mà nhu cầu có đủ do quy mô kinh tế. Nhưng một xe có công suất nhỏ như xe lam có thể cung ứng dịch vụ vận chuyển hành khách trên tuyến có nhu cầu vận tải quá thấp và sẽ thuyết phục hơn là khai thác xe buýt.

Bộ GTVT cần đảm bảo rằng các xe có tốc độ thấp tiếp tục được thừa nhận như là một phần không thể thiếu của hệ thống vận tải nông thôn và việc sử dụng nó cần được khuyến khích. Cũng cần xem lại mỗi sự xem thường các loại xe có tốc độ thấp như là loại xe cũ kĩ, lạc hậu rồi hạn chế hoặc quy định sử dụng nó không cần thiết. Các xe có tốc độ thấp cần được kết hợp đầy đủ vào phương pháp luận lập quy hoạch giao thông nông thôn - ví dụ trong điều tra vận tải như, đánh giá kinh tế đầu tư đường bộ nông thôn²⁰.

Ở đây có những quan tâm về vấn đề an toàn của các dịch vụ vận tải thương mại được cung cấp bởi các xe có tốc độ thấp đặc biệt là các dịch vụ chuyên chở hành khách. Trường hợp cấm hoặc kiểm soát việc khai thác các dịch vụ như vậy trên đường quốc lộ là nên làm. Trường hợp hạn chế tương tự sự khai thác chúng ở nông thôn do yêu cầu an toàn sẽ kém thuyết phục hơn bởi vì dường như nó sẽ trở lên mạnh hơn trong tương lai khi đường bộ nông thôn được cải tạo, cho phép khai thác với tốc độ cao hơn và luồng xe lằng. Thừa nhận tầm quan trọng của chúng trong việc đáp ứng nhu cầu vận tải, Bộ GTVT cần xác nhận và phê chuẩn một chính sách đảm bảo an toàn cho việc khai thác các xe có tốc độ thấp hơn ở nông thôn và hướng dẫn các nhà chức trách địa phương áp dụng một chính sách như vậy. Chính sách cần dựa trên các nguyên tắc sau:

- Kiểm soát có chọn lọc sự khai thác các dịch vụ trên tuyến có lưu lượng xe nặng, nếu nó ảnh hưởng đến an toàn hoặc gây độc hại, ô nhiễm thì tốt nhất là nên cấm khai thác.
- Cần có sự trao đổi rộng rãi với các chủ khai thác xe và người tham gia giao thông nông thôn trước khi có bất cứ sự kiểm soát nào hay cấm sử dụng.
- Các phương án lựa chọn thay thế việc cấm khai thác dịch vụ cần được xem xét. Các phương án thay thế này bao gồm cấp phép, cưỡng chế thực hiện các biện pháp để cải thiện an toàn của chúng và đào tạo chủ khai thác.
- Nếu như có loại dịch vụ vận tải nông thôn cụ thể bị cấm, cần phải kết hợp các biện pháp thực tế để tạo điều kiện thuận lợi đưa ra các dịch vụ mới nhằm đáp ứng cùng loại vận tải song an toàn hơn.
- Tiêu chuẩn thiết kế đường bộ nông thôn cần kết hợp các biện pháp thực tế để xác định các vấn đề về an toàn²¹.

Một chiến dịch an toàn giao thông rộng rãi hơn cần bao gồm việc đào tạo, giáo dục về an toàn đường bộ cơ bản ở khu vực nông thôn.

²⁰ Xem Tài liệu 3, các hướng dẫn và nguyên tắc lập quy hoạch.

²¹ Xem Tài liệu 4, tiêu chuẩn kỹ thuật và quản lý xây dựng.

Sự có mặt rộng rãi của tín dụng cho vay mua sắm các xe có tốc độ chậm cần làm cho chúng gần gũi hơn với người dân nông thôn và tăng mức độ sở hữu chúng. Như một phần của chiến lược giao thông nông thôn quốc gia, Bộ GTVT cần sử dụng ảnh hưởng của mình để khuyến khích việc mở rộng chương trình tín dụng mua sắm các xe có tốc độ thấp:

- Các chương trình mang lại nguồn tín dụng nhỏ cho người dân nông thôn để tạo ra các hoạt động có nguồn thu đã đưa ra một cơ chế. Các chương trình này sẽ tạo vốn hoặc cung cấp tín dụng cho việc mua sắm xe nhằm tạo ra nguồn thu cho chủ xe bằng việc cung ứng dịch vụ vận tải thương mại hay thông qua việc sử dụng trong các doanh nghiệp nông thôn khác. Nhưng điều khoản tín dụng cần phải được thiết kế nhằm cho phép đầu tư vào phương tiện vận tải có chi phí thấp.
- Việc cho thuê tài chính thương mại (hay là cho thuê mua sắm) được chuẩn bị thông qua các tổ chức tiếp thị, là một cách thức phù hợp để tăng việc bán một số phương tiện vận tải nhưng để có ảnh hưởng nông thôn đáng kể việc cấp vốn như vậy cần có ở các thị xã trong toàn quốc, không chỉ ở các thành phố lớn²².

