

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

Tài liệu 6

**XÂY DỰNG NĂNG LỰC VÀ THAM GIA QUẢN
LÝ GIAO THÔNG NÔNG THÔN CÓ HIỆU QUẢ**

5368-6

22/6/2015

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 xóa 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

GIỚI THIỆU	1
1. CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN GIAO THÔNG NÔNG THÔN QUỐC GIA ĐƯỢC ĐỀ XUẤT	2
1.1. Giao thông nông thôn và vai trò của nó trong sự phát triển	2
<i>Hệ thống giao thông nông thôn</i>	2
<i>Giảm đói nghèo và phát triển nông thôn</i>	
<i>Các trách nhiệm quản lý giao thông nông thôn</i>	3
1.2 Tổng quan về chiến lược giao thông nông thôn quốc gia được đề xuất	3
<i>Mục tiêu</i>	3
<i>Đầu tư và các ưu tiên quản lý quốc gia</i>	3
1.3 Thực hiện Chiến lược giao thông nông thôn quốc gia	4
<i>Tạo vốn cho đầu tư đường bộ nông thôn</i>	4
<i>Lập quy hoạch đường bộ nông thôn</i>	6
<i>Tiêu chuẩn thiết kế cho cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn</i>	7
<i>Quản lý xây dựng</i>	9
<i>Bảo trì đường bộ nông thôn</i>	
1.4 Các vấn đề về thể chế	10
2. TĂNG CƯỜNG THỂ CHẾ CỦA BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI	13
2.1. Vai trò và chức năng của Bộ GTVT	13
2.2. Phát triển khả năng	14
2.3. Tạo ra năng lực toàn diện	14
2.4. Các bước thực tế để tăng cường năng lực	17
<i>Thông qua chiến lược quốc gia</i>	17
<i>Xây dựng Ban GTNT</i>	18
<i>Quản lý các mối quan hệ với bên ngoài</i>	
3. XÂY DỰNG NĂNG LỰC Ở CÁC TỈNH	19
3.1 Chức năng của Bộ GTVT	19
3.2 Xây dựng năng lực tại cấp tỉnh	19
<i>Vai trò và chức năng được đề xuất</i>	19
<i>Xây dựng năng lực và phát triển khả năng</i>	20
3.3. Xây dựng năng lực tại cấp huyện và xã	21
<i>Vai trò và chức năng dự kiến</i>	21
<i>Xây dựng năng lực và phát triển khả năng</i>	22
4. SỰ THAM GIA	24
4.1. Tầm quan trọng của sự tham gia	24
4.2. Cơ chế của sự tham gia	24
4.3. Đạt tới sự tham gia nhiều hơn	26
<i>Sự thách thức</i>	26
<i>Từng bước tạo ra sự tham gia lớn hơn</i>	27
5. KẾT LUẬN	28

GIỚI THIỆU

Việc thực hiện chiến lược giao thông nông thôn quốc gia yêu cầu một nỗ lực xây dựng năng lực tại cấp quốc gia và địa phương để xây dựng năng lực trong các lĩnh vực huy động vốn, lập quy hoạch, quản lý có hiệu quả chuyên ngành về mặt kinh tế xã hội, khai thác và kỹ thuật.

Đây là tài liệu cuối cùng trong 6 tài liệu của Báo cáo cuối cùng về Nghiên cứu Chiến lược GTNT. Nó tổng hợp lại các phát hiện từ 5 tập tài liệu đầu để rút ra, xem xét nhu cầu xây dựng năng lực và để nhấn mạnh tầm quan trọng của việc tăng cường tham gia hơn.

Chương 1 sẽ cung cấp khung chiến lược. Nó sẽ xác định GTNT và vai trò của nó trong việc giảm đói nghèo và cải thiện điều kiện sống kinh tế xã hội nông thôn. Nó trình bày mục tiêu của chiến lược GTNT được đề xuất, tổng quan đầu tư và các ưu tiên quản lý quốc gia để đạt được điều này. Nó xác định các nhiệm vụ quản lý chính cho Bộ GTVT về việc tạo vốn, lập quy hoạch, thiết kế, quản lý xây dựng và các lĩnh vực thực hiện chiến lược bảo trì đường bộ. Nó giải thích tính phức tạp của sự sắp xếp về mặt thể chế cho việc quản lý chuyên ngành. Nhu cầu là tạo ra cơ cấu thể chế địa phương và quốc gia phù hợp, xây dựng năng lực và khả năng quản lý.

Chương 2 xem xét việc xây dựng năng lực ở Bộ GTVT. Chương này kiến nghị vai trò và chức năng quản lý, xác định nhu cầu để phát triển kỹ năng và cách thức làm việc mới. Nó định ra các biện pháp để phát triển nhân viên nhằm tăng khả năng chuyên môn trong kỹ thuật và kinh tế và bổ sung kỹ năng thể chế và xã hội. Nó đề xuất các biện pháp để xây dựng năng lực toàn diện thông qua Ban GTNT và các ban GTNT cấp cao hơn. Nó xác định các bước tăng cường thể chế thực tế: Thông qua chiến lược, nhiệm vụ của Ban GTNT; quản lý các mối quan hệ với bên ngoài.

Chương 3 giải quyết việc xây dựng năng lực ở các tỉnh. Nó xác định các nội dung ưu tiên cho Bộ GTVT để làm rõ các trách nhiệm quản lý và nhu cầu năng lực của các nhà chức trách địa phương tại các cấp khác nhau. Nó đề xuất vai trò và các chức năng của UBND tỉnh, Sở GTVT và xác định các biện pháp để xây dựng các khả năng xây dựng và năng lực. Chương này trình bày cùng một sự phân tích cho UBND huyện và xã, tập trung nhu cầu cho một sự tiếp cận thực tế theo giai đoạn và vai trò của Sở GTVT trong việc cung cấp việc đào tạo, hướng dẫn và hỗ trợ kỹ thuật.

Chương 4 thảo luận về tầm quan trọng của sự tham gia của người dân nông thôn, đại diện của họ, các chủ khai thác khác và cơ chế cho các bước của sự tham gia. Để đạt tới sự tham gia có hiệu quả là một quá trình lâu dài mà cần yêu cầu sự thay đổi thể chế, nhưng từng bước thực tế đi đến mục tiêu đã được đề xuất.

Phân kết luận tổng hợp lại các phát hiện và khuyến nghị và xác định cách thức để xuất chỗ giai đoạn tiếp theo.

1. CHIẾN LƯỢC GTNT QUỐC GIA ĐƯỢC ĐỀ XUẤT

1.1 GTNT và vai trò của nó trong sự phát triển

Hệ thống GTNT

Nông thôn Việt Nam được chia theo địa giới hành chính thành 61 tỉnh, lại chia nhỏ thành gần 500 huyện và khoảng 9.000 xã. Các xã còn được chia nhỏ thành các làng hay các cụm dân cư thưa thớt. GTNT được xác định là "sự di chuyển người và hàng hoá trong phạm vi các Huyện và các Xã". Định nghĩa này tập trung vào tầm quan trọng của GT vận tải cấp thấp trong khu vực nông thôn. Nó làm rõ rằng GTNT bao gồm sự cung ứng đầu vào và dịch vụ cho các khu vực nông thôn cũng như các chuyến đi của người dân nông thôn.

CSHT GTNT bao gồm :

- Hệ thống nông thôn "cốt yếu" gồm các đường huyện và xã
- Các đường tỉnh mà :
 - i) từ các tuyến nối trong mạng lưới ĐBNT của nhiều huyện
 - ii) mang lại sự kết nối cấp cao hơn từ khu vực nông thôn tới các đô thị và trung tâm kinh tế chính.
- Một mạng lưới các đường làng, đường mòn, đường nhỏ chưa được phân loại rộng rãi (tham khảo tại "cơ sở hạ tầng giao thông cấp thấp hơn")
- Các đường thủy nông thôn

Giảm đói nghèo và phát triển nông thôn

Đói nghèo là vấn đề cơ bản ở nông thôn. Nó đang giảm nhưng vẫn luôn còn tồn tại trong toàn quốc, thường là cao ở một vài khu vực và tỷ lệ giảm khác nhau giữa các vùng. Giảm đói nghèo và cải thiện điều kiện sống về kinh tế xã hội nông thôn là ưu tiên quốc gia như là một phần sự tăng trưởng kinh tế bền vững kết hợp với phát triển kinh tế cân bằng.

Mức cung ứng dịch vụ hiện tại của hệ thống GTNT là thấp¹. Phần lớn các xã thiếu tiếp cận trong mọi thời tiết, tin cậy bởi vì nhiều đường bộ nông thôn (ĐBNT) có tiêu chuẩn thấp, trong tình trạng xấu, thiếu thoát nước ngang và không được bảo trì. Các đường làng, đường nhỏ và đường mòn không được cải tạo, khó và không an toàn khi sử dụng trong mùa mưa. Mạng lưới đường sông không được khai thác hết. Mức độ dịch vụ là thấp nhất ở bốn tiểu vùng: Tây Bắc, Tây Nguyên, Vùng trung du và miền núi phía Bắc và Duyên hải Nam Trung Bộ - và ở Đồng bằng sông Cửu Long còn một số lượng lớn những người nghèo.

Một hệ thống giao thông nông thôn mang lại sự tiếp cận dễ hơn, nhanh hơn, tin cậy hơn, dễ dàng hơn sẽ khuyến khích sản xuất nông nghiệp, phát triển kinh tế, tạo việc làm và tạo điều kiện thuận lợi cho việc cung ứng chăm sóc sức khỏe và giáo dục tốt hơn. Đạt tới việc quản lý chuyên ngành GTNT có hiệu quả hơn sẽ góp phần giảm đói nghèo và cải thiện điều kiện sống xã hội, kinh tế nông thôn tốt hơn.

¹ Xem tài liệu 1

Các trách nhiệm quản lý GTNT

Bộ GTVT có trách nhiệm quản lý nhà nước về chuyên ngành GTNT. Tuy nhiên, trách nhiệm quản lý trực tiếp đã được phân cấp:

- UBND tỉnh chịu trách nhiệm quản lý sự phát triển kinh tế xã hội của tỉnh. Nó chịu trách nhiệm, thông qua Sở GTVT của mình, chủ yếu về đường tỉnh. Sở GTVT cung cấp các dịch vụ chuyên môn cho UBND tỉnh, nhưng chịu trách nhiệm về mặt kỹ thuật trước Bộ GTVT.
- UBND huyện, nơi có một phòng kỹ thuật nhỏ, chịu trách nhiệm quản lý các đường huyện và bất cứ đường tỉnh nào do UBND tỉnh ủy quyền. UBND huyện sẽ chịu sự giám sát của UBND tỉnh và nhận các hỗ trợ kỹ thuật từ Sở GTVT.
- Các UBND xã chịu trách nhiệm quản lý các đường bộ chưa được phân loại, đường xã và các CSHT GTVT địa phương khác với sự hỗ trợ từ UBND huyện và Sở GTVT. UBND xã huy động sự đóng góp của người dân và do UBND huyện giám sát.

