

**CƠ QUAN HỢP TÁC QUỐC TẾ NHẬT BẢN (JICA)
BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI, VIỆT NAM**

**NGHIÊN CỨU TOÀN DIỆN
VỀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG HỆ THỐNG GIAO THÔNG VẬN TẢI
Ở VIỆT NAM
(VITRANSS 2)**

**Báo cáo chuyên ngành số 01
ĐƯỜNG BỘ VÀ GIAO THÔNG VẬN TẢI ĐƯỜNG BỘ**

Tháng 05 năm 2010

**Công ty ALMEC
Công ty Tư vấn Phương Đông
Công ty NIPPON KOEI**

**CƠ QUAN HỢP TÁC QUỐC TẾ NHẬT BẢN (JICA)
BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI, VIỆT NAM**

**NGHIÊN CỨU TOÀN DIỆN
VỀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG HỆ THỐNG GIAO THÔNG VẬN TẢI
ở VIỆT NAM
(VITRANSS 2)**

**Báo cáo chuyên ngành số 01
ĐƯỜNG BỘ VÀ GIAO THÔNG VẬN TẢI ĐƯỜNG BỘ**

Tháng 05 năm 2010

**Công ty ALMEC
Công ty Tư vấn Phương Đông
Công ty NIPPON KOEI**

Tỷ giá hối đoái sử dụng trong báo cáo này
1 USD = 110 Yên = 17.000 đồng
(Mức trung bình năm 2008)

LỜI NÓI ĐẦU

Đáp ứng yêu cầu của Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Chính phủ Nhật Bản đã quyết định tiến hành Nghiên cứu toàn diện về Phát triển bền vững hệ thống Giao thông Vận tải Việt Nam (VITRANSS2), giao chương trình này cho Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA)

JICA đã cử một đoàn nghiên cứu sang Việt Nam làm việc từ tháng 11,2007 tới tháng 5,2010, do ông IWATA Shizuo từ công ty ALMEC làm trưởng đoàn, và có các thành viên khác là chuyên gia của công ty ALMEC, công ty tư vấn Phương Đông và công ty Nippon Koei.

Được sự hợp tác chặt chẽ của nhóm đối tác Việt Nam, Đoàn Nghiên cứu JICA đã tiến hành nghiên cứu này, đồng thời tổ chức nhiều buổi thảo luận với các cán bộ hữu quan của Chính phủ Việt Nam. Khi trở về Nhật Bản, Đoàn Nghiên cứu đã hoàn tất nghiên cứu và nộp báo cáo này.

Tôi hy vọng rằng báo cáo này sẽ góp phần vào quá trình phát triển bền vững của hệ thống giao thông vận tải của Việt Nam và cả nước Việt Nam, đồng thời đưa mối quan hệ hữu hảo giữa hai nước lên một tầm cao mới.

Tôi xin chân thành cảm ơn các cán bộ Chính phủ Việt Nam đã hỗ trợ và hợp tác chặt chẽ với nghiên cứu này.

Tháng 5, 2010

HIROYO SASAKI,
Phó Chủ tịch
Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản

Tháng 5, 2010

HIROYO Sasaki

Phó Chủ tịch

Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản

Tokyo

Tờ trình

Kính thưa ngài,

Chúng tôi xin chính thức đệ trình bộ báo cáo cuối cùng của Nghiên cứu toàn diện về Phát triển bền vững Hệ thống Giao thông Vận tải Việt Nam (VITRANSS2).

Bộ báo cáo này tổng hợp các kết quả nghiên cứu thực hiện cả ở Việt Nam và Nhật Bản trong giai đoạn từ tháng 11, 2007 tới tháng 5, 2010 của Đoàn Nghiên cứu gồm các chuyên gia của công ty ALMEC, công ty Tư vấn Phương Đông và công ty Nippon Koei.

Báo cáo này có được là nhờ sự đóng góp của rất nhiều người. Trước hết, chúng tôi đặc biệt cảm ơn những người đã hỗ trợ và hợp tác với Đoàn Nghiên cứu trong thời gian qua, đặc biệt là của Bộ Giao thông Vận tải Việt Nam.