Vì những bất lợi về mặt địa lý của chúng, sự sẵn có của vận tải ở khu vực miền núi nghèo, dân cư thưa thớt sẽ thấp hơn và chi phí cũng cao hơn là những phần khác trong toàn quốc. Có nhiều phương án chính sách khác nhau để khắc phục trở ngại này:

- Một trường hợp đặc biệt cho sự kết hợp cung cấp đầu tư vào các xe có tốc độ thấp trong thành phần tín dụng giảm đói nghèo và tạo ra nguồn thu ở các khu vực này.
- Chính phủ Việt Nam đã bắt đầu một chương trình trợ cấp chi phí vận tải sản phẩm nông nghiệp ở các khu vực này và báo cáo 'tấn công đói nghèo' đã kiến nghị việc cung ứng dịch vụ vận tải cho khu vực rất nghèo. Việc áp dụng bất cứ một dạng nào của trợ cấp vận tải nông thôn sẽ làm tăng chi tiêu công cộng và tạo ra rủi ro mới:
 - Trợ cấp chi phí vận tải nông nghiệp sẽ giảm sáng kiến để sản xuất giá trị cao hơn, lương thực đồ đông thấp;
 - Sẽ là khó khăn để giữ mức trợ cấp dịch vụ vận tải đạt yêu cầu tối thiểu làm cho dịch vụ có thể tồn tại được;
 - Các dịch vụ vận tải công cộng có xu hướng thiếu hiệu quả trong việc kiểm soát chi phí.
- Các vấn đề thiếu dịch vụ vận tải có thể xác định được bởi việc cung ứng các dịch vụ di động nhằm giảm nhu cầu di lại của người dân nông thôn và vận chuyển hàng hoá - ví dụ dạy học cơ động, chăm sóc sức khỏe và dịch vụ tiếp thị.

Bộ GTVT cần kiểm tra có phê phán và chuẩn bị khuyến nghị về các chính sách, phương án khác nhau để khắc phục các trở ngại tới việc giảm đói nghèo của sự sẵn có dịch vụ vận tải, chi phí vận tải cao cho các khu vực miền núi, nghèo. Bất cứ kiến nghị nào tiêu tốn chi tiêu công cộng cho việc trợ giá vận tải nông thôn cần phải được thuyết phục bằng tác động của nó đến sự nghèo đói; cần cẩn thận trong việc xác định mục tiêu cho người nghèo; cần kịp thời; cần có cơ chế cho việc kiểm soát chi phí một cách hiệu quả.

²² Ở Philippin cho thuê tài chính sẽ cung ứng một mạng lưới xe máy trong toàn quốc. Người đại lý đã có ảnh hưởng chính đến sự sẵn có của dịch vụ vận tải hàng hoá và hành khách nông thôn.

Bộ GTVT là một cơ quan trung ương duy nhất tham gia vào việc xây dựng các chính sách và thực hiện các biện pháp nhằm ảnh hưởng đến tính sẵn có của các dịch vụ vận tải ở khu vực nông thôn

- i) việc cung cấp khung quy định cho xe cơ giới và sự khai thác nó để cung ứng các dịch vụ vận tải bao gồm :
 - Sự kiểm soát và thủ tục nhập xe;
 - Quy định và các biện pháp để khuyến khích các doanh nghiệp khu vực tư nhân
- ii) chương trình tín dụng nông thôn đã được thực hiện thông qua các Bộ khác, với sự hỗ trợ đáng kể của các nhà tài trợ
- iii) Dự phát triển của các công trình cho thuê tài chính do khu vực tư nhân cung cấp là một phần của quá trình cải cách kinh tế ;
- iv) Bộ NN và PTNT, Bộ Tài chính và Bộ KHĐT đã tham gia vào việc xác định các chính sách tài trợ để khuyến khích phát triển nông thôn
- v) Việc cung ứng các dịch vụ cơ động cho khu vực miền núi xa xôi hẻo lánh cần có sự tham gia của các cơ quan chính phủ khác nhau.

Một phần vai trò chiến lược của Bộ GTVT trong việc tăng sự sẵn có vận tải ở khu vực nông thôn là để ảnh hưởng và tạo điều kiện thuận lợi cho sự phối hợp các chính sách và chương trình khác nhau của các nhà tài trợ có liên quan.

4.5 Quản lý cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn kết hợp

Cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn cấp thấp hơn

Phần lớn sự vận chuyển con người và hàng hoá nông thôn nội bộ các xã và đến những nơi lân cận ngoài xã là đi bộ hoặc bằng các xe có tốc độ thấp trên các đường mòn và đường nhỏ. Sự đi lại trên cơ sở hạ tầng giao thông cấp thấp này là rất quan trọng cho người dân nông thôn trong việc đáp ứng nhu cầu hàng ngày của họ, đặc biệt là cho người nghèo. Ở những khu vực miền núi xa xôi hẻo lánh, người dân cần có một mạng lưới rộng rãi các đường mòn cho việc đi lại ở cự li xa và cho việc cung ứng các dịch vụ. Các khu vực nhiều sông nước của Đồng bằng sông Cửu Long lại phụ thuộc vào cơ sở hạ tầng giao thông cấp thấp cho việc tiếp cận tới các tuyến đường thủy và vận chuyển trong hoặc ngoài các xã.

Phần lớn CSHT giao thông cấp thấp là bằng đất, trong tình trạng xấu, khó khăn hay không an toàn khi sử dụng trong mùa mưa. Nhiều tuyến đường hẹp và thiếu các cầu nhỏ phù hợp cho phép tiếp cận an toàn trong mùa mưa hay bởi các xe có tốc độ thấp là vấn đề cơ bản. Bộ GTVT đã thông qua một số chính sách cụ thể để nâng cấp các đường mòn và đường nhỏ bao gồm việc xây dựng các đường bộ cho xe máy đi lại trong mọi điều kiện thời tiết tại khu vực miền núi xa xôi hẻo lánh và vùng đồng bằng sông Mê Công và việc thay thế các cầu khỉ. Việc cải tạo phổ biến hơn trong việc sử dụng cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn cấp thấp là thông qua đầu tư với chi phí thấp, sẽ :

- i) Xác định nhiều nhu cầu tiếp cận địa phương được người dân nông thôn như là các ưu tiên ;
- ii) Bổ sung và tăng cường tác động cũng như ảnh hưởng của sự phát triển hệ thống đường bộ cho xe cơ giới ;

- iii) Sử dụng các nguồn lực khan hiếm một cách hiệu quả trong việc cung ứng một hệ thống giao thông nông thôn được cải tạo;
- iv) Có một tác động cụ thể vào người nghèo.