1.2 Tổng quan về Chiến lược GTNT quốc gia được đề xuất

Mục tiêu

Để đạt được sự quản lý chuyên ngành GTNT về mặt địa phương và quốc gia có hiệu quả hơn cần một sáng kiến chiến lược. Mục tiêu của chiến lược GTNT quốc gia được đề xuất là²:

Mục tiêu của Chiến lược GTNT quốc gia

Để sử dụng có hiệu quả các nguồn lực trong việc cung ứng và duy trì một hệ thống GTNT được cải tạo mà:

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

Các ưu tiên quản lý quốc gia và đầu tư

Cơ cấu đầu tư và các ưu tiên quản lý quốc gia để đạt được mục tiêu này sẽ là như sau:

1. Điều cốt yếu của chiến lược cần phải tiếp tục và gia tăng đầu tư trong việc phát triển một hệ thống GTNT được cải tạo. Điều này yêu cầu một sự huy động các nguồn lực bổ sung và sự thông qua một chiến lược GTNT quốc gia mà sử dụng các nguồn lực một cách hiệu quả để vượt qua các trở ngại về tiếp cận để giảm đói nghèo và phát triển nông thôn:

² Xem Tài liệu 1.

- Quy hoạch mạng lưới ĐBNT cần sử dụng để xác định nhu cầu và các ưu tiên.
 - Các nguồn đầu tư là khan hiếm so với nhu cầu. Ưu tiên quốc gia nên là sự cung cấp rộng rãi tiếp cận tin cậy trong mọi điều kiện thời tiết "có thể bảo trì được", áp dụng chi phí tối thiểu và tiêu chuẩn thiết kế chấp nhận được về mặt kỹ thuật. Các đường huyện và xã cần được nâng cấp tới tiêu chuẩn cao hơn, nếu khả thi về mặt kinh tế và giảm được chi phí trong toàn bộ tuổi thọ của đường. Các đường tỉnh cần được cải tạo tới tiêu chuẩn thiết kế có hiệu quả nhất về mặt kinh tế.
 - Các nguồn lực cần được sử dụng có xem xét sự khác nhau theo vùng trong nhu cầu đầu tư và ưu tiên đầu tư và các điều kiện về vật chất kỹ thuật.
2. Bộ GTVT cần ưu tiên quản lý cân bằng toàn quốc để thiết lập một sự bảo trì mạng lưới ĐBNT theo kế hoạch một cách hiệu quả để duy trì hiệu quả từ việc đầu tư phát triển chúng.
3. Lợi ích từ sự đầu tư trong và bảo trì ĐBNT theo kế hoạch cần được tăng cường bằng việc cải thiện các dịch vụ GTNT. Ưu tiên quản lý nhà nước của Bộ GTVT là khuyến khích các biện pháp để tăng cường sự sẵn có của các phương tiện vận tải và sự khai thác các dịch vụ nông thôn đáp ứng nhu cầu:
- Chính sửa khung điều tiết cho việc cung ứng và khai thác xe.
 - Đề xuất chính sách an toàn cho các dịch vụ nông thôn do các xe tốc độ thấp mang lại.
 - Cung cấp tín dụng tài chính cho việc mua sắm các xe có tốc độ thấp.
 - Loại bỏ các trở ngại về sự hạn chế có sẵn vận tải và chi phí cao trong khu vực nông thôn.
4. Để giải quyết toàn bộ các trở ngại về tiếp cận mà người dân nông thôn gặp phải trong các vùng khác nhau, cần chấp nhận một sự tiếp cận kết hợp cho việc quản lý CSHT GTNT. Ưu tiên quản lý nhà nước của Bộ GTVT là để:
- Khuyến khích đầu tư trong việc nâng cấp CSHT GT cấp thấp để cung cấp sự tiếp cận tốt hơn trong các xã và tới hay từ các khu vực trung du miền núi xã xôi hẻo lánh.
 - Kết hợp việc quản lý mạng lưới đường thủy nông thôn và ĐBNT ở các khu vực sông nước, đặc biệt là ở đồng bằng sông Cửu Long.
 - Khuyến khích quá trình lập quy hoạch cấp địa phương mà phối kết hợp đầu tư giao thông với việc cung cấp các CSHT nông thôn khác và sự cung ứng các dịch vụ phát triển.

1.3 Thực hiện Chiến lược GTNT quốc gia

Việc thực hiện chiến lược GTNT quốc gia được đề xuất sẽ yêu cầu sự quan tâm để tạo vốn, lập quy hoạch, thiết kế kỹ thuật, quản lý xây dựng và các vấn đề quản lý có hiệu quả việc bảo trì của chuyên ngành.

Tạo vốn đầu tư ĐBNT

Các nguồn lực trong nước cho việc đầu tư trong ĐBNT đến từ 3 nguồn. Chính phủ và Bộ GTVT tập trung huy động sự đóng góp từ người dân - ở dạng lao động công ích, cung cấp vật tư và các đầu vào tài chính - như là một nguồn chính. Kinh phí được phân bổ từ ngân sách đầu tư được chính quyền địa phương quản lý và các nguồn này

là rất hạn chế do sự khan hiếm của các nguồn lực để đáp ứng các nhu cầu mang tính chất cạnh tranh. Chính phủ Việt Nam (CPVN) đã nhận ra tầm quan trọng của việc cải tạo hệ thống ĐBNT, nhưng phải đối phó với các hạn chế về nguồn lực khác nhau và chỉ có thể phân bổ một nguồn kinh phí tối thiểu từ Ngân sách Trung ương mà chủ yếu cho các vùng nghèo nhất và làm vốn đối ứng cho đầu tư của các nhà tài trợ

Ở đây có sự đầu tư đáng kể của các nhà tài trợ trong ĐBNT, thông qua các dự án vay cho quốc lộ hay GTNT do Bộ GTVT quản lý; vốn vay cho các dự án CSHT nông thôn do Bộ Nông Nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ KHĐT quản lý; một chương trình giảm đói nghèo và phát triển nông thôn thường nhỏ và viện trợ không hoàn lại theo khu vực.

Ở đây có sự khác biệt rất lớn trong quy mô đầu tư ở ĐBNT trong các tỉnh của các vùng khác nhau để cung cấp tiếp cận cho mọi điều kiện thời tiết một cách rộng rãi và nâng cấp các tuyến quan trọng hơn để cho phép khai thác vận tải có hiệu quả³. Nhu cầu, đặc biệt là nhu cầu cho việc đầu tư ở đường xã và huyện là cao nhất ở 4 vùng nghèo nhất và vùng đồng bằng sông Cửu Long. Tuy nhiên :

- Ở các khu vực này khả năng của các tỉnh để huy động các nguồn lực từ ngân sách do địa phương quản lý và từ sự đóng góp của dân là thấp nhất so với nhu cầu.
- Ở đây có một sự rủi ro rất lớn là việc huy động nguồn lực từ người dân sẽ quá khả năng của họ, đặc biệt là người nghèo và sự đóng góp sẽ lớn hơn là sự giảm đói nghèo.

Mục đích là để cải tạo hệ thống ĐBNT trong khu vực nghèo hơn cần phải càng nhanh càng tốt. Nhiệm vụ quản lý của Bộ GTVT là đáp :

³ Xem Tài liệu 2

Nhiệm vụ quản lý của Bộ GTVT - Huy động vốn

- Để tác động tới sự huy động các nguồn lực bổ sung :
 - i) Từ các nhà tài trợ, trong việc hỗ trợ chiến lược GTNT quốc gia đã được phê chuẩn mà xác định giải quyết các nhu cầu và ưu tiên đầu tư một cách hiệu quả;
 - ii) Từ Ngân sách Nhà nước;
 - iii) Bằng việc chuẩn bị và phổ biến các hướng dẫn cho các nhà chức trách địa phương về việc huy động các nguồn lực, nhưng không có sự phân bổ vượt quá khả năng của người dân, đặc biệt là người nghèo;
- Để quản lý một chiến lược đầu tư ĐBNT làm cho việc sử dụng có hiệu quả các nguồn lực khan hiếm :
 - i) đóng góp vào việc ra quyết định về hình thành mục tiêu của các nguồn lực Nhà nước và nhà tài trợ và cho các tỉnh ở các vùng khác nhau tùy theo nhu cầu đầu tư và các ưu tiên của họ, nhưng không vượt quá năng lực thực hiện của các cơ quan chức trách địa phương .
 - ii) chuẩn bị và đào tạo cho các nhà chức trách địa phương trong việc sử dụng các hướng dẫn đầu tư ĐBNT và cơ chế khai thác để sử dụng nó.
 - iii) theo dõi sự phát triển hệ thống ĐBNT và chuẩn bị kế hoạch dài hạn mà định ra mục tiêu thống nhất với chiến lược.

Lập Quy hoạch Giao thông nông thôn

Việc ra quyết định cấp quốc gia và địa phương về việc phân bổ các nguồn lực trong nước để đầu tư trong GTNT có xu hướng bình quân. Các nhà tài trợ yêu cầu các phương pháp luận dựa trên dự án để lập kế hoạch cho đầu tư của họ bởi vì các quy trình, thủ tục quy hoạch địa phương là không đủ. Cải thiện các quá trình lập quy hoạch là cần thiết cho việc ra quyết định hợp lý về việc sử dụng có hiệu quả các nguồn lực khan hiếm để đáp ứng các ưu tiên đầu tư⁴. Nó sẽ mang lại cơ chế hoạt động cho các nhà chức trách địa phương để áp dụng các hướng dẫn đầu tư ĐBNT và Bộ GTVT sử dụng trong việc quản lý chuyên ngành .

Một quy trình lập quy hoạch mạng lưới ĐBNT tiêu chuẩn cần được giới thiệu ở tất cả các tỉnh và các huyện. Điều này bao gồm sự thống kê tình trạng đường bộ, lập bản đồ và điều tra tình trạng hàng năm và thu thập các số liệu kinh tế xã hội . Nó mang lại dữ liệu tin cậy được cập nhật để xác định và xếp ưu tiên nhu cầu đầu tư để lập kế hoạch cho sự phát triển mạng lưới liên thông cho việc theo dõi. Một tài liệu đơn giản được áp dụng cho các UBND xã để quản lý CSHT GT địa phương. Ở khu vực sông nước, cần kết hợp đường bộ và đường thủy vào trong việc lập quy hoạch mạng lưới GTNT.

Lựa chọn phương pháp luận là dùng để chọn lựa đầu tư ĐBNT từ chương trình đề xuất và để phục vụ cho các quyết định kinh tế. Sắp xếp và lựa chọn chương trình để cung cấp tiếp cận cho mọi điều kiện thời tiết cần dựa trên đánh giá chi phí - lợi ích. Phương pháp luận đã được lựa chọn trong Nghiên cứu sử dụng cho các điều kiện bao gồm việc sử dụng các xe có tốc độ thấp , nhưng yêu cầu mạng lưới tương lai.

⁴ Xem Tài liệu 3

Theo dõi và đánh giá các tác động và ảnh hưởng kinh tế xã hội của các chương trình đầu tư chính sẽ tạo ra các phát hiện để thông tin cho việc lập quy hoạch mang tính chiến lược tương lai. Theo dõi quốc gia các nhu cầu GTNT cần cải tạo để đánh giá mức độ phát triển kết quả cung ứng dịch vụ của hệ thống và theo dõi các chi phí đầu tư và các hỗ trợ của các nhà tài trợ cho chuyên ngành.