Chúng tôi cũng cảm ơn các cán bộ của quý cơ quan, của Ban Cố vấn JICA và của Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam đã hỗ trợ và cố vấn sâu sát cho chúng tôi trong quá trình nghiên cứu.

Chúng tôi hy vọng rằng bộ báo cáo này sẽ góp phần vào quá trình phát triển bền vững của hệ thống giao thông vận tải tại Việt Nam.

Trân trọng,

IWATA Shizuo

Trưởng Đoàn Nghiên cứu

Nghiên cứu Toàn diện về

Phát triển Bền vững

Hệ thống Giao thông Vận tải Việt Nam

(VITRANSS2)

MỤC LỤC

1 GIỚI THIỆU

1.1	Tổng quan.....	1-1
1.2	Mục tiêu nghiên cứu.....	1-2
1.3	Phạm vi và quy mô của báo cáo chuyên ngành này.....	1-2

2 HIỆN TRẠNG CHUYÊN NGÀNH ĐƯỜNG BỘ

2.1	Tổng quan.....	2-1
2.2	Thống kê đường bộ.....	2-4
2.3	Vận tải đường bộ.....	2-12
2.4	Quản lý nhà nước và cấp vốn phát triển đường bộ.....	2-15
2.5	Xây dựng đường bộ.....	2-20
2.6	Khai thác và Bảo trì đường bộ.....	2-22
2.7	An toàn giao thông đường bộ.....	2-24
2.8	Hệ thống giao thông thông minh (ITS).....	2-27

3 CHÍNH SÁCH, QUY HOẠCH VÀ CÁC DỰ ÁN HIỆN CÓ

3.1	Tổng quan.....	3-1
3.2	Quy hoạch và định hướng của Chính phủ.....	3-2
3.3	Nhận xét về các quy hoạch của Chính phủ.....	3-8

4 CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH VỀ QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ

4.1	Khái quát.....	4-1
4.2	Quy hoạch và cấp vốn cho đường bộ.....	4-3
4.3	Khai thác và bảo trì.....	4-13
4.4	Chất lượng xây dựng đường bộ.....	4-21
4.5	Phân loại đường bộ theo chức năng.....	4-26
4.6	Quản lý giao thông và dịch vụ đường bộ.....	4-32

5 CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN

5.1	Những ưu tiên chiến lược.....	5-1
5.2	Kế hoạch phát triển đường bộ 5 năm.....	5-2
5.3	Hệ thống hóa công tác quản lý Nhà nước về đường bộ.....	5-3
5.4	Xây dựng, khai thác và bảo trì đường bộ.....	5-4
5.5	Xây dựng chính sách quản lý giao thông.....	5-5
5.6	Tăng cường nghiên cứu công nghệ và phát triển các hoạt động quy hoạch đường bộ.....	5-6

6 QUY HOẠCH TỔNG THỂ ĐƯỜNG BỘ

6.1	Khái quát.....	6-1
6.2	Khung phát triển đường bộ.....	6-2
6.3	Danh mục các dự án quy hoạch.....	6-7
6.4	Đánh giá các dự án trong danh mục.....	6-19
6.5	Quy hoạch Tổng thể Chuyên ngành đường bộ.....	6-27
6.6	Kết luận và Khuyến nghị.....	6-30