Đầu tư chi phí thấp trong CSHT giao thông cấp thấp

- Cung ứng các cầu an toàn cho người đi bộ, xe đạp, xe máy trên đường nhỏ.
- Các biện pháp thiết kế đơn giản để nâng cấp mặt và thoát nước của các đường nhỏ, làm cho việc đi bộ dễ dàng hơn, nhanh hơn, an toàn hơn, đặc biệt ở vùng núi và khu vực cao nguyên.
- Mở rộng và cung ứng việc rải mặt đường trên nhiều tuyến quan trọng để tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng các xe có tốc độ thấp quanh năm- vì vậy để cải tạo tiếp cận tới và từ đồng ruộng.
- Xây dựng các cầu nhằm sử dụng cho xe súc vật kéo và công nông trên nhiều tuyến quan trọng hơn.

Hiện tại các đường mòn và đường nhỏ bị bỏ quên trong quá trình lập kế hoạch đầu tư chính thức cho cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn. Các trách nhiệm quản lý quốc gia mang tính chiến lược của Bộ GTVT cần để:

- i) đảm bảo rằng vai trò của CSHT giao thông nông thôn cấp thấp được cải tạo để đáp ứng nhu cầu tiếp cận nông thôn được đánh giá cao và cần được xem xét trong việc lập kế hoạch đầu tư;
- ii) khuyến khích việc thực hiện rộng rãi sự đầu tư với chi phí thấp trong nâng cấp.

Trách nhiệm chính lập kế hoạch và thực hiện chương trình nâng cấp cải tạo cần phải được thống nhất với các quan chức địa phương và đa số trong các trách nhiệm này nên được phân cấp cho xã, bởi vì:

- i) người dân nông thôn có các hiểu biết về đầu tư cho việc cải tạo đường nhỏ và đường mòn;
- ii) Sức lao động và các đóng góp của họ, cùng với kinh phí của xã, sẽ là những nguồn chính cho việc đầu tư;
- iii) Nhiều công trình có quy mô nhỏ cần được thực hiện bởi UBND xã;
- iv) Các xã bảo trì các tuyến đường sau cải tạo.

Trong khung thể chế, Bộ GTVT cần thực hiện một loạt các biện pháp sau:

Các biện pháp để nâng cấp CSHT giao thông cấp thấp

- Tạo ra sự nhận thức và hiểu biết về tầm quan trọng và lợi ích của chúng
- Chuẩn bị lập quy hoạch và hướng dẫn tạo vốn
- Chuẩn bị hướng dẫn kỹ thuật đơn giản.
- Tiến hành chương trình đào tạo quốc gia.
- Khuyến khích đầu tư bằng các nguồn vốn của nhà nước và các nhà tài trợ.

Bộ GTVT cần tạo ra sự nhận thức và hiểu biết về tầm quan trọng của việc cải tạo cơ sở hạ tầng giao thông cấp thấp, bao gồm ảnh hưởng của nó đến người nghèo. Điều này yêu cầu việc thống nhất các thông tin đến ủy ban nhân dân tỉnh và Sở GTVT và thông qua các cơ quan này đến UBND huyện và xã.

Việc chuẩn bị các hướng dẫn về việc lập quy hoạch và tạo vốn đầu tư cho CSHT giao thông cấp thấp nhằm kết hợp quá trình quy hoạch xã và mạng lưới đường bộ nông thôn cấp thấp và kết hợp quá trình quy hoạch xã và mạng lưới đường bộ nông thôn sẽ hỗ trợ các quan chức địa phương để xác định:

- i) Nhu cầu tiếp cận ưu tiên mà được xác định hiệu quả là nhất bằng đầu tư vào CSHT giao thông cấp thấp ;
- ii) Tại nơi đầu tư bổ sung trong việc cải tạo đường mòn hay đường nhỏ sẽ làm tăng ảnh hưởng phục hồi hay nâng cấp đường bộ nông thôn.

Các hướng dẫn bao gồm các thủ tục trao đổi và sự tham gia của người dân nông thôn để xác định ưu tiên đầu tư và thống nhất nguồn vốn

Điều này sẽ cần phải kết hợp với việc chuẩn bị hướng dẫn kĩ thuật²³ bao hàm :

- i) Các kĩ thuật xây dựng và thiết kế của hay sự can thiệp cụ thể để nâng cấp đường mòn và đường nhỏ;
- ii) Các phương pháp thực hiện và xây dựng bao gồm cả sự tham gia ;
- iii) Bảo trì .

Bộ GTVT nên thiết kế, quản lí và giám sát các kết quả của chương trình đào tạo để xây dựng năng lực cho các nhà chức trách địa phương, đặc biệt là ở các UBND xã, để lập kế hoạch, thực hiện và bảo trì cơ sở hạ tầng giao thông cấp thấp sau cải tạo.