Thông lệ chuẩn bị các kế hoạch phát triển GTNT 5 năm của tỉnh và huyện - thông qua một quá trình tư vấn - cần được giới thiệu. Bộ GTVT cần thông qua một cách tiếp cận có điều chỉnh để chuẩn bị một quy hoạch quốc gia dài hạn, xác định mục tiêu cho các tỉnh trong các vùng khác nhau mà có xét đến các ưu tiên đầu tư, sự sẵn có của nguồn lực từ các nguồn khác nhau và năng lực thực hiện.

Nhiệm vụ quản lý của Bộ GTVT - Lập Quy hoạch

- Chuẩn bị sổ tay và các hướng dẫn về phương pháp luận lập quy hoạch cấp địa phương
- Quản lý chương trình để đào tạo các tỉnh và các huyện trong việc lập quy hoạch
- Cung cấp các bản đồ cơ bản hiện tại cho các tỉnh và các huyện
- Hỗ trợ các tỉnh, các Ban quản lý dự án trong việc lập quy hoạch các chương trình đầu tư lớn
- Theo dõi và đánh giá các hiệu quả và ảnh hưởng đầu tư
- Xây dựng một hệ thống theo dõi quốc gia có cải tiến, có sự trao đổi với bộ KHĐT
- Xây dựng một quá trình quy hoạch dài hạn quốc gia có điều chỉnh.

Các tiêu chuẩn thiết kế cho CSHT GTNT

Tiêu chuẩn thiết kế ĐBNT cần phải hợp lý về mặt kỹ thuật, nhưng hiệu quả về mặt chi phí. Các tiêu chuẩn thiết kế quá mức sẽ ngược với việc sử dụng các nguồn lực khan hiếm một cách có hiệu quả. Các tiêu chuẩn thiết kế được điều chỉnh sẽ mang lại cơ chế hoạt động để áp dụng các hướng dẫn đầu tư:

- Cho các đường tiếp cận cơ bản, chi phí tối thiểu với lưu lượng giao thông thấp;
 - i) các tiêu chuẩn hình học có thể sẽ được giảm - chậm chước về bán kính cong, lề đường và chiều rộng sẽ tiết kiệm chi phí
 - ii) nền đường cần phải cao hơn mức nước ngập lụt với năng lực thoát nước ngang và hai bên lề đủ và bảo vệ sụt lở chống lại các luồng nước xuất hiện theo mùa
 - iii) tiêu chuẩn mặt đường cần là cấp phối, ngoại trừ ở đâu không có loại vật liệu "dạng hạt" phù hợp, ở các khu đông dân cư và các vùng hay bị xói lở
- Đường huyện và xã cần được nâng cấp và tất cả các đường tỉnh cần được xây dựng theo các tiêu chuẩn hình học hiện tại. Mặt đường bình thường cho các đường nhựa cần được làm thâm nhập nhựa.
- Tiêu chuẩn quốc gia cần có sự linh hoạt để khai thác hết nguồn nguyên liệu địa phương hiện có
- Việc bảo vệ môi trường và các biện pháp an toàn cần được áp dụng cho ĐBNT.

Hiện đang có xu hướng xây dựng các cầu và các cống với năng lực luống và cường độ nền và sự bảo vệ không đủ để chống lại các luống nước xuất hiện theo mùa. Ở đây có thể có sự hư hỏng, đặc biệt là ở khu vực hay bị ngập lụt. Các cầu và các cấu trúc thoát nước ngang đường cần phải được thiết kế để đáp ứng được các điều kiện thủy văn địa phương, mà người dân ở đó có thể có nhiều kinh nghiệm và biết rõ.

Các tiêu chuẩn kỹ thuật đơn giản và các hướng dẫn cần cho các đầu tư chi phí thấp trong việc nâng cấp các đường mòn, đường nhỏ và trong việc cải tạo các đường thủy địa phương. Cùng với việc nâng cao nhận thức, các hướng dẫn quy hoạch, đào tạo và sự tiến hành các dự án thí điểm để xem xét các khả năng, sẽ khuyến khích việc kết hợp quy hoạch và quản lý CSHT GTNT.

Nhiệm vụ quản lý của Bộ GTVT là để xây dựng các tiêu chuẩn thiết kế và các hướng dẫn phù hợp cho chiến lược GTNT quốc gia⁵:

Nhiệm vụ Quản lý của Bộ GTVT - Các tiêu chuẩn thiết kế

- Tổng hợp các tài liệu kỹ thuật hiện có vào một bộ tiêu chuẩn thiết kế phù hợp cho ĐBNT, bao gồm các hướng dẫn cho việc áp dụng chúng và cho việc kết hợp các biện pháp an toàn và một trường
- Chuẩn bị một sổ tay cho các cầu và cống nhỏ, xác định quá trình thiết kế (bao gồm trao đổi với người dân địa phương) và cụ thể hoá sự lựa chọn tiêu chuẩn thiết kế cho các điều kiện khác nhau
- Tiến hành nghiên cứu về các biện pháp cho việc kiên cố hoá các vị trí bị xói lở ở khu vực đồng bằng sông Mê Kông và sử dụng các vật liệu đá hiện có ở các vùng miền núi cho việc làm bề mặt đường.
- Chuẩn bị các tiêu chuẩn kỹ thuật và hướng dẫn đơn giản:
 - i) Nâng cấp các đường nhỏ và đường mòn
 - ii) Các công trình phà và xếp dỡ; bảo vệ xói mòn cho đường thủy nông thôn.

Quản lý xây dựng

Bốn vấn đề quản lý xây dựng cần được giải quyết⁶:

- Các tiêu chuẩn thiết kế cho ĐBNT cần được áp dụng có cân nhắc. Các nhà tài trợ hiện tại thường sử dụng tiêu chuẩn của họ; các đầu tư do địa phương cấp vốn thường áp dụng tiêu chuẩn thấp, vì nguồn lực rất hạn chế; sự đóng góp ngày công lao động của người dân thường không phải luôn được hỗ trợ bởi các đầu vào khác cần thiết cho việc xây dựng đường bộ.
- Các đơn giá cho các trang thiết bị xây dựng chỉ bao gồm việc vận hành, không bao gồm bảo trì, việc cấp vốn và chi phí thay thế. Đây là vấn đề của ngành xây dựng, nhưng kết quả trong kinh doanh và tác động chống lại việc sử dụng các phương pháp dựa trên lao động thủ công.

⁵ Xem Tài liệu 4

⁶ Xem tài liệu 4

- Có sự kiểm soát các công ty tư nhân mà, cùng với sự hạn chế về quản lý và đấu thầu, thể chế, làm hạn chế hoàn toàn sự tham gia của các nhà thầu thuộc khu vực tư nhân trong các công trình ĐBNT.
- Sự sử dụng phương pháp xây dựng và bảo trì dựa trên lao động có hiệu quả sẽ tạo ra việc làm cho người nghèo nông thôn. Các thủ tục hợp đồng là không chấp nhận các phương pháp dựa trên sức lao động và các kỹ sư, các nhà thầu thiếu kinh nghiệm công nghệ.

Nhiệm vụ quản lý của Bộ GTVT - Quản lý xây dựng

Dựa trên các tiêu chuẩn quốc gia:

- Chuẩn bị các hướng dẫn và đào tạo Sở GTVT, UBND huyện, trao đổi và hình thành các hợp đồng với các doanh nghiệp, trong việc thiết kế, giám sát tại hiện trường và kiểm soát chất lượng các công trình.
- Khuyến khích sự tham gia của người dân trong thiết kế, theo dõi các công trình ĐBNT.

Trong việc định giá các trang thiết bị:

- Tìm kiếm sự chấp nhận một hệ thống hình thành giá trang thiết bị cho ngành xây dựng dựa trên việc bù đắp chi phí hoàn toàn.

Các nhà thầu khu vực tư nhân:

- Đào tạo trong việc hình thành đấu thầu và quản lý kỹ thuật các công trình ĐBNT
- Khuyến khích các hợp đồng nhỏ cho khu vực tư nhân
- Xem xét và chỉnh sửa các yêu cầu chất lượng của hợp đồng

Các phương pháp dựa trên lao động thủ công có hiệu quả

- Tiến hành các dự án thử nghiệm để ứng dụng phương pháp và xác định các biện pháp cho việc thông qua chúng
- Đào tạo kỹ sư và các nhà thầu nhỏ
- Điều chỉnh các hoá đơn thanh toán khối lượng và các thủ tục bỏ thầu.

Bảo trì đường bộ nông thôn

Đầu tư cải tạo cần là sự khởi đầu của quá trình quản lý của và chi tiêu sự nghiệp hàng năm về ĐBNT. Các điều kiện khí hậu và địa lý của Việt Nam làm cho đường bộ bị hư hại nhanh cho tới khi nó được bảo trì tốt. Việc giới thiệu thói quen bảo trì theo kế hoạch là điểm rất quan trọng của chiến lược cho việc cung ứng và duy trì một hệ thống GTNT được cải tạo⁷.

Tối thiểu hoá mức hư hại và tránh cho đường bộ rơi vào việc sửa chữa lại, bằng hành động bảo vệ hư hỏng và giải quyết các vấn đề nhỏ kịp thời.

Thói quen hiện tại là chữa cháy hơn là đề phòng, bảo vệ, tập trung vào việc sửa chữa các hư hỏng lớn: ngược lại với việc bảo trì theo kế hoạch để giữ cho đường bộ trong tình trạng tốt. Tiêu chuẩn bảo trì đường bộ nông thôn của Bộ GTVT tiêu chuẩn hoá các loại công trình theo cách mà bảo trì một đường bộ được coi như "dự án", không phải là sự tiếp tục quản lý. Việc thiếu các nguồn không phải là trở ngại cơ bản

⁷ Xem Tài liệu 5.

để chấp nhận việc bảo trì theo kế hoạch. Các nguồn có đủ có thể tìm thấy từ ngân sách do địa phương quản lý thông qua việc cấp vốn bảo trì có thể là một vấn đề ở các huyện và tỉnh lớn.

Bộ GTVT cần quản lý một chương trình dài hạn để thiết lập sự bảo trì theo kế hoạch một cách hiệu quả như là một phần của việc quản lý mạng lưới ĐBNT:

Nhiệm vụ quản lý của Bộ GTVT - Bảo trì

- Nâng cao nhận thức để tập trung vào tầm quan trọng của việc phân bổ nguồn lực mỗi năm để duy trì đường bộ luôn trong tình trạng tốt và tạo ra một "thói quen bảo trì theo kế hoạch" tại cấp tỉnh và huyện.
- Chuẩn bị một sự hướng dẫn cho việc bảo trì theo giai đoạn, theo chu kỳ và thường xuyên bao gồm việc lập quy hoạch và hình thành kinh phí; việc thực hiện và giám sát công trình; theo dõi kết quả của đường bộ
- Quản lý một chương trình đào tạo quốc gia để xây dựng năng lực của các tỉnh, các huyện, các xã để lập kế hoạch, thực hiện giám sát các công tác bảo trì theo kế hoạch ĐBNT
- Theo dõi tác động của chương trình
- Tiến hành các dự án thử nghiệm để kiểm tra cách thức đổi mới của việc thực hiện bảo trì
- Xây dựng các thủ tục cho sự tham gia của người dân trong việc quản lý và cho việc tuyển dụng người nghèo và sử dụng các nhà thầu tư nhân nhỏ về các công tác bảo trì.