PHỤ LỤC

- Phụ lục 3A
- Phụ lục 6B

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 2.1.1	Khung phân cấp đường bộ theo chức năng.....	2-2
Bảng 2.2.1	Phân loại đường bộ theo cấp quản lý.....	2-4
Bảng 2.2.2	Mạng lưới đường bộ theo loại đường và loại phủ mặt.....	2-5
Bảng 2.2.3	Mật độ đường và chỉ số mật độ đường của Việt Nam	2-7
Bảng 2.2.4	So sánh mật độ đường và chỉ số mật độ đường giữa một số nước.....	2-7
Bảng 2.3.1	Lượng phương tiện ở Hà Nội theo từng loại.....	2-13
Bảng 2.4.1	Đầu tư vào ngành GTVT, 2001 - 20051).....	2-17
Bảng 2.4.2	Phân bổ đầu tư ngân sách Nhà nước cho từng phương thức.....	2-17
Bảng 2.4.3	Các luật liên quan tới xây dựng đường bộ.....	2-18
Bảng 2.4.4	Các tiêu chuẩn, quy định liên quan tới xây dựng đường bộ	2-19
Bảng 2.5.1	Các dự án BOT đã được Bộ GTVT phê duyệt.....	2-21
Bảng 2.7.1	Các nội dung chính trong quyết định xử lý điểm đen của Bộ GTVT	2-25
Bảng 2.7.2	Sơ lược về Kiểm toán An toàn Giao thông Đường bộ của Bộ GTVT	2-26
Bảng 3.2.1	Danh sách dự án liệt kê trong hai Quyết định của TTCP (No. 412 & No. 1290).....	3-3
Bảng 3.2.2	Danh mục các quy hoạch tổng thể đường cao tốc.....	3-3
Bảng 3.2.3	QHTT đường cao tốc đề xuất.....	3-4
Bảng 3.2.4	Quy hoạch tổng thể GTVT đường bộ.....	3-6
Bảng 4.3.1	Phân bổ kinh phí hàng năm cho bảo trì các tuyến quốc lộ (triệu USD).....	4-15
Bảng 4.5.1	Phân loại quốc lộ theo ý tưởng hành lang vận tải	4-28
Bảng 4.5.2	Phân loại quốc lộ theo tuyến.....	4-29
Bảng 6.2.1	Các hành lang vận tải	6-3
Bảng 6.3.1	Tổng hợp các dự án quy hoạch.....	6-7
Bảng 6.3.2	Các dự án giao thông đang triển khai/đã cam kết.....	6-7
Bảng 6.3.3	Các dự án đường bộ đề xuất	6-11
Bảng 6.4.1	MCA trong đánh giá dự án	6-19
Bảng 6.4.2	Kết quả đánh giá dự án theo chi phí dự án	6-20
Bảng 6.4.3	Kết quả đánh giá dự án theo số lượng dự án	6-20
Bảng 6.4.4	Đánh giá toàn diện về các dự án xây dựng đường cao tốc	6-21
Bảng 6.4.5	Đánh giá toàn diện về các dự án quốc lộ	6-22
Bảng 6.5.1	Chương trình trọng tâm về phát triển đường bộ	6-27
Bảng 6.5.2	Chiến lược phát triển đường bộ trên từng hành lang.....	6-28

DANH MỤC HÌNH VẼ

Hình 2.2.1	Mạng lưới đường bộ Việt Nam.....	2-6
Hình 2.2.2	So sánh mật độ đường và chỉ số mật độ đường giữa một số nước.....	2-8
Hình 2.2.3	So sánh mật độ đường và chỉ số mật độ đường giữa một số nước.....	2-8
Hình 2.2.4	Phân bổ loại bề mặt quốc lộ, 1996, 2006, 2008	2-9
Hình 2.2.5	Điều kiện mật độ đường các tuyến quốc lộ.....	2-9
Hình 2.2.6	Tỷ lệ chiều dài của quốc lộ theo chiều rộng lòng đường.....	2-10
Hình 2.2.7	Điều kiện các tuyến đường tỉnh và các tuyến đường khác.....	2-11
Hình 2.3.1	Số lượng các phương tiện cơ giới	2-12
Hình 2.3.2	So sánh chủ sở hữu phương tiện và GDP khu vực/đầu người	2-13