Bộ GTVT cần phải khuyến khích và giám sát các kết quả và ảnh hưởng của đầu tư do chính phủ quản lí, thông qua 2 cơ chế:

- i) Bằng việc kết hợp vào các dự án đường bộ nông thôn được cấp vốn bởi các nhà tài trợ do Bộ GTVT thực hiện mà có một phần để nâng cấp các đường mòn hay đường nhỏ gắn với các dự án đường bộ mà làm tăng thêm tác động của việc cải tạo đường bộ.
- ii) Bằng việc phối kết hợp với các cơ quan trung ương và các nhà tài trợ thực hiện việc giảm đói nghèo và chương trình nông thôn mà cấp kinh phí cho CSHT đường bộ có quy mô nhỏ để khuyến khích việc bao hàm sự nâng cấp các đường mòn và đường nhỏ như là một phương án đầu tư. (Nét nổi bật của các chương trình này bao gồm Chương trình 135, là các kế hoạch riêng biệt để cấp kinh phí đã được xác định và lựa chọn tại cấp địa phương từ một sự bố trí phương án đầu tư CSHT)

Đường sông nông thôn

Mạng lưới các tuyến sông địa phương có thể khai thác được, một nguồn lực tự nhiên của Việt Nam là một phần có giá trị của CSHT giao thông nông thôn . Không giống như đường bộ đường sông không yêu cầu một sự đầu tư lớn trong việc phục hồi và nâng cấp và chỉ cần một sự quan tâm rất hạn chế về bảo trì . Mạng lưới đường sông địa phương góp phần vào việc đáp ứng nhu cầu tiếp cận ở nhiều khu vực của cả

²³ Sẽ được tham tra chi tiết trong tài liệu 4, tiêu chuẩn kĩ thuật và quản lí xây dựng

nước, nơi được sử dụng để vận chuyển hàng đồ đồng và các loại hàng hoá khác bao gồm cả các hàng hoá dễ hư hỏng và vận chuyển hành khách. Mạng lưới quan trọng và rộng lớn nhất là ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long, nơi mà người dân thường sở hữu các thuyền nhỏ và các dịch vụ thương mại khác trên các tuyến đường thủy. Tuy nhiên, hiện chỉ có rất ít hay chưa có dấu hiệu của một sự quản lý có hiệu quả đường sông địa phương như một phần của hệ thống giao thông nông thôn. Bởi vì nó được sử dụng như một nguồn tài nguyên thiên nhiên miễn phí nên đường như nó thiếu sự quan tâm. Mức độ phục vụ của các đường thủy là thấp hơn nó cần có, và tiềm năng của nó không đáp ứng được nhu cầu tiếp cận và chưa được khai thác hoàn toàn.

Chiến lược đường sông nông thôn

Nhận thức hết tiềm năng của đường sông nông thôn để bổ sung cho vai trò của mạng lưới đường bộ nông thôn sau cải tạo trong việc cung cấp mức độ phục vụ tốt hơn từ CSHT giao thông nông thôn, đặc biệt là ở Đồng bằng sông Cửu Long.

Các lợi ích

- Giảm nhu cầu đầu tư đường bộ nơi có chi phí xây dựng cao và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực trong việc cải tạo hệ thống giao thông nông thôn.
- Tăng hiệu quả tổng thể của hệ thống giao thông nông thôn liên kết.
- Ảnh hưởng đến người nghèo bằng việc cải tạo tiếp cận trong khu vực sông nước mà việc xây dựng đường bộ cho mọi điều kiện thời tiết là rất khó khăn.
- Bổ sung và tăng cường tác động của chương trình đầu tư trong các tuyến đường sông chính của đồng bằng sông Cửu Long.
- Tránh hư hại môi trường tự nhiên của ĐBSCL.

Vận chuyển bằng đường thủy không thể hoàn toàn thuận tiện cho việc hoạt động của một hệ thống đường bộ nông thôn. Nó ít hiệu quả hơn trong việc đáp ứng nhu cầu tiếp cận, mặc dầu nó là phương thức vận tải rẻ nhất của một số loại hình hàng hoá. Chiến lược cần khai thác hết tiềm năng của đường thủy địa phương để bổ sung cho vai trò của mạng lưới đường bộ địa phương bằng việc quản lý một cách kết hợp.

Ưu tiên quản lý quốc gia của Bộ GTVT là đạt tới sự quản lý kết hợp có hiệu quả mạng lưới đường bộ và đường sông nông thôn ở khu vực sông nước. Mục tiêu chính cần là đồng bằng sông Mê Công, nhưng cũng cần quan tâm đến các phần khác như đồng bằng sông Hồng, miền duyên hải phía Bắc, nơi vận tải đường thủy địa phương là đáng kể. Trách nhiệm trực tiếp cho việc quản lý đường thủy nội địa nông thôn cần được thống nhất với các nhà chức trách địa phương. Nhiệm vụ của Bộ GTVT là thực hiện các biện pháp để tăng nhận thức về tầm quan trọng và lợi ích của sự quan tâm đến mạng lưới đường thủy nông thôn, và xây dựng năng lực quản lý lại cấp địa phương.

Quản lý kết hợp đường bộ và đường sông nông thôn

- Giới thiệu một hệ thống phân loại đường sông nông thôn .
- Soạn thảo các hướng dẫn về lập quy hoạch đường thủy và đường bộ nông thôn liên kết.
- Soạn thảo các hướng dẫn và tiêu chuẩn kĩ thuật cho việc cải tạo và bảo trì đường sông
- Khuyến khích việc tăng sở hữu tàu thuyền và dịch vụ vận tải sông nông thôn .
- Tiến hành các dự án thử nghiệm và chương trình đào tạo về quản lý kết hợp .