1.4 Các vấn đề thể chế

Việc bố trí thể chế cho việc quản lý GTNT là rất phức tạp:

- Bộ GTVT có tư cách pháp nhân quản lý nhà nước
- Trách nhiệm trực tiếp đã được phân cấp cho chính quyền địa phương tại cấp tỉnh, huyện và xã
- Người dân có sự đóng góp chính của nguồn lực và sẽ tham gia vào quá trình quản lý. Nghị định tháng 5.1998 về "dân chủ hoá ở xã" sẽ xác định khung cho việc tham gia của người dân và đại diện của họ trong tất cả các chặng của các hoạt động phát triển nông thôn.
- Các nhà chức trách địa phương báo cáo việc đầu tư vật chất kỹ thuật trong ĐBNT lên Bộ GTVT, nhưng các chỉ tiêu tài chính có liên quan lên Bộ KHĐT.
- Các nguồn đầu tư thông qua các cơ quan chính phủ khác nhau:
 - i) Kinh phí của Nhà nước cho ĐBNT ở các khu vực nghèo nhất do Ủy ban dân tộc và miền núi quản lý
 - ii) Có ít nhất 4 Bộ đang quản lý các dự án do các nhà tài trợ cấp vốn đầu tư vào ĐBNT: Bộ GTVT, Bộ KHĐT, Bộ NN và PTNT, Bộ LĐTBXH

Sự phức tạp của việc bố trí thể chế cùng với các đặc tính khác của chuyên ngành có nghĩa rằng vai trò và các chức năng của Bộ GTVT là rất khác nhau so với các chuyên ngành vận tải khác mà Bộ đang quản lý:

- i) Bộ GTVT chỉ có sự kiểm soát quản lý rất hạn chế.
- ii) Bởi vì GTNT là một phần của quá trình phát triển nông thôn nên các lĩnh vực quản lý của nó về tạo vốn, thể chế, kinh tế xã hội là đặc biệt.
- iii) Ở đây có sự khác biệt rất lớn giữa các vùng trong các điều kiện, nhu cầu, ưu tiên về cơ sở vật chất, kinh tế-xã hội.

Bộ GTVT ưu tiên cao cho các trách nhiệm quản lý GTNT của mình. Một Ban chỉ đạo cấp cao đã được thành lập vào đầu năm 1999 để hướng dẫn sự phát triển chiến lược. Một Ban GTNT nhỏ đã được thành lập trong Vụ KHĐT. Nhưng Bộ GTVT thiếu khả năng và năng lực:

- i) Bộ không có các chuyên gia về các vấn đề kinh tế, kỹ thuật chuyên ngành hơn về ĐBNT và các CSHT GTNT khác
- ii) Bộ không có các chuyên gia chuyên ngành có kỹ năng về lập quy hoạch, huy động nguồn lực, thể chế, xã hội và mức độ tham gia phát triển nông thôn.
- iii) Các kỹ năng chuyên môn được phân tán ở các Vụ, Ban và các Viện khác nhau, mà không có năng lực cốt yếu để hỗ trợ cho việc quản lý chuyên ngành.
- iv) Không có sự phối kết hợp với các cơ quan Trung ương của chính phủ tham gia trực tiếp vào chuyên ngành.
- v) Chưa xây dựng được mối quan hệ làm việc với các cơ quan chức trách địa phương, cơ quan phù hợp theo sự phân công, phân cấp.
- vi) Bộ không làm việc với nhiều nhà tài trợ mà hỗ trợ cho chuyên ngành thông qua phát triển nông thôn và chương trình giảm đói nghèo.

Ở đây còn có sự lộn xộn và không thống nhất về các trách nhiệm quản lý GTNT của các nhà chức trách địa phương tại các cấp khác nhau:

- i) Việc phân loại đường tỉnh, huyện và xã là không hoàn chỉnh và không được áp dụng thống nhất
- ii) Các nhà chức trách cấp thấp hơn có thể yêu cầu để đóng góp cho việc tạo vốn và quản lý các đường bộ cấp cao hơn.
- iii) Các trách nhiệm cho đường sông nông thôn là chưa được xác định. Các trách nhiệm được phân cấp vượt quá mức thẩm quyền được phân cấp cho các cấp thấp hơn của việc quản lý hành chính ở địa phương

Các khả năng và năng lực của các cơ quan chức trách địa phương là yếu kém để quản lý các trách nhiệm được phân cấp cho mình⁸:

- UBND tỉnh thiếu sự hiểu biết đầy đủ về GTNT, về các vấn đề quản lý quan trọng để giám sát chuyên ngành như là một phần của quá trình phát triển nông thôn.
- Vai trò của Sở GTVT là rất quan trọng. Sở cung cấp các mối quan hệ chính giữa chính quyền địa phương và các chủ thể đại diện ở địa phương, phục vụ UBND tỉnh, nhưng lại chịu trách nhiệm về mặt kỹ thuật trước Bộ GTVT. Sở phải hỗ trợ và hướng dẫn UBND huyện và xã. Sở được thiết lập các tổ chức kỹ thuật, nhưng:
 - i) có giải quyết với GTNT trong việc bố trí các trách nhiệm quan trọng khác mà Sở ưu tiên cao hơn.

⁸ Xem Tài liệu 2 về các khuyến nghị

- ii) Thiếu chuyên sâu trong GTNT, đặc biệt là các lĩnh vực không phải kĩ thuật
- Phòng kĩ thuật của UBND huyện chỉ số rất ít chuyên gia và năng lực điều hành và thiếu nhiều kĩ năng để quản lí GTNT có hiệu quả
 - UBND xã không có cán bộ chuyên môn làm việc về các vấn đề GTNT, nhưng biết về tình trạng địa phương, các vấn đề nhu cầu và các ưu tiên.

Thách thức là phải tạo ra cơ cấu tổ chức địa phương và quốc gia có hiệu quả năng lực và khả năng quản lí GTNT, để sử dụng có hiệu quả các nguồn lực khan hiếm và sự đóng góp để giảm đói nghèo và phát triển kinh tế xã hội nông thôn. Điều này yêu cầu sự tăng cường thể chế của Bộ GTVT và các nỗ lực chính để xây dựng năng lực của các nhà chức trách địa phương và tăng sự tham gia của người dân như là một phần của cuộc cải cách hành chính rộng lớn ở các tổ chức được phân cấp có thể chịu trách nhiệm hạch toán. Đây là một quá trình lâu dài mà chiến lược GTNT do nhà nước sở hữu được các nhà tài trợ thống nhất hỗ trợ sẽ mang lại nền tảng chính.

TĂNG CƯỜNG THỂ CHẾ CHO BỘ GTVT

2.1 Vai trò và chức năng của Bộ GTVT

Để tăng hiệu quả quản lý GTNT cho Bộ GTVT tại cấp quốc gia, điều đầu tiên cần phải nhận thức rằng vai trò của Bộ là khác so với việc quản lý các chuyên ngành khác. Vai trò của Bộ được đề xuất⁹ như sau :

Vai trò quản lý GTNT của Bộ GTVT

Tạo điều kiện thuận lợi và hướng dẫn thực hiện chiến lược quốc gia để sử dụng có hiệu quả các nguồn lực trong việc cung ứng và duy trì một hệ thống GTNT được cải tạo mà có thể đóng góp vào việc giảm đói nghèo một cách hiệu quả và cải thiện điều kiện sống trong các vùng khác nhau của Việt Nam, liên kết các hoạt động của chính phủ, của người dân và các nhà tài trợ.

Để hoàn thành vai trò của mình, Bộ GTVT cần thực hiện 4 loại chức năng:

1. Quản lý cấp nhà nước về chiến lược GTNT:

- Hoàn thiện và có sự thoả thuận đồng ý về một chiến lược GTNT quốc gia
- Chuẩn bị các quy định, tiêu chuẩn, hướng dẫn và các quy trình mà sẽ đưa lại cơ chế khai thác cho các nhà chức trách địa phương để thực hiện chiến lược.
- Chuẩn bị Quy hoạch quốc gia dài hạn và tác động tới sự huy động, phân bổ và đầu tư các nguồn lực của chuyên ngành theo nhu cầu và ưu tiên của các vùng
- Đảm bảo rằng sự quản lý GTNT là được phối hợp với sự phát triển và điều hành của các chuyên ngành GTVT khác.
- Tiến hành sự theo dõi và đánh giá, các nghiên cứu, phân tích chuyên môn và nghiên cứu để cải thiện sự hiểu biết GTNT, giải quyết các vấn đề cụ thể và thông tin chiến lược tương lai.
- Tiến hành các dự án thử nghiệm để kiểm tra sự đổi mới trong xây dựng, bảo trì và thực tế quản lý.
- Theo dõi toàn quốc về tình trạng phát triển và kết quả cung ứng dịch vụ của hệ thống GTNT, sự quản lý nó bởi các nhà chức trách địa phương và mức độ đầu tư từ các nguồn khác nhau.
- Xem xét và cập nhật chiến lược quốc gia

2. Phát triển năng lực và khả năng của các nhà chức trách địa phương

- Xác định rõ sự phân loại, phân bổ các trách nhiệm quản lý cho tất cả các CSHT GTNT theo chức năng
- Thực hiện sự phân tích xây dựng năng lực và nhu cầu phát triển nguồn nhân lực của các nhà chức trách địa phương.

⁹ Xem Tài liệu 2

- Lập kế hoạch và quản lý các chương trình đào tạo và nâng cao nhận thức cho các nhà chức trách địa phương về các vấn đề khác nhau để thực hiện chiến lược quốc gia và liên tục hướng dẫn, hỗ trợ
 - Đóng góp vào cách thức tham gia làm việc
 - Thực hành sự giám sát chuyên môn của Sở GTVT.
3. Quản lý đầu tư của các nhà tài trợ
- Xác định, chuẩn bị xử lý và đàm phán các dự án thể chế và đầu tư cơ sở vật chất do các nhà tài trợ cấp vốn trong Bộ GTVT.
 - Thực hiện dự án thông qua hệ thống Ban QLDA
4. Quản lý các mối quan hệ bên ngoài
- Phối hợp về các vấn đề GTNT với Bộ TC và KHĐT, các Bộ tổng hợp có trách nhiệm ngang về chuyên ngành
 - Ảnh hưởng tới hoạch định chính sách quốc gia về các vấn đề ngành ngang mà tác động tới sự quản lý GTNT.
 - Ảnh hưởng tới các cơ quan chính phủ khác nhau trực tiếp tham gia vào chuyên ngành để áp dụng chiến lược quốc gia

Để thực hiện tất cả các chức năng này (mà đã được xem xét chi tiết hơn ở Tài liệu 2), thực hiện sự bố trí các nhiệm vụ quản lý ở Chương 1 là một thách thức lớn đối với Bộ GTVT. Bộ có một số năng lực đáng kể ở một vài lĩnh vực về GTNT, nhưng lại thiếu những lĩnh vực khác và một số kinh nghiệm chuyên môn lại được phân tán ở các phần khác nhau của Bộ. Bộ GTVT cần xây dựng các kĩ năng, năng lực và cách thức làm việc mới.