Hình 2.3.4	Lưu lượng xe đường bộ trên một số đoạn quốc lộ	2-14
Hình 2.4.1	Cơ cấu tổ chức Tổng Cục Đường bộ Việt Nam	2-16
Hình 2.6.1	Sơ đồ cơ cấu tổ chức khai thác/bảo trì của Cục Đường bộ.....	2-22
Hình 2.7.1	Tai nạn giao thông đường bộ trên 10.000 dân, 1990-2006	2-24
Hình 2.8.1	Các làn xe tại cổng thu phí và màn hình giám sát trong văn phòng	2-27
Hình 2.8.2	Các làn thu phí và thiết bị đọc thẻ thông minh trên xe	2-27
Hình 3.2.1	Mạng lưới cao tốc được phê duyệt (QĐ 1734/QĐ-TTg)	3-5
Hình 3.2.2	Các vị trí dự kiến phát triển trung tâm kiểm soát giao thông	3-7
Hình 4.2.1	Không gian tài khóa trong Khung chi tiêu trung hạn.....	4-10
Hình 4.3.1	So sánh tỉ lệ đầu tư cho đường bộ theo loại công trình	4-13
Hình 4.5.1	Tác động của khống chế tiếp cận và chức năng đường	4-26
Hình 4.5.2	Hiện trạng quốc lộ.....	4-27
Hình 4.5.3	Phân bổ các tuyến quốc lộ theo phân loại.....	4-30
Hình 4.6.1	Thiết bị OBU lắp thử do thiếu tiêu chuẩn.....	4-33
Hình 5.3.1	Ý tưởng bố trí đồng bộ vận tải và các ngành kỹ thuật khác.....	5-4
Hình 5.5.1	Khung xúc tiến và tiêu chuẩn hóa ITS tại Việt Nam	5-6
Hình 6.2.1	Khung phát triển hạ tầng quốc gia.....	6-2
Hình 6.2.2	Các hành lang vận tải	6-4
Hình 6.3.1	Các dự án đường bộ đã xác định tới năm 2030 (đường bộ cao tốc)	6-17
Hình 6.3.2	Các dự án đường bộ đã xác định tới năm 2030 (Quốc lộ).....	6-18

DANH MỤC HỘP

Hộp 4.2.1	Hệ thống quy hoạch công chính và đường bộ Philipin.....	4-7
Hộp 5.2.1	Chương trình phát triển đường bộ 5 năm của Nhật Bản.....	5-3

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng phát triển Châu Á
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
BIDV	Ngân hàng đầu tư phát triển Việt Nam
Bil.	Tỉ
BMS	Hệ thống quản lý cầu
BOT	Xây dựng – Kinh doanh – Chuyển giao
BT	Xây dựng và Chuyển giao
CB	Trái phiếu xây dựng
CBTA	Hiệp định giao thông vận tải biên giới
CFEZ	Khu kinh tế trọng điểm miền Trung
CIENCOS	Tổng công ty xây dựng và thiết kế công trình dân sự
CPC	Ủy ban nhân dân xã
CPT	Thí nghiệm xuyên
CPTU	Thí nghiệm xuyên không thoát nước
DBST	Xử lý bề mặt theo phương pháp thâm nhập nhựa 2 hai lớp
D/D	Thiết kế chi tiết
DPC	Ủy ban nhân dân huyện
DPWH	Sở giao thông công chính
DQIZ	Khu Công nghiệp Dung Quất
DSRC	Thông tin liên lạc tầm ngắn chuyên dụng
EIRR	Tỉ lệ nội hoàn kinh tế
ETC	Thu phí tự động
FEZ	Khu kinh tế trọng điểm
FIDIC	Federation Internationale Des Ingenieurs-Conselis (Liên đoàn tư vấn thiết kế thế giới)
FIRR	Tỉ lệ nội hoàn tài chính
F/S	Nghiên cứu khả thi
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GOV	Chính phủ Việt Nam
HCMC	Tp.HCM
HDM-4	Phần mềm quản lý và phát triển đường bộ - Phiên bản 4
HPM	Cẩm nang quy hoạch đường bộ
IDICO	Công ty cổ phần đầu tư phát triển nhà và đô thị
IICPTA	Bước thực hiện ban đầu của Hiệp định giao thông vận tải qua biên giới
IRR	Tỉ lệ nội hoàn
ITS	Hệ thống giao thông thông minh
IWT	Vận tải thủy nội địa
IZ	Khu công nghiệp
JBIC	Ngân hàng hợp tác quốc tế Nhật Bản
JICA	Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật bản
JPY	Đồng Yên
LTPBMC	Hợp đồng bảo trì dài hạn dựa trên khả năng thực hiện
MBC	Bảo trì theo hợp đồng
MCA	Phân tích đa tiêu chí