Bộ GTVT cần xác định một hệ thống phân loại đường sông nông thôn dưới cấp do Cục đường sông Việt Nam (CDS) quản lý, phân cấp các trách nhiệm quản lý cho các nhà chức trách địa phương dựa trên chức năng và tầm quan trọng của các tuyến. Cũng cần lưu ý rằng, như với đường bộ, đường sông nông thôn cần được phân loại như là đường 5 tỉnh, huyện và xã.

Sự phát triển các hướng dẫn cho việc kết hợp đường sông và đường bộ trong thủ tục lập quy hoạch mạng lưới giao thông nông thôn đơn giản ở các khu vực sông nước (xem Tài liệu 3) sẽ mang lại cơ sở để:

- i) Xác định nơi có nhu cầu tiếp cận hay thông qua đầu tư hạn chế, có thể đáp ứng nhu cầu đầy đủ bằng các tuyến đường sông như là phương án lựa chọn thay thế cho việc nâng cấp hay xây dựng đường bộ;
- ii) Xác định các điểm trên mạng lưới cần có sự chuyển tải liên phương thức hành khách hay hàng hoá giữa đường thủy và đường bộ, để lập kế hoạch đầu tư với chi phí thấp cho các công trình sang mạn và xếp dỡ để làm cho quá trình này an toàn và có hiệu quả;
- iii) đảm bảo rằng việc xây dựng nền đường bộ và các công trình thoát nước ngang không tạo ra vật cản cho việc khai thác các tuyến đường thủy;
- iv) ưu tiên các vị trí cho việc đầu tư với chi phí thấp trong các công trình sang mạn hay dịch vụ phà ngang
- v) xác định nhu cầu cho các biện pháp bảo vệ xói lở và bảo trì khác và các công việc bảo trì để đảm bảo việc tiếp tục khai thác các tuyến đường thủy.

Các hướng dẫn cần bao gồm sự tham gia của người dân nông thôn trong việc xác định các ưu tiên đầu tư. Chúng bao gồm việc đảm bảo rằng quy hoạch các tuyến vận tải sông được kết hợp với việc tưới tiêu, kiểm soát ngập lụt và chương trình cấp nước.

Điều này cần được kết hợp với việc chuẩn bị các hướng dẫn và tiêu chuẩn²⁴ bao hàm:

- i) Thiết kế cho các công trình xếp dỡ và sang mạn với chi phí thấp cho việc chuyển tải liên phương thức hàng hoá và người dân và cho các dịch vụ phà ngang ;
- ii) Nạo vét các kênh để tăng khả năng khai thác, bao gồm việc kết hợp trong việc xây dựng mặt đường ;

²⁴ Sẽ được kiểm tra chi tiết trong tài liệu 4, tiêu chuẩn đường bộ và quản lý xây dựng.

- iii) Các biện pháp để bảo vệ xói lở bờ và tránh hư hại môi trường ;
- iv) Bảo trì để khai thác các tuyến đường thủy;
- v) Các thủ tục xây dựng và thực hiện bao gồm sử dụng các phương pháp dựa trên sức lao động .

Bộ GTVT cần khuyến khích mức tăng sở hữu các loại thuyền và khai thác các dịch vụ trên đường thủy, như là một phần các biện pháp để cải tạo các dịch vụ vận tải nông thôn trong phần 4.4 của tài liệu này .

Các dự án thử nghiệm do Nhà nước hoặc các nhà tài trợ cấp vốn để kiểm tra lại các quá trình thể chế, khai thác, kỹ thuật, tạo vốn và lập quy hoạch cho mạng lưới đường sông nông thôn mang tính đổi mới cần được thiết kế, thực hiện và giám sát cẩn thận. Điều này bao gồm các thủ tục kiểm tra việc bù đắp chi phí cho các công trình xếp dỡ và sang mạn được cho khu vực tư nhân thuê khai thác hay do các cơ quan hữu trách địa phương thu phí sử dụng.

Bộ GTVT cần thiết kế, quản lý và giám sát các kết quả của chương trình đào tạo để xây dựng năng lực cho các cơ quan hữu trách để quản lý đường sông của họ và kết hợp nó trọng việc quản lý mạng lưới đường bộ nông thôn .

Quy hoạch phát triển nông thôn cấp địa phương

Chương này sẽ xác định một chiến lược để cung ứng một hệ thống giao thông nông thôn được cải tạo có thể chấp nhận được. Nó sử dụng một cách tiếp cận liên kết để có thể quản lý chuyên ngành theo cách hiệu quả hơn, xác định tất cả các thành phần của hệ thống giao thông nông thôn:

- Tiếp tục và gia tăng đầu tư trong việc phát triển hệ thống đường bộ nông thôn và phê chuẩn thói quen bảo trì theo kế hoạch được bổ sung bởi.
- Các biện pháp để tăng sự sẵn có sửa các phương tiện vận tải và các dịch vụ vận tải đáp ứng nhu cầu ở khu vực nông thôn.
- Đầu tư với chi phí thấp để nâng cấp các đường nhỏ và đường mòn để kết hợp mạng lưới đường bộ và đường sông ở các khu vực sông nước .

Điều này sẽ liên kết các khu vực nông thôn vào nền kinh tế và vượt qua các trở ngại về tiếp cận để giảm đói nghèo và cải thiện điều kiện sống về mặt kinh tế xã hội bằng việc

- i) Tăng sự đi lại của người dân nông thôn;
- ii) Làm cho sự vận chuyển hàng hoá nông thôn nhanh hơn, dễ dàng hơn rẻ hơn và tin cậy hơn.
- iii) Tạo điều kiện thuận lợi cho việc cung ứng các dịch vụ hỗ trợ kinh tế xã hội .