2.2 Phát triển năng lực

Các Vụ, Ban và Viện chính và các đơn vị đào tạo của Bộ GTVT là có khả năng về kĩ thuật GT, kinh tế và quản lý. Nhưng các kĩ năng và kinh nghiệm của các cán bộ chuyên môn lại chủ yếu ở các CSHT cỡ lớn như: Đường quốc lộ, các cầu lớn, các cảng và vận tải ven biển, các tuyến đường thủy chiến lược. Bộ GTVT có ít kinh nghiệm chuyên môn ở các lĩnh vực GTNT chuyên ngành hơn. Một số khả năng đã được xây dựng ở Viện Chiến lược và phát triển GTVT (TDSI) và Ban QLDA 18 và hiện bắt đầu ở Ban GTNT mới nổi lên, nhưng Bộ GTVT thiếu các kinh nghiệm ở:

- Thiết kế GTNT:
 - i) Thiết kế đường bộ và các cầu nhỏ chi phí thấp hợp lý về mặt kĩ thuật có hiệu quả về chi phí
 - ii) Đấu thầu và quản lý các gói thầu nhỏ
 - iii) Xây dựng các nhà thầu khu vực tư nhân có quy mô nhỏ
 - iv) Các phương pháp dựa trên lao động có hiệu quả
 - v) Quản lý bảo trì theo kế hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn
- Kinh tế GTNT:
 - i) Lập quy hoạch và lựa chọn chương trình đầu tư ĐBNT
 - ii) Đánh giá chi phí lợi ích của ĐBNT
 - iii) Lập quy hoạch CSHT giao thông cấp thấp hơn và đường thủy nông thôn
 - vi) Theo dõi hiệu quả đầu tư GTVT
 - v) Các dịch vụ GTNT

Cơ bản hơn, Bộ GTVT không có cán bộ với cơ sở chuyên môn và kỹ năng khác nhau để hiểu và quản lý GTNT như là một phần của quá trình phát triển nông thôn dưới hệ thống của chính phủ đã được phân cấp. Bộ thiếu các khả năng ở:

- i) đói nghèo, mức phát triển nông thôn về kinh tế xã hội
- ii) quy hoạch nông thôn
- iii) huy động các nguồn lực từ các nguồn thu địa phương
- iv) chức năng và sự phát triển thể chế của chính quyền địa phương
- v) quá trình tham gia và các phương pháp
- vi) các phương pháp luận đào tạo kết hợp.

Để xây dựng các năng lực như vậy cần một loạt các biện pháp phát triển cán bộ:

- Một chương trình hội thảo và đào tạo có mục tiêu cho cán bộ ở các bộ phận khác nhau của Bộ GTVT mà có các trách nhiệm về GTNT để cải thiện sự nhận thức và hiểu biết của họ về các lĩnh vực quản lý chuyên ngành về kinh tế, kỹ thuật quan trọng
- Liên kết Bộ GTVT vào mạng lưới hoạt động quốc tế như diễn đàn quốc tế cho GTNT và phát triển
- Tập trung hơn vào sự phát triển năng lực của cán bộ, những người mà có các trách nhiệm về GTNT, theo chiều sâu thông qua:
 - i) đào tạo tại chỗ và tại hội thảo
 - ii) tham gia các khoá đào tạo ngắn ở trong nước và ở khu vực Đông Nam á (Ví dụ AIT) các lĩnh vực cụ thể của quản lý, lập quy hoạch GTNT và phát triển nông thôn
 - iii) học tập kinh nghiệm quốc tế thông qua:
 - tham gia các hội thảo ở nước ngoài
 - tham quan, tham khảo ở Châu Á tập trung để học các bài học từ các kinh nghiệm thực tế khác nhau ở các nước khác
 - iii) Đào tạo sau đại học ở nước ngoài cho các cán bộ lựa chọn
 - iv) Các công việc dài hạn cùng với các tư vấn quốc tế để xây dựng năng lực thông qua các kinh nghiệm thực tế và sự chuyển giao kinh nghiệm chuyên môn từ các Tư vấn
- Đào tạo cho các học viên của Bộ GTVT trong các phương pháp và kỹ thuật thích hợp để chuyển giao tri thức nhằm phát triển các kỹ năng của cán bộ ở các cơ quan chính phủ địa phương cấp thấp hơn.

Bộ GTVT sẽ mở rộng các mức kỹ năng tới nơi mà Bộ tiếp cận:

- Bộ GTVT sẽ tuyển thêm cán bộ với các kỹ năng chuyên môn mới cho Bộ. Bộ cần có một số năng lực cốt yếu trong Bộ về thông tin, thể chế, xã hội và các lĩnh vực tham gia phát triển nông thôn.
- Bộ GTVT sẽ quản lý các dịch vụ từ các tư vấn Việt Nam và các tổ chức đào tạo để hoàn thiện năng lực của mình trong Bộ đặc biệt là ở những lĩnh vực mà khả năng của Bộ còn yếu.

2.3 Tạo ra năng lực toàn diện

Bộ GTVT cần phải có năng lực toàn diện để quản lý các trách nhiệm GTNT của mình. Ban GTNT mới được thành lập đã mang lại cơ chế cho điều này. Hiện tại Ban GTNT chỉ có một lượng nhân viên rất nhỏ và có rất ít kinh nghiệm làm việc về các vấn đề

chuyên ngành cụ thể. Nhưng Bộ GTVT cần xây dựng Ban GTNT để cung cấp năng lực phân tích chủ yếu, toàn diện và chuyên môn hoá, nhưng các tri thức toàn diện để giải quyết các đặc tính phức tạp của GTNT.

Cần khuyến nghị rằng Ban GTNT cần làm như sau:

- Ban cần hoạt động như là một phần của cơ cấu tổ chức của Bộ GTVT và cần trở thành trung điểm của các hoạt động của Bộ GTVT trong việc thực hiện các chức năng để hoàn thành vai trò quản lý GTNT quốc gia của mình.
- Ban GTNT cần từng bước chịu trách nhiệm¹⁰ về :
 - i) quản lý việc chuẩn bị bố trí các quy định, tiêu chuẩn, hướng dẫn và các thủ tục mà cần cho việc thực hiện chiến lược
 - ii) lập quy hoạch, điều phối và theo dõi tác động của các chương trình đào tạo cho các cơ quan chức trách địa phương.
 - iii) Thiết lập mối quan hệ đối tác làm việc với các cơ quan chức trách địa phương, được dẫn dắt bằng việc chuyển biến trong Bộ GTVT với cách thức tham gia nhiều hơn mà phù hợp với sự phân công cho các chính quyền địa phương.
 - iv) Tiến hành các nghiên cứu, phân tích chuyên gia, theo dõi và đánh giá chương trình đầu tư để thông tin cho việc ra quyết định quốc gia về các vấn đề chuyên ngành chiến lược
 - v) Xác định các nhu cầu cho việc tổ chức, nghiên cứu và các dự án thí điểm
 - vi) điều hành hệ thống theo dõi GTNT quốc gia và dự thảo quy hoạch dài hạn
 - vii) cung cấp dịch vụ tư vấn cho các Ban QLDA và các tỉnh
 - viii) là điểm trọng tâm cho việc phối hợp và chia sẻ thông tin với các cơ quan nhà nước trung ương khác và với các nhà tài trợ
- Nhiều việc còn phải làm để xây dựng Ban GTNT thành một đơn vị có hiệu quả để đáp ứng sự bố trí các trách nhiệm :
 - i) Mức bố trí cán bộ chuyên môn cần phải tăng cùng với thời gian
 - ii) Cán bộ của Ban cần là trọng điểm để phát triển năng lực
 - iii) Ban cần có các chuyên môn đa năng để có thể thông qua một cách tiếp cận để quản lý GTNT
- Để thực hiện vai trò của mình, Ban GTNT cần :
 - i) tích lũy các khả năng chuyên môn và năng lực và đào tạo, kinh tế kỹ thuật hiện tại từ các bộ phận khác nhau của Bộ GTVT
 - ii) giám sát sự quản lý chuyên ngành của Bộ GTVT, phối hợp các hoạt động trong các bộ phận khác nhau của Bộ GTVT
 - iii) giám sát các mối quan hệ bên ngoài với các cơ quan nhà nước khác nhau và với các nhà tài trợ.

Ban GTVT sẽ cung cấp thông tin và phân tích để thông báo các quyết định, nhưng sẽ không là đơn vị ra quyết định. Bộ GTVT phải xem xét việc tăng cường vai trò của Ban Chiến lược GTNT cấp cao để:

- i) phối hợp việc ra quyết định chiến lược trong Bộ;

¹⁰ Các trách nhiệm của Ban GTNT được đề xuất đã được trình bày cụ thể hơn trong tài liệu 2

- ii) xem xét trước sự quản lý của Bộ GTVT về chuyên ngành, phối hợp các hoạt động trong các bộ phận khác nhau của Bộ;
- iii) giám sát các mối quan hệ bên ngoài với các cơ quan chính phủ khác và với các nhà tài trợ.

2.4 Các bước thực tế để tăng cường thể chế

Thông qua chiến lược quốc gia

Bộ GTVT cần sử dụng các phát hiện và khuyến nghị từ nghiên cứu này như là một cơ sở cho việc hoàn thiện một chiến lược GTNT mà được 'nhà nước sở hữu' và phê chuẩn một cách chính thức :

- Điều này yêu cầu việc xem xét lại và thảo luận các phát hiện và khuyến nghị với các cơ quan chức trách địa phương tại cấp xã, huyện và tỉnh và với các cơ quan của chính phủ có sự quan tâm tới chuyên ngành
- Sẽ là mong muốn khi các nhà tài trợ có cơ hội để đóng góp.
Mục đích cần được Chính phủ Việt Nam phê chuẩn chính thức tài liệu chiến lược GTNT phản ánh cả sự đồng tâm, nhất trí chung.
- Tài liệu đã phê chuẩn sẽ cần được lưu hành tại chính quyền trung ương và địa phương và các nhà tài trợ.

Quá trình này sẽ tạo ra khuôn khổ của sự nhận thức trong Bộ GTVT mà Bộ có thể hoàn thành trách nhiệm quản lý chuyên ngành trong toàn quốc một cách hiệu quả. Nó sẽ khởi đầu cho sự phát triển mối quan hệ làm việc hiệu quả hơn với các nhà chức trách địa phương, các cơ quan nhà nước khác và các nhà tài trợ.

Xây dựng Ban GTNT

NHTG và DFID đã tài trợ cho dự án GTNT 2, bao gồm một phần hỗ trợ kĩ thuật dài hạn, hỗ trợ cho Bộ GTVT mà sẽ tạo ra một sự đóng góp chính cho sự phát triển Ban GTNT trở thành một đơn vị có hiệu quả. Các đầu vào tư vấn chuyên môn đã được kết hợp trong việc cung cấp các nguồn đào tạo đáng kể và cho Ban dịch vụ tư vấn địa phương/ Trợ giúp kĩ thuật sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển cán bộ trong Bộ GTVT.