Mil.	Triệu
MOC	Bộ Xây dựng
MOF	Bộ Tài Chính
MOT	Bộ GTVT
M/P	Quy hoạch tổng thể
MPI	Bộ kế hoạch & đầu tư
MTEF	Khung chi tiêu trung hạn
MYPS	Kế hoạch và chương trình nhiều năm
N/A	Chưa cập nhật
NFEZ	Khu kinh tế trọng điểm miền Bắc
NH	Quốc lộ
NTSC	Ủy ban an toàn giao thông quốc gia
N-S	Bắc - Nam
OBU	Thiết bị trên xe
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
O&M	Khai thác và bảo trì
PC	Ủy ban nhân dân
PC	Bê tông dự ứng lực
PDOT	Sở giao thông tỉnh
PHD	Cống nằm đục sẵn
PM	Thủ tướng Chính phủ
PMD	Quyết định của Thủ tướng Chính phủ
PMS	Hệ thống quản lý mặt đường
PMU	Ban quản lý dự án
PPC	Ủy ban nhân dân tỉnh
PPP	Hợp tác nhà nước – tư nhân
PR	Đường tỉnh
PTSC	Ủy ban an toàn giao thông tỉnh
PVD	Cống đứng đục sẵn
RBIA	Ứng dụng thông tin cầu đường
RR	Đường vành đai
RRMC	Công ty bảo trì khu đường bộ
RRMU	Khu quản lý đường bộ
RSA	Kiểm toán an toàn giao thông đường bộ
RSMS	Hệ thống quản lý an toàn giao thông đường bộ
RTIA	Ứng dụng thông tin giao thông đường bộ
R&D	Nghiên cứu và Phát triển
SB	Trái phiếu nhà nước
SC	Tín dụng nhà nước
SCF	Hệ số chuyển đổi tiêu chuẩn
SEDP	Kế hoạch phát triển KTXH
SFEZ	Khu vực kinh tế trọng điểm miền Nam
SOE	DNNN
TARAS	Hệ thống phân tích và ghi chép tai nạn giao thông
TASCO	Công ty cổ phần Tasco
TCVN	Tiêu chuẩn Việt Nam

TEC	Công ty thiết kế GTVT
TEDI	Công ty tư vấn thiết kế giao thông vận tải
TUWPS	Giao thông công chính đô thị
UPC	Ủy ban nhân dân thành phố
USD	Đô la Mỹ
VCB	Ngân hàng cổ phần thương mại ngoại thương Việt Nam
VDB	Ngân hàng phát triển Việt Nam
VEC	Tổng công ty đầu tư và phát triển đường bộ cao tốc Việt Nam
VIDIFI	Công ty cổ phần đầu tư tài chính và phát triển hạ tầng Việt Nam
VITRANSS 1	Nghiên cứu toàn diện phát triển hệ thống giao thông vận tải bền vững ở Việt Nam lần 1
VITRANSS2	Nghiên cứu toàn diện phát triển hệ thống giao thông vận tải bền vững ở Việt Nam lần 2
VND	Việt Nam Đồng
VRA	Cục Đường bộ Việt Nam
VRSP	Dự án an toàn giao thông đường bộ Việt Nam
WB	Ngân hàng thế giới

1 GIỚI THIỆU

1.1 Tổng quan

Báo cáo chuyên ngành số 1 về Đường bộ và Vận tải đường bộ trình bày kết quả phân tích toàn diện về chuyên ngành đường bộ và vận tải đường bộ là hợp phần trong “Nghiên cứu Toàn diện về Phát triển Bền vững Hệ thống Giao thông Vận tải Việt Nam” (VITRANSS 2). Báo cáo này cũng thể hiện những nhận định chính và những kết quả quan trọng trong các cuộc thảo luận chuyên môn, những thông tin, số liệu thu thập được từ thực tế và qua các cuộc gặp gỡ, trao đổi với các cơ quan Nhà nước và đối tác.