Việc quản lý có hiệu quả chuyên ngành giao thông nông thôn là một đầu vào của sự phát triển nông thôn. Việc đóng góp của một hệ thống giao thông nông thôn được cải tạo và có thể chấp nhận được sẽ được tăng cường nếu như việc lập quy hoạch được kết hợp vào một quá trình phát triển nông thôn rộng lớn hơn:

Quy hoạch nông thôn để giảm đói nghèo và cải thiện điều kiện sống

- Kết hợp quy hoạch CSHT giao thông nông thôn với việc cung cấp kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội khác.
- Kết hợp quy hoạch CSHT giao thông nông thôn với các chương trình phát triển nông thôn khác.
- Các quá trình quy hoạch, sự tham gia ở cấp địa phương.

Việc cung cấp rộng rãi CSHT và dịch vụ kinh tế xã hội sẽ đóng góp vào việc khắc phục các trở ngại về tiếp cận bằng việc giảm các khoảng cách mà người dân cần phải đi lại và di chuyển hàng hoá của họ để tới các công trình và có ảnh hưởng cụ thể vào người nghèo. Các phương án cung ứng sự dạy học cơ động, chăm sóc sức chính và các dịch vụ tiếp thị ở các khu vực xã xôi hẻo lánh dân cư thưa thớt đã được thảo luận trước đây. Cuộc khảo sát tiếp cận nông thôn đã chỉ ra nhu cầu lớn của người dân ở các vùng khác nhau về trường sở, phòng học nhiều hơn và các trang thiết bị tại trạm xã xã, chợ nông thôn tốt hơn và ở khu vực miền núi là các công trình, thiết bị cho trường trung học cơ sở rộng rãi hơn, nhiều hơn. Điều này phản ánh sự đánh giá tầm quan trọng của người dân nông thôn cho việc tiếp cận tới giáo dục, hàng hoá tiêu dùng và tiêu thụ sản phẩm của họ. Cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn với việc cung ứng các dịch vụ và CSHT kinh tế xã hội khác sẽ:

- i) Làm cho việc sử dụng có hiệu quả hơn các nguồn lực để đáp ứng nhu cầu tiếp cận;
- ii) Cải tạo việc cung ứng dịch vụ CSHT khác. Ví dụ:
 - Xây dựng trường học và các cầu an toàn hơn trên các đường nhỏ mà trẻ em sử dụng để đi đến trường sẽ giúp cho các em đi và đến đó an toàn trong mùa mưa
 - Xây dựng chợ nông thôn và phục hồi đường bộ nối với mạng lưới đường bộ cấp cao hơn để có thể cung ứng hàng tiêu dùng, đánh giá được lương thực, hoa màu trên thị trường một cách hiệu quả;
- iii) Giải quyết một cách toàn diện các trở ngại về tiếp cận mà người dân nông thôn phải đối mặt.

Việc kết hợp quy hoạch đầu tư trong CSHT giao thông nông thôn với các chương trình phát triển khác sẽ làm tăng các ảnh hưởng kinh tế xã hội. Ví dụ như:

- i) Việc phát triển các chương trình tưới tiêu có quy mô nhỏ cần bao gồm trong việc cung ứng đường bộ trong mọi điều kiện thời tiết để tạo điều kiện thuận lợi cho việc cung ứng các đầu vào cho nông nghiệp, việc tiếp thị sản phẩm từ khu vực được tưới tiêu;
- ii) Tương tự, việc cung ứng tiếp cận đường bộ cần phải là một phần của chương trình theo khu vực để phát triển các doanh nghiệp nông thôn;
- iii) Chương trình cho vay tín dụng có mục tiêu và các chương trình giảm đói nghèo khác ở các xã, nơi mà đường bộ đi lại được trong mọi điều kiện thời tiết được xây dựng sẽ làm tăng khả năng cho hộ gia đình nghèo để khai thác các cơ hội bằng tiếp cận CSVC tốt hơn

Các quá trình lập quy hoạch phát triển nông thôn mà kết hợp các đầu vào theo ngành khác nhau theo cách thức này và phải được UBND quản lý tại cấp địa phương và cần phải có sự tham gia của người dân để đảm bảo rằng các ưu tiên của người dân nông thôn đã được giải quyết. Như một phần của trách nhiệm quản lý nhà nước của Bộ GTVT, chuyên ngành giao thông nông thôn cần được thừa nhận như là một phần không thể thiếu của khu vực phát triển nông thôn cũng như là một phần của ngành GTVT. Sự ưu tiên quản lý nhà nước của Bộ GTVT cần được khuyến khích trong việc lập quy hoạch địa phương mà có thể kết hợp đầu tư trong giao thông nông thôn với việc cung ứng CSHT và cung ứng các dịch vụ phát triển.