Bộ GTVT cần xác định nhiệm vụ ưu tiên cho Ban GTNT để hiểu rằng hồ được giúp đỡ thông qua hỗ trợ kĩ thuật này. Cần đề xuất các vấn đề sau đây:

1. Ban GTNT cần giữ vai trò chính trong quá trình xem xét, hoàn thiện và lưu hành cho các bên có liên quan về chiến lược GTNT do nhà nước sở hữu.
2. Hai lĩnh vực của nhiệm vụ quản lý của Bộ GTVT đã được xác định trong chương 1 là các ưu tiên ngay :
 - Việc chấp nhận một phương pháp luận, lập quy hoạch mạng lưới đường bộ nông thôn thống nhất trong tất cả các tỉnh. Việc chuẩn bị dự án GTNT 2 đã tạo ra khởi đầu cho Ban GTNT làm tiếp theo :
 - i) xác định, chuẩn bị một sổ tay và hướng dẫn về phương pháp luận
 - ii) tạo điều kiện thuận lợi cho việc cung cấp bản đồ cơ bản hiện tại cho tất cả các huyện và các tỉnh.

- Hỗ trợ kỹ thuật cho Dự án GTNT 2 cho Bộ GTVT bao gồm một quỹ đáng kể cho các hoạt động để thiết lập các thói quen bảo trì theo kế hoạch. Ban GTNT cần xác định chương trình quốc gia để xây dựng năng lực bảo trì theo kế hoạch và bắt đầu việc thực hiện nó, bao gồm việc thực hiện các dự án thử nghiệm.
- 3. Việc xác định phương pháp luận lập quy hoạch mạng lưới GTNT sẽ mang lại cơ sở cho Ban GTNT để xây dựng một hệ thống theo dõi GTNT quốc gia được cải thiện, phát triển các công việc cần làm trong Nghiên cứu chiến lược.
- 4. Ban GTNT cần thiết lập một trang web về GTNT quốc gia và đưa ra các thông tin hiện có.
- 5. Ban GTNT cần bắt đầu cung cấp các dịch vụ tư vấn cần yếu cầu từ các bộ phận khác nhau của Bộ GTVT. Ưu tiên ngay là có các đầu vào cho việc thực hiện DA GTNT 2, bằng việc làm việc với Ban QLDA 18 về :
 - Tiến hành và báo cáo về việc theo dõi và đánh giá hiệu quả dự án và các ảnh hưởng
 - Lập kế hoạch chương trình thực hiện của DA GTNT 2, phối hợp với các công việc về quy hoạch mạng lưới
 - Cung cấp đào tạo cho các nhà chức trách địa phương trong các tỉnh có dự án về bảo trì, theo dõi kết quả bảo trì về dự án đường bộ. Điều này cần là một phần của chương trình quốc gia về bảo trì GTNT.
 - Trao đổi và tham gia các lĩnh vực thực hiện dự án.

Quản lí các mối quan hệ với bên ngoài

Quản lí cấp cao trong Bộ GTVT cần có ưu tiên để cải thiện các mối quan hệ với bên ngoài¹¹:

1. Các mối quan hệ với bên ngoài với các cơ quan nhà nước khác :
 - Để giải quyết các vấn đề về ngành ngang
 - Để ảnh hưởng đến việc ra quyết định về việc phân bổ các nguồn lực đầu tư
 - Để thiết lập một hệ thống theo dõi GTNT quốc gia.
 - Để phối hợp chuyển dịch chấp nhận thống nhất các thủ tục, quy trình lập quy hoạch được xác định về mặt quốc gia, các tiêu chuẩn thiết kế, việc bố trí thực hiện và thói quen bảo trì về các dự án do Nhà nước hay các nhà tài trợ đầu tư được thực hiện bởi các Bộ khác.
2. Cải thiện sự phối hợp với các hỗ trợ của các nhà tài trợ hay sự mong muốn hỗ trợ cho chuyên ngành:
 - Bộ GTVT cần xem xét tạo ra và lãnh đạo các nhóm phối hợp tài trợ mà Ban GTNT cần hỗ trợ cho nhóm này và cung cấp các dịch vụ thông tin. Ban GTNT nên được yêu cầu hỗ trợ việc xác định và chuẩn bị các dự án mới do các nhà tài trợ cấp vốn.
 - Nếu hỗ trợ kỹ thuật cho Dự án GTNT 2 không đáp ứng hết các nhu cầu xây dựng năng lực của Bộ GTVT, Bộ GTVT cần tìm kiếm một sự hỗ trợ bổ sung từ các nhà tài trợ khác và đảm bảo rằng tất cả các đầu vào được phối hợp như là một phần của nỗ lực tăng cường thể chế do nhà nước quản lí.

¹¹ Được thảo luận cụ thể ở Chương 2

3. XÂY DỰNG NĂNG LỰC Ở CÁC TỈNH

3.1 Các chức năng của Bộ GTVT

Việc phân cấp các trách nhiệm cho các cơ quan chức trách địa phương cần tạo ra sự quản lý hệ thống GTNT trở lên đáp ứng tốt hơn các ưu tiên, nhu cầu điều kiện của địa phương. Nhưng việc tạo ra một sự bố trí quản lý có hiệu quả yêu cầu một sáng kiến phát triển thể chế chính. Các trách nhiệm quản lý hiện được phân cấp cho 61 tỉnh, gần 500 huyện và khoảng 9000 xã.

Đây là một nhu cầu thách thức cho Bộ GTVT. Mức năng lực cần xây dựng phụ thuộc vào sự tăng cường thể chế của Bộ GTVT tiến triển nhanh như thế nào. Ở đây có 4 ưu tiên ngay cho bộ GTVT:

1. Điểm khởi đầu cho việc quản lý địa phương có hiệu quả là sự xác định rõ và phân bổ các trách nhiệm. Bộ GTVT cần theo các khuyến nghị ở tài liệu 2 để:
 - i) điều chỉnh sự phân loại ĐBNT hiện tại và các trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương khác nhau
 - ii) theo dõi sự áp dụng thống nhất hệ thống phân loại, sử dụng các số liệu quy hoạch
 - iii) giới thiệu một hệ thống phân loại cho đường sông nông thôn dưới mức của Cục đường sông Việt Nam (CĐSVN) quản lý.
2. Các trách nhiệm của từng xã riêng cần được xác định rõ. Bộ GTVT cần dựa theo các khuyến nghị tại tài liệu 2 để xác định các cơ chế chính thức:
 - i) Đối với các xã lân cận cần thoả thuận các trách nhiệm và sự cam kết của các xã này để bảo trì các đường liên xã
 - ii) Cần có sự cam kết của các xã về bảo trì đường huyện.
3. Việc quản lý có hiệu quả ở cấp địa phương cần yêu cầu một cơ cấu thể chế phù hợp. Bộ GTVT cần bắt đầu một chương trình phân tích thể chế tại cấp tỉnh và huyện trong các vùng khác nhau. Việc này cần áp dụng một phương pháp luận đơn giản để đánh giá việc xây dựng và nhu cầu phát triển nguồn nhân lực của các Sở GTVT và phòng kỹ thuật của UBND tỉnh.
4. Bộ GTVT cần kết hợp các vấn đề GTNT trong việc đào tạo tại chỗ và trong chương trình phát triển nhân viên cho các Sở GTVT.

3.2 Xây dựng năng lực ở cấp tỉnh

Vai trò và chức năng để xuất

Như một phần của chức năng quản lý phát triển kinh tế xã hội tổng thể trong tỉnh, vai trò chuyên ngành của UBND tỉnh¹² sẽ là quản lý hệ thống GTNT, trong khuôn khổ chiến lược quốc gia, để đáp ứng các nhu cầu và các ưu tiên.

- i) quản lý trực tiếp GTNT cấp địa phương
- ii) tạo điều kiện thuận lợi và hướng dẫn quản lý tại cấp huyện và xã

Chức năng chính của UBND tỉnh trong việc hoàn thành vai trò sẽ là :

¹² Xem Tài liệu 2

- Phối hợp quy hoạch ĐBNT và sự kết hợp nó như là một phần của quá trình lập quy hoạch phát triển rộng lớn hơn
- Phân bổ kinh phí trong ngân sách hàng năm cho các nhu cầu đầu tư ưu tiên và cho việc bảo trì đường bộ theo kế hoạch
- Quản lý, hướng dẫn và phối hợp đầu tư của các nhà tài trợ trong tỉnh
- Phối hợp với UBND huyện và UBND xã, kiểm tra và giám sát các hoạt động của mình.
- định ra khuôn khổ điều tiết địa phương cho việc khai thác các dịch vụ vận tải nông thôn.
- Theo dõi kết quả của hệ thống GTNT.

UBND tỉnh cần tiếp tục quan tâm đến dịch vụ của các Sở GTVT để thực hiện các chức năng này. Vai trò chuyên ngành của Sở GTVT là:

Để mang lại các dịch vụ chuyên môn cho UBND tỉnh, cả về quản lý trực tiếp hệ thống GTNT cấp tỉnh và tạo điều kiện thuận lợi cũng như hướng dẫn quản lý GTNT tại cấp huyện và xã, áp dụng các tiêu chuẩn, quy trình và hướng dẫn được xác định ở cấp quốc gia.

Các chức năng quản lý GTNT của Sở GTVT được đề xuất là :

- Lập kế hoạch, thực hiện và báo cáo về xây dựng và bảo trì đường tỉnh
- Thực hiện các chương trình đầu tư ĐBNT do các nhà tài trợ cấp vốn
- Phối hợp việc lập quy hoạch mạng lưới ĐBNT và chuẩn bị kế hoạch phát triển 5 năm của huyện và tập hợp lại tại cấp tỉnh.
- Phối hợp việc theo dõi và báo cáo về hệ thống GTNT.
- Tiến hành đào tạo và tiếp tục hướng dẫn và hỗ trợ cho UBND huyện và UBND xã và tiến hành một số công việc do các nơi đó uỷ nhiệm.
- Theo dõi và giám sát UBND huyện và UBND xã
- đào tạo các nhà thầu địa phương và các doanh nghiệp tư vấn, thiết kế.
- Cố vấn cho UBND tỉnh về các quy định về các dịch vụ vận tải nông thôn
- Đóng góp vào quá trình phát triển trong tỉnh

Xây dựng năng lực và phát triển khả năng

Kết quả của UBND tỉnh trong việc quản lý chuyên ngành và của Sở GTVT trong việc cung cấp các dịch vụ chuyên môn cho UBND tỉnh sẽ được tăng cường bằng việc nhận thức rõ hơn các vấn đề GTNT. Sự thu hút các nhà chức trách cấp tỉnh trong việc xem xét lại chiến lược quốc gia được đề xuất sẽ đóng góp vào việc này. Tiếp theo đó, khi chiến lược được chính thức phê chuẩn, cần đề xuất rằng Bộ GTVT nên tổ chức một loạt các cuộc hội thảo cho các thành viên của UBND và các cán bộ cao cấp của sở GTVT và các Sở khác nhau. Mục đích của các cuộc hội thảo sẽ là :

- Trình bày chiến lược cuối cùng và cung cấp cơ hội cho việc thảo luận nó.
- Tóm tắt các vấn đề quản lý chính trong việc thực hiện chiến lược:
 - GTNT, giảm đói nghèo và phát triển kinh tế xã hội
 - Các ưu tiên đầu tư, tạo vốn và huy động các nguồn lực
 - Quy hoạch mạng lưới, quy hoạch phát triển dài hạn và theo dõi
 - Các tiêu chuẩn có hiệu quả về chi phí
 - Bảo trì ĐBNT và sự tạo vốn cho nó
 - Các vấn đề tham gia và thể chế
- Xây dựng mối quan hệ làm việc giữa Ban GTNT và các tỉnh

Sở GTVT cần là trung tâm cho các nỗ lực để đạt được sự quản lý chuyên ngành có hiệu quả ở cấp địa phương. Các Sở cần:

- i) có các trách nhiệm quản lý trực tiếp quan trọng.
- ii) là nguồn chuyên môn chuyên trách trong tỉnh.
- iii) sẽ tạo cơ chế cho việc cung cấp đào tạo cho UBND huyện và UBND xã, cho các doanh nghiệp tư vấn và thiết kế và các nhà thầu địa phương.
- iv) mang lại mối liên kết giữa các cơ quan chức trách địa phương và Bộ GTVT.