Chuyên ngành đường bộ có vai trò quan trọng trong hệ thống giao thông vận tải chung của Việt Nam khi Việt Nam theo đuổi chính sách hội nhập kinh tế sâu hơn nữa cho các trung tâm tăng trưởng chính của mình. Cần lưu ý rằng hiện trạng kết cấu hạ tầng quốc lộ cần được cải thiện, đặc biệt là đường cao tốc, chính yếu và thứ yếu vốn có ý nghĩa sống còn cho việc duy trì thành tựu của các dự án phát triển kinh tế xã hội chính đang triển khai trên cả nước Việt Nam. Ngoài ra, các dịch vụ vận tải đường bộ cần phải đảm bảo tính hiệu quả và phù hợp về chi phí cho các ngành sản xuất ví dụ như nông nghiệp, dịch vụ và công nghiệp để cải thiện môi trường đầu tư tại các trung tâm tăng trưởng lớn ở miền bắc, trung, nam cũng như các khu vực còn nghèo khác trên cả nước.

Đã có một số các dự án đường bộ lớn được triển khai, bao gồm cả xây dựng cầu và hầm, từ khi Việt Nam áp dụng chính sách đổi mới. Các dự án cải tạo, khôi phục và xây dựng mới đường bộ này là nhờ sự hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế. Tuy nhiên, nếu chỉ dựa vào cải tạo kết cấu hạ tầng đường bộ thì không đủ để chuyên ngành đường bộ trở nên hiệu quả hơn. Còn nhiều vấn đề khác cũng quan trọng không kém cần giải quyết để ngành đường bộ có thể đáp ứng tốt hơn nhu cầu của các ngành kinh tế và duy trì được thành tựu kinh tế đạt được trong những năm qua. Hơn nữa chuyên ngành đường bộ cũng cần được kết nối hữu hiệu với các chuyên ngành khác, ví dụ như vận tải biển, đường sắt và hàng không, để phát huy hơn nữa các thành tựu kinh tế từ các dự án đầu tư vào hệ thống giao thông vận tải nói chung.

Các vấn đề không kém phần quan trọng cần được giải quyết để đảm bảo khai thác hiệu quả kết cấu hạ tầng đường bộ bao gồm: cải thiện hệ thống thể chế sao cho thích nghi tốt hơn và đáp ứng được đòi hỏi của các ngành kinh tế; khai thác và quản lý đường bộ tốt hơn và hữu hiệu hơn; và đảm bảo an toàn đường bộ tốt hơn trên cả nước.

Báo cáo chuyên ngành số 1 thể hiện kết quả phân tích hiện trạng của chuyên ngành đường bộ, hiện trạng mạng lưới kết cấu hạ tầng trong mối quan hệ với những yêu cầu về phát triển kinh tế của các trung tâm tăng trưởng lớn và các khu vực đang phát triển, cũng như hệ thống thể chế và công tác quản lý đường bộ hiện nay. Dựa trên sự phân tích chuyên ngành, báo cáo này trình bày chiến lược dài hạn, trung hạn và ngắn hạn để chuyên ngành đường bộ hoạt động hiệu quả hơn

1.2 Mục tiêu nghiên cứu

Báo cáo chuyên ngành số 1 về Đường bộ và vận tải đường bộ có những mục tiêu sau:

- (i) Lập chiến lược phát triển dài hạn cho chuyên ngành giao thông vận tải đường bộ cho giai đoạn tới năm 2030.
- (ii) Lập quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường bộ quốc gia tới năm 2020.
- (iii) Tăng cường năng lực quy hoạch của các cơ quan giao thông vận tải đường bộ và tiến hành chuyển giao công nghệ cần thiết.

1.3 Phạm vi và quy mô của báo cáo chuyên ngành này

Báo cáo chuyên ngành số 1 được cấu trúc sao cho thể hiện được khung phân tích ngành và gồm những chương sau:

Chương 1: Giới thiệu. Chương này trình bày tổng quan về nghiên cứu chuyên ngành đường bộ, các mục tiêu, phạm vi và quy mô nghiên cứu.