Giao thông nông thôn và phát triển nông thôn

- Bộ GTVT cần tìm kiếm sự hỗ trợ cho việc thống nhất phê chuẩn chiến lược giao thông nông thôn quốc gia và sự kết hợp nó vào quy hoạch phát triển, từ:
 - i) Tất cả các cơ quan trung ương với các trách nhiệm phát triển nông thôn;
 - ii) Các uỷ ban nhân dân;
 - iii) Cấp vốn của các nhà tài trợ, hay sự ước muốn tạo vốn, chương trình khắc phục đói nghèo và phát triển.
- Bộ GTVT cần tăng sự nhận thức và hiểu biết trong các nhân viên cử họ, và của các nhà chức trách địa phương bằng các các cơ chế mà với nó giao thông nông thôn sau cải tạo sẽ khuyến khích sự phát triển kinh tế xã hội nông thôn.
- Bộ GTVT cần chuẩn bị và kết hợp các hướng dẫn cho việc liên kết giao thông nông thôn vào quá trình quy hoạch phát triển nông thôn rộng lớn hơn.
- Bộ GTVT cần thông qua các hoạt động phát triển nguồn nhân lực của mình để hướng Sở GTVT cung cấp các chuyên gia hỗ trợ và đóng góp cho quá trình phát triển nông thôn do các UBND tỉnh, huyện và xã quản lý.

5. KẾT LUẬN

Tài liệu này đã định nghĩa giao thông nông thôn, xem xét khung chiến lược cho chuyên ngành này, mô tả hệ thống giao thông nông thôn hiện nay và đánh giá mức độ phục vụ của nó. Tài liệu đã cho thấy rằng:

- Hệ thống giao thông nông thôn hiện nay còn thiếu, không đáp ứng được nhu cầu:
 - i) hệ thống đường cốt yếu nông thôn bao gồm các tuyến đường huyện và đường xã, nhìn chung có tiêu chuẩn thấp, tình trạng xấu và không được bảo trì;
 - ii) Các tuyến đường tỉnh còn kém phát triển và không được bảo trì đầy đủ;
 - iii) các tuyến "đường" thôn xóm, đường nhỏ và đường mòn cơ bản là chưa phát triển, đi lại thường khó khăn và không an toàn;
 - iv) các loại xe có tốc độ thấp hiện có rất phổ biến, nhưng người dân nông thôn vẫn còn dựa vào việc đi bộ để đi lại cá nhân và vận chuyển hàng hoá;
 - v) dịch vụ các loại xe cơ giới thông dụng bị hạn chế, đặc biệt là dịch vụ vận chuyển bằng xe ca;
 - vi) tiềm năng của mạng lưới đường sông nông thôn ở các vùng của đất nước chưa được khai thác.
- mức độ phục vụ của hệ thống giao thông nông thôn thấp nhất tại:
 - i) các vùng núi, trung du, nghèo nhất, tại đó cư ly đi lại dài; mạng lưới đường bộ nông thôn rộng lớn nhưng chưa phát triển; mức độ sở hữu các loại xe thấp và dịch vụ vận tải rất hạn chế; và người dân với một chứng mực lớn hơn, dựa vào việc đi bộ trên cơ sở hạ tầng giao thông cấp thấp hơn;
 - ii) vùng Đồng bằng sông Cửu Long, ở đó có một số lượng lớn người nghèo. Tại đây, việc phát triển một hệ thống đường bộ nông thôn hiệu quả bị trở ngại, do chi phí xây dựng cao.

Mức độ phục vụ nhất là ở các vùng sản xuất kinh tế có mật độ dân cư cao, đáng chú ý nhất là vùng Đồng bằng sông Hồng. Ở đây, các lợi ích của sự sát gần với các cơ sở và các dịch vụ, xuất phát từ mật độ dân cư cao, được tăng cường thêm nhờ hệ thống đường bộ nông thôn phát triển tương đối tốt và dày đặc, mức độ sở hữu các loại xe cao và các dịch vụ vận tải nông thôn rộng rãi hơn.

- Do đó:
 - i) phần lớn các xã nông thôn đều thiếu các đường tiếp cận tin cậy, đi lại được trong mọi điều kiện thời tiết từ các trung tâm xã tới trung tâm huyện;
 - ii) nhiều người dân nông thôn, đặc biệt là ở các vùng nghèo hơn, vẫn còn bị cô lập. Việc tiếp cận tới các cơ sở và các dịch vụ mà họ cần sử dụng, là khó khăn, mất nhiều thời gian, tốn kém và không tin cậy.
- Việc cải tạo hệ thống giao thông nông thôn là một đầu vào quan trọng đối với nỗ lực của quốc gia để giảm đói nghèo và cải thiện các điều kiện sống về kinh tế và xã hội, nhờ làm cho việc đi lại của người dân và việc vận chuyển hàng hoá ở nông thôn trở nên dễ dàng hơn, nhanh hơn, rẻ hơn và tin cậy hơn; nhờ cải thiện khả năng tiếp cận tới các cơ sở và dịch vụ ở nông thôn; nhờ tạo điều kiện thuận lợi cho việc cung ứng các dịch vụ đó rộng rãi và hiệu quả hơn.
- Điều này đòi hỏi phải có một đề xuất chiến lược quốc gia đặc biệt để quản lý hiệu quả hơn chuyên ngành giao thông nông thôn. Chuyên ngành này có ba đặc điểm riêng biệt, nó ảnh hưởng tới việc lập chiến lược giao thông nông thôn mang tính quốc gia:
 - i) trách nhiệm quản lý trực tiếp được phân cấp cho các tỉnh, huyện và xã;

- ii) công tác quản lý giao thông nông thôn là một đầu vào đối với quá trình phát triển nông thôn;
- iii) có những khác biệt rất cơ bản giữa các vùng về các điều kiện, nhu cầu và những ưu tiên.