Tài liệu 2 đã nêu ra rằng, để hoàn thành vai trò của mình, mỗi Sở GTVT cần có một phòng GTNT để thực hiện các chức năng quản lý chuyên ngành và cung cấp các kỹ năng chuyên ngành về GTNT. Sự phân tích thể chế được đề xuất sẽ làm rõ hơn phương án này và về trung hạn mỗi Sở GTVT nên bổ nhiệm một người để phối hợp các hoạt động GTNT của Sở và đóng vai trò là trung tâm để làm việc với Bộ GTVT và Ban GTNT.

Các bước thực tế để Bộ GTVT xây dựng khả năng của các Sở GTVT là:

1. Để mang lại sự đào tạo trong việc áp dụng các tiêu chuẩn, hướng dẫn, các quy trình và phương pháp luận. Các ưu tiên đầu tiên là:
 - Lập quy hoạch mạng lưới ĐBNT
 - Bảo trì ĐBNT
 - Sử dụng các số liệu từ việc lập quy hoạch mạng lưới cho việc theo dõi và báo cáo hệ thống GTNT
2. Để làm việc với Sở GTVT trong việc thực hiện các dự án thử nghiệm về các thông lệ bảo trì đổi mới
3. Để thu hút Sở GTVT từ các dự án của tỉnh bao gồm cả việc cung cấp đào tạo cho các nhân viên được lựa chọn, trong việc theo dõi và đánh giá các hiệu quả và tác động của dự án GTNT².
4. Để tạo ra nhận thức:
 - i) tầm quan trọng của việc thông qua tiếp cận tham gia
 - ii) làm việc với UBND huyện và UBND xã thông qua quá trình thảo luận, đàm phán và thỏa thuận về các vấn đề quản lý chính
 - iii) tầm quan trọng của việc phổ biến thông tin và
 - iv) các kỹ thuật tham gia thực tế.

3.3 Xây dựng năng lực tại cấp huyện và xã

Các vai trò và các chức năng đề xuất

Vai trò chuyên ngành của UBND huyện¹³ là để quản lý mạng lưới GTNT trong huyện

Chức năng quản lý quan trọng nhất của UBND huyện là:

- Lập quy hoạch và theo dõi mạng lưới ĐBNT của huyện
- Chuẩn bị kế hoạch 5 năm phát triển GTNT của huyện
- Huy động các nguồn lực địa phương
- Bảo trì theo kế hoạch các đường huyện có thể bảo trì

¹³ Xem Tài liệu 2.

- Thực hiện chương trình và tiến độ sửa chữa để giữ các đường khác có thể mở cho giao thông
- Thực hiện chương trình phục hồi và nâng cấp nhỏ các đường huyện
- Hỗ trợ kĩ thuật cho các xã.

Vai trò chuyên ngành của UBND xã là để quản lí các CSHT GTVT địa phương:

- i) quản lí trực tiếp các đường xã và CSHT GTVT cấp thấp hơn trong xã
- ii) thảo luận với các xã lân cận để quản lí các đường liên xã
- iii) đóng góp vào việc quản lí các đường bộ cấp cao hơn.

Chức năng quản lí quan trọng nhất của UBND xã là:

- i) huy động người dân
- ii) lập quy hoạch CSHT GT địa phương
- iii) bảo trì các đường xã và liên xã
- iv) thực hiện chương trình sửa chữa để giữ các đường bộ khai thác được
- v) thực hiện các chương trình nâng cấp và phục hồi các đường xã, đường nhỏ và đường mòn.
- vi) đóng góp vào việc bảo trì các đường bộ cao cấp hơn.
- vii) đại diện cho quyền lợi của người dân

Xây dựng năng lực và phát triển khả năng

Tiếp theo sự chấp nhận một chiến lược quốc gia và tiến hành các hội thảo cho các tỉnh, Sở GTVT cần tổ chức các hội thảo ở mỗi huyện cho UBND huyện, các phòng kĩ thuật của huyện và đại diện từ mỗi xã. Mục đích của các hội thảo này nhằm :

- Trình bày chiến lược và cung cấp một cơ hội cho thảo luận
- Tổng hợp một cách tóm tắt các vấn đề quản lí chính của UBND huyện và UBND xã trong việc thực hiện chiến lược :
 - các ưu tiên đầu tư và huy động các nguồn lực
 - quy hoạch mạng lưới, các quy hoạch phát triển dài hạn và việc theo dõi
 - bảo trì ĐBNT và việc tạo vốn cho nó
 - các vấn đề tham gia và thể chế
- Đóng góp cho việc xây dựng mối quan hệ làm việc có hiệu quả giữa Sở GTVT và UBND huyện và UBND xã

Năng lực và khả năng hiện tại của UBND huyện là rất yếu so với các trách nhiệm quản lí của họ. Và nó sẽ cần thời gian để xây dựng. Các trở ngại về ngân sách địa phương có nghĩa là sẽ không thực tế để dự kiến mở rộng nhanh các nguồn lực điều hành hay cán bộ của mình. Các UBND x không có năng lực cán bộ chuyên môn và cũng sẽ không xây dựng trong các tổ chức kĩ thuật thông qua sự hiểu biết về điều kiện và các vấn đề của địa phương. Cách tiếp cận để xuất để xây dựng các khả năng địa phương có hiệu quả hơn là:

- Sau khi được Bộ GTVT đào tạo, Sở GTVT cần tiến hành phân tích thể chế của phòng kĩ thuật của UBND huyện tập trung vào việc xác định lại mức nhân viên tối thiểu và yêu cầu nguồn lực điều hành để thực hiện các chức năng quản lí GTNT của mình và nhu cầu phát triển nguồn nhân lực. Cần khuyến nghị rằng, mỗi phòng kĩ thuật :
 - i) cần cử ra một nhân viên làm việc chuyên về GTNT, với một người chịu trách nhiệm về quản lí bảo trì

- ii) cần có các nguồn nhân viên thường xuyên đi kiểm tra đường bộ và các công trình.
- Bộ GTVT, thông qua Ban GTNT cần dự kiến cung cấp bản đồ gốc thực tế cho mỗi huyện
- Bộ GTVT cần yêu cầu mỗi xã cử ra một người chịu trách nhiệm về các vấn đề GTNT.

Sẽ cần thời gian để từng bước xây dựng các khả năng của UBND huyện và UBND xã thông qua một loạt các biện pháp tập trung các chức năng quản lý quan trọng nhất của họ. Sở GTVT sẽ tạo ra cơ chế thông qua Bộ GTVT đạt tới UBND huyện và UBND xã. Các bước thực tế để phát triển khả năng là:

1. Sở GTVT cần cung cấp đào tạo, tiếp tục các hướng dẫn và hỗ trợ trong:
 - Lập quy hoạch mạng lưới ĐBNT cho UBND huyện và một mẫu quy hoạch GT địa phương đã được đơn giản hoá cho UBND xã
 - Bảo trì ĐBNT thường xuyên và theo giai đoạn
 - Quản lý các đường bộ liên xã và các đầu vào của xã cho việc bảo trì đường huyện.
 - Huy động và sử dụng các nguồn lực, bao gồm sự đóng góp của dân.
 - Các tiêu chuẩn thiết kế tối thiểu cho ĐBNT
 - Hình thành hợp đồng và giám sát các công trình nhỏ
2. Bộ GTVT, thông qua Sở GTVT, thu hút các UBND huyện và UBND xã trong các khía cạnh thực tế giám sát và đánh giá dự án GTNT 2
3. Sở GTVT cần khuyến khích thói quen tham gia làm việc của UBND huyện và UBND xã, bao gồm cả việc phổ biến thông tin.
4. Bộ GTVT cần khuyến khích sự phân công các nguồn lực bổ sung cho UBND xã cho các chương trình đầu tư nhỏ, xây dựng thực tiễn do chương trình 135 và một số dự án do các nhà tài trợ cấp vốn giới thiệu.

4. SỰ THAM GIA

4.1 Tầm quan trọng của sự tham gia

Một chuyên đề thực tế trong Nghiên cứu Chiến lược là tầm quan trọng của sự tham gia. Chính sách của CPVN cho việc cải cách hành chính và dân chủ hoá trong các xã¹⁴ có liên quan để đạt tới việc quản lý chính quyền. Sự tham gia của các nhà khai thác nhiều hơn là trung tâm trong điều này và sẽ tạo ra một cơ chế dẫn dắt cho việc đạt được một sự chuyển đổi và khả năng hạch toán tốt hơn.

Sự tham gia tập trung vào việc sẽ quản lý chuyên ngành GTNT có hiệu quả hơn vì các lý do sau đây :

- Phát triển hệ thống GTNT để thu hút một lượng lớn các chương trình đầu tư nhỏ, phân tán rộng rãi nhằm sử dụng các nguồn lực khan hiếm một cách có hiệu quả đáp ứng nhu cầu và các ưu tiên địa phương mà được phối hợp với các hoạt động phát triển nông thôn khác. Sự thu hút các nhà khai thác địa phương, những người mặc dầu không được đào tạo ở mức cao nhưng lại biết rất rõ về tình trạng và các yêu cầu của địa phương, sẽ đóng góp vào việc đạt tới điều này và sẽ bổ sung cho các đầu vào chuyên gia từ các kỹ sư và các nhà quy hoạch.
- Các xã nông thôn được dự kiến đóng góp ở dạng công lao động, vật tư hay kinh phí, với một tỷ lệ đáng kể vào tổng nguồn lực đầu tư trong sự phát triển hệ thống GTNT và cho việc bảo trì hệ thống. Họ sẽ được thu hút trong việc quyết định xem họ sẽ đóng góp như thế nào, ở dạng nào và nguồn lực được sử dụng ra sao. Họ cần theo dõi sự đóng góp của họ được sử dụng để cải thiện điều kiện sống của họ.
- Sự tham gia cần được 'sở hữu' cho CSHT GTNT mà sẽ là một sự chuyển biến đáng kể cho các xã để quản lý sự bảo trì hệ thống. Sự bảo trì theo kế hoạch và có hiệu quả là chính yếu cho việc cung cấp một cách bền vững một hệ thống GTNT được cải tạo.
- Sự tham gia cung cấp một cơ chế cho việc theo dõi bởi người sử dụng cuối cùng các kết quả của những cơ quan quản lý công cộng trong việc cung ứng một hệ thống GTNT được cải tạo. Điều này tạo ra một nhu cầu cho việc chuyển gia mạnh hơn và khả năng hạch toán cho việc sử dụng có hiệu quả các nguồn lực được phân cho các cơ quan này.
- Sự tham gia của người dân sẽ tạo ra một nhu cầu cho việc sử dụng các phương pháp dựa trên lao động để tạo ra các cơ hội việc làm nông thôn, đặc biệt là cho người nghèo.