Chương 2: Hiện trạng chuyên ngành đường bộ: Chương này tóm tắt các kết quả xem xét hiện trạng mạng lưới giao thông vận tải đường bộ, khối lượng vận tải, tình trạng đường, công tác xây dựng và bảo trì đường bộ, quản lý và an toàn giao thông, cũng như hệ thống quản lý hiện có trong chuyên ngành đường bộ.

Chương 3: Các chính sách, quy hoạch và dự án hiện tại. Chương này tóm tắt kết quả rà soát các chính sách, quy hoạch và dự án nhằm cải thiện kết cấu hạ tầng chuyên ngành đường bộ và hệ thống quản lý của ngành. Chương này cũng cập nhật các quy hoạch và dự án giao thông đường bộ đã đề xuất cũng như tiến độ của các dự án đang triển khai hay đã có cam kết.

Chương 4: Các vấn đề chính về quy hoạch và quản lý. Chương này tóm tắt các vấn đề chính về quy hoạch và quản lý liên quan tới đường bộ trên cơ sở những kết quả rà soát trên, và đưa ra những kiến nghị cho từng vấn đề.

Chương 5: Chiến lược phát triển. Chương này trình bày các chiến lược phát triển dài hạn của chuyên ngành đường bộ, và cũng thể hiện các định hướng chính sách chính nhằm nâng cao dịch vụ đường bộ và kết cấu hạ tầng đường bộ.

Chương 6: Quy hoạch Tổng thể Đường bộ. Chương này thể hiện một chương trình đầu tư đường bộ cho các giai đoạn 2011 – 2020 và 2021 - 2030.

2 HIỆN TRẠNG CHUYÊN NGÀNH ĐƯỜNG BỘ

2.1 Tổng quan

1) Phát triển đường bộ

Hiện nay mạng lưới đường bộ Việt Nam có tổng chiều dài trên 256.684km, trong đó có 17.288 km quốc lộ, 23.520 km đường tỉnh, còn lại là đường địa phương (ví dụ như đường huyện, đường xã, đường đô thị, đường chuyên dùng). Trong giai đoạn 1999 – 2006, mạng lưới tăng trưởng trung bình 1,6%/năm với tổng chiều dài trên 33.339 km.

Tỷ lệ đường rải mặt đã được cải thiện đáng kể. Trong giai đoạn 1999 – 2008, tỷ lệ quốc lộ chưa được rải mặt giảm từ 22% xuống còn 6%. Tuy nhiên, dù tỷ lệ được rải mặt tăng nhưng tình trạng mặt quốc lộ lại không được khả quan, trong đó chỉ có tuyến quốc lộ 1 và các tuyến đường quanh các đô thị lớn (Hà Nội, TpHCM) là có tình trạng tương đối tốt. Các tuyến đường tỉnh chưa được rải mặt cũng giảm từ 40% xuống còn 21% trong cùng thời kỳ. Tình trạng mặt đường nói chung còn phải được cải thiện nhiều mới có thể được coi là tốt, nhất là nếu tính chung cả mạng lưới thì mới có 30% được rải mặt, còn phần lớn các tuyến đường huyện, đường xã còn chưa được rải mặt.

Mạng lưới đường bộ được phân bổ tốt nếu xét về nhu cầu và điều kiện địa hình, cho dù đường còn hẹp và năng lực còn hạn chế. Chỉ 4% mạng lưới có 4 làn xe chạy, 36% có 2 làn xe, các tuyến còn lại có ít hơn 2 làn xe.¹ Tính kết nối cũng là khía cạnh cần được cải thiện nhiều do đường chưa có sự kết nối tốt theo cách phân cấp theo chức năng. Các tuyến quốc lộ hiện nay thường có đường tiếp cận địa phương cho dù đáng chỉ nên tập trung phục vụ lưu lượng xe liên tỉnh. Nguyên nhân của tình trạng này là do mạng lưới đường thứ yếu còn kém. Gần 300 xã trong tổng số 8,950 xã trên cả nước còn chưa có đường ô tô tới trung tâm², cho dù đây đã là một bước tiến lớn so với 10 năm trước.

Trên mạng lưới đường bộ có 7200 cầu, trong đó số cầu còn tốt