Chiến lược quốc gia nên cung ứng và duy trì một hệ thống giao thông nông thôn sau cải tạo, khắc phục những trở ngại về tiếp cận để giảm đói nghèo và phát triển kinh tế - xã hội. Cơ cấu đề xuất về đầu tư và các ưu tiên quản lý quốc gia nhằm đạt được điều này:

- nhấn mạnh tới sự tiếp tục và tăng đầu tư vào phát triển hệ thống đường bộ nông thôn, sử dụng các nguồn lực khan hiếm để đạt được việc xây dựng rộng rãi các tuyến đường bộ nông thôn tin cậy, đi lại được trong mọi điều kiện thời tiết, kết hợp với khả năng tiếp cận hiệu quả bằng các loại xe trên các tuyến có lưu lượng xe năng cao và quan trọng về mặt kinh tế, nhằm để hoà nhập các vùng nông thôn vào nền kinh tế. Chiến lược đầu tư cần phải gồm có sự chú trọng tới việc phân phối lại các nguồn lực cho những vùng nghèo nhất, ở nơi có nhu cầu lớn nhất để chống lại sự chênh lệch ngày càng lớn, hơn bao giờ hết, giữa mức độ phục vụ của hệ thống giao thông nông thôn ở các vùng giàu có hơn và các vùng nghèo hơn.
- Cũng nhấn mạnh như vậy tới việc thiết lập công tác bảo trì có hiệu quả cho mạng lưới đường bộ nông thôn, để duy trì mức độ phục vụ sau cải tạo và bảo vệ các khoản vốn đầu tư.
- Tăng cường các tác động của việc cải tạo hệ thống đường bộ nông thôn dành cho xe cơ giới bằng việc:
 - i) tăng số lượng phương tiện vận tải hiện có và tăng các dịch vụ vận tải đáp ứng nhu cầu ở các vùng nông thôn;
 - ii) mở rộng khả năng tiếp cận tự nhiên sau cải tạo, thông qua việc đầu tư có chi phí thấp để nâng cấp các tuyến đường nhỏ và đường mòn, để hoà nhập mạng lưới đường bộ nông thôn và mạng lưới đường sông ở các vùng ven sông, đặc biệt là vùng Đồng bằng sông Cửu long;
 - iii) hoà nhập giao thông vận tải vào quá trình quy hoạch nông thôn rộng lớn hơn, ở cấp địa phương và có sự tham gia.

Việc thực thi chiến lược đề xuất này đòi hỏi phải:

- Tạo ra các thỏa thuận về thể chế hiệu quả để quản lý chuyên ngành ở cấp quốc gia và cấp địa phương, một chiến lược để huy động các nguồn lực đầu tư cùng với những hướng dẫn để áp dụng chúng. Một vai trò quan trọng đối với Bộ GTVT là phải tìm sự phối hợp hỗ trợ của các cơ quan khác của Nhà nước và của các nhà tài trợ để áp dụng thống nhất chiến lược giao thông nông thôn quốc gia, như là một phần của quá trình phát triển nông thôn. Những vấn đề này được xem xét trong Tài liệu 2.
- Áp dụng các phương pháp quy hoạch giao thông nông thôn hợp lý để thông tin cho việc ra các quyết định về đầu tư có hiệu quả các nguồn lực khan hiếm, nhằm đáp ứng các mục tiêu; các quy trình để soạn thảo Tổng đồ phát triển, phản ánh các ưu tiên và nhu cầu của vùng, khả năng sẵn có của các nguồn lực. Những hướng dẫn và nguyên tắc quy hoạch được trình bày trong Tài liệu 3.
- Chú trọng tới việc định rõ các tiêu chuẩn thiết kế đường bộ nông thôn phù hợp, tới các thỏa thuận về quản lý thầu đối với các công tác thi công và bảo trì, để sử dụng hiệu quả các nguồn lực. Những điều này được đề cập trong Tài liệu 4.
- Một chương trình quốc gia dài hạn để thiết lập thói quen bảo trì đường bộ nông thôn. Tài liệu 5 trình bày các nhận định và các đề xuất của Nghiên cứu.

- Một nỗ lực lớn xây dựng năng lực ở cấp quốc gia và cấp địa phương để tạo ra năng lực cần thiết về các khía cạnh quy hoạch, cấp phát vốn, kỹ thuật, điều hành và kinh tế - xã hội của công tác quản lý hiệu quả chuyên ngành. Điều này cần phải bao gồm việc tạo ra các cơ chế để người dân và những người đại diện của họ tham gia hiệu quả vào tất cả các giai đoạn của công tác quản lý giao thông nông thôn, phù hợp với Nghị định của Chính phủ về "Thực hiện dân chủ ở các xã". Tài liệu 6 đề cập việc xây dựng năng lực và vấn đề tham gia.

Đã có một vài tiến bộ hướng tới việc áp dụng các đề xuất của Nghiên cứu Chiến lược, thông qua việc kết hợp của nó với sự chuẩn bị Dự án giao thông nông thôn thứ hai (RT2) của Bộ GTVT, do Ngân hàng Thế giới và Vụ phát triển quốc tế Vương quốc Anh (DFID) hỗ trợ. Dự án GTNT2 sẽ:

- Đầu tư vào việc khôi phục và nâng cấp các tuyến đường bộ nông thôn ở hai phần ba số tỉnh của Việt nam, dành ưu tiên cho việc xây dựng các tuyến đường tiếp cận cơ bản, đi lại được trong mọi điều kiện thời tiết, với chi phí tối thiểu.
- Đưa vào áp dụng các trình tự quy hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn tại những tỉnh này.
- Hỗ trợ, trợ giúp kỹ thuật dài hạn cho Bộ GTVT về bảo trì đường bộ nông thôn.
- Trợ giúp kỹ thuật dài hạn để xây dựng năng lực và điều hành Ban Giao thông nông thôn (RTU), được thành lập mới đây trong Bộ GTVT.