4.2 Cơ chế cho sự tham gia

Sự tham gia cần phải thực tế, quản lý được và có ý nghĩa. Nó phải tạo ra các lợi ích cho những người tham gia, cho các cơ quan quản lý công cộng - những người đã khởi xướng ra nó - cũng như những người hưởng lợi và người sử dụng hệ thống GTNT. Sự tham gia cần phải được xem như tạo ra lợi ích, bởi vì nó tạo ra các nhu cầu và trách nhiệm cho những người tham gia.

¹⁴ Xem Nghị định 29/1998 ND-CP ngày 11/5/1998 về "Thực hành dân chủ hoá ở các xã"

ở đây có các tiêu chí của các nhà tham gia địa phương khác nhau với các quyền lợi khác nhau trong việc tham gia quản lý GTNT

- Người dân nông thôn là những người tham gia quan trọng nhất là nhóm mục tiêu trực tiếp và là những người hưởng lợi của một hệ thống GTNT được cải tạo. Nhưng dân số nông thôn được phân lớp thành các tiểu nhóm - bao gồm người nghèo, phụ nữ, người nông dân nhỏ, thương nhân, thợ thủ công - mà thường có các ưu tiên và các nhu cầu khác nhau.
- UBND xã đại diện quản lý các xã nông thôn. Nhưng sự tham gia trực tiếp của người dân đem lại cơ chế cho các quyền lợi khác nhau, bao gồm cả những người yếu hơn của cộng đồng - ví dụ người nghèo, nhóm người không có đất đai nhóm dân tộc thiểu số cần đại diện
- Các tổ chức quần chúng như Hội cựu chiến binh, Hiệp hội phụ nữ có thể đại diện cho các quyền lợi địa phương cụ thể
- Các tổ chức và doanh nghiệp tư nhân và công cộng địa phương có các yêu cầu cụ thể từ hệ thống GTNT
- Các chủ khai thác vận tải và các nhà thầu xây dựng, các tổ chức có thể kinh doanh đảm bảo cho cuộc sống của mình từ chuyên ngành GTNT cũng có các quyền lợi cần được đại diện.

Sự tham gia có hiệu quả yêu cầu rằng những người hưởng lợi và các chủ tham gia khác cần được đại diện và thu hút vào trong tất cả các chặng của quá trình quản lý GTNT, từ việc lập quy hoạch đến thực hiện khai thác, bảo trì. Để thu hút những người tham gia chỉ trong những quá trình mà họ có thể dự kiến một số vấn đề gì đó cho mình, ví dụ huy động sự đóng góp của người dân, là rất có lợi. Nó sẽ đóng vai trò ngược lại với sự chuyển đổi và khả năng hạch toán và sẽ là phân công chức năng.

Ở đây có các mức hay các chặng thành công của sự tham gia mà việc tăng từng bước sự tham gia và đóng góp của các thành viên:

1. Điểm khởi đầu đáng kể cho việc tham gia là sự phổ biến thông tin khác nhau tới công chúng. Chúng nào người dân không được thông báo tốt thì sẽ rất khó cho việc tham gia của họ. Các tài liệu trước đã xác định các thông tin mà cần được phổ biến cho tất cả các xã và trước công chúng là:
 - Kế hoạch và ngân sách đầu tư ĐBNT của huyện và tỉnh hàng năm
 - Ngân sách và kế hoạch bảo trì đường tỉnh hàng năm
 - Việc bố trí thể chế cho các chương trình đầu tư. Bản thông tin cần đặt tại mỗi vị trí và thông báo tên nhà thầu, giá trị và thời gian của hợp đồng.
 - Các số liệu từ lập quy hoạch mạng lưới ĐBNT
 - Các báo cáo theo dõi của huyện và tỉnh về hệ thống GTNTCác quy trình quy hoạch, lựa chọn tiêu chí và bố trí thực hiện cho các chương trình do các nhà tài trợ cấp vốn, bao gồm các quá trình dự án cụ thể cho việc đền bù đất, giúp đoã đồng bào dân tộc thiểu số và huy động sự đóng góp.
- 2 Bước tiếp theo là dành cho các cơ quan chức trách địa phương để khuyến khích sự trao đổi với người dân và những người tham gia khác, đem đến một sự tư vấn đúng đắn và đưa ra các khuyến nghị.

3. Trao đổi đưa ra cơ chế cho việc tham gia của người dân vào việc ra quyết định. Điều này bao gồm việc ra quyết định các vấn đề như:
 - Sự đóng góp của người dân và sự đóng góp này sẽ được huy động và sử dụng như thế nào.
 - Việc lựa chọn chương trình cho việc tham gia vào kế hoạch đầu tư
 - Việc xác định hướng tuyến đường bộ
 - Việc xác định cao độ của đường và yêu cầu thoát nước ngang của chúng để đối phó với tình trạng thủy văn ở địa phương
 - Các trách nhiệm cho và cam kết bảo trì đường bộ và các CSHT GT khác.
4. Sau đó, sự tham gia sẽ có thể vào trách nhiệm thực hiện. Điều này bao gồm:
 - UBND xã và người dân trực tiếp thực hiện các công trình nhỏ và các hoạt động bảo trì.
 - UBND xã, người dân và những người tham gia khác đóng góp vào việc giám sát sự thực hiện các chương trình lớn bằng việc theo dõi quá trình và chất lượng của nó như là người sử dụng cuối cùng được thông tin.
5. Thông qua quá trình này, người tham gia sẽ được thu hút vào trong việc theo dõi các kết quả của các cơ quan quản lý nhà nước. Đối với việc theo dõi này để có hiệu quả và có một ảnh hưởng, cần phải được kết hợp bằng một thủ tục chuyển giao mà nó biểu thị cho công chúng rằng các vấn đề đã được xem xét và giải quyết.

4.3 Đạt được sự tham gia nhiều hơn

Sự thách thức

Để đạt được sự tham gia có hiệu quả hơn cần yêu cầu một sự thay đổi về thể chế đáng kể trong Bộ GTVT và trong UBND tỉnh, Sở GTVT và UBND huyện. Nó yêu cầu một sự thay đổi trong quan điểm thể chế từ việc định hướng và kiểm soát các công tác trong mối quan hệ đối tác với các nhà chức trách cấp thấp hơn, trong trường hợp UBND tỉnh và UBND huyện, trong việc cung cấp dịch vụ có thể thanh toán được. Nhân viên trong các cơ quan này sẽ xây dựng kỹ năng xã hội để hỗ trợ cho các kiến thức chuyên môn của họ và chấp nhận cách thức làm việc mới.

- i) rằng các thông tin được phổ biến tới công chúng như là một thông lệ chuẩn mực
- ii) để thiết lập mối quan hệ làm việc có hiệu quả với các cấp quản lý khác.
- iii) để trao đổi với và thu hút người dân
- iv) để giới thiệu cơ chế tính toán các kết quả của họ như là người cung cấp dịch vụ.

Điều này biểu thị một thách thức đáng quan tâm. Để thay đổi quan điểm và để chấp nhận cách thức mà trong đó các cơ quan sẽ hoạt động, cần yêu cầu một triển vọng dài hạn. Những người được đào tạo và có trình độ về mặt chuyên môn có thể thường xuyên chấp nhận cách thức tiếp cận tham gia nhằm nâng cấp chuyên môn kỹ thuật của mình. Ở đây cần có sự khơi dậy để họ thay đổi cách thức mà họ làm việc. Sự khơi dậy như vậy có thể khuyến khích họ thông qua chính sách hỗ trợ sự tham gia và thưởng cho sự tăng cường thoả mãn về chuyên môn đạt tới kết quả tốt hơn trong việc cung cấp một hệ thống GT được cải tạo

Từng bước tạo ra sự tham gia lớn hơn

Ban GTNT trong Bộ GTVT cần đóng vai trò trong việc đạt tới sự tham gia lớn hơn

- Nó cần dẫn đầu trong việc chuyển động trong Bộ GTVT để thiết lập mối quan hệ đối tác làm việc với các cơ quan chức trách địa phương
- Ban cần thường xuyên trao đổi với các cơ quan chức trách địa phương và các nhà khai thác khác để thảo luận và xem xét về các vấn đề chiến lược GTNT quốc gia và để kết hợp quan điểm của trong việc quản lý chuyên ngành GTNT của Bộ
- Ban cần trao đổi với các cơ quan chức trách địa phương và thu hút họ vào quá trình ra quyết định về sự chuẩn bị một quy hoạch GTNT quốc gia dài hạn
- Ban cần kết hợp việc phổ biến thông tin, trao đổi và tham gia ra quyết định và theo dõi vào các quy trình và hướng dẫn mà nó chuẩn bị các lĩnh vực quản lý GTNT khác nhau.

Sự phát triển các thông lệ tham gia của cấp địa phương là ở vấn đề cải cách hành chính công cộng theo ngành ngang, mà Bộ GTVT có thể đóng góp cho quá trình này. Các quan điểm tại Tài liệu 2 chỉ ra rằng mỗi Sở GTVT cần thiết lập một phòng GTNT và trước khi bổ nhiệm một nhân viên phối hợp các hoạt động chuyên ngành. Điều này là trọng tâm cho công tác của Bộ GTVT để xây dựng năng lực và khả năng cho các nhà chức trách địa phương. Phòng GTNT sẽ:

- i) mang lại cơ chế cho Bộ GTVT để giới thiệu phương pháp tham gia vào công việc của Sở GTVT
- ii) tạo ra cho UBND tỉnh thông qua các công tác chuyên ngành sự sử dụng phương pháp ra quyết định và tham gia quy hoạch;
- iii) thiết lập mối quan hệ đối tác làm việc với các UBND huyện
- iv) thông qua sự cung cấp đào tạo và tiếp tục hướng dẫn và hỗ trợ, gây ảnh hưởng đến UBND huyện và xây dựng các kỹ năng của họ để chấp thuận các phương pháp tham gia làm việc
- v) Làm việc với các tổ chức quần chúng và các cơ quan khác trong tỉnh mà hiện có các năng lực để phổ biến thông tin, để thu hút người dân và gây ảnh hưởng cho các UBND huyện.

Các chương trình do các nhà tài trợ cấp vốn đã mở ra một cơ hội quan trọng cho việc cung cấp các phương pháp thực tế về lợi ích từ sự tham gia của người dân. Họ có thể mang lại một nguồn lực bổ sung hiện có để thực hiện các hoạt động tham gia trong huyện và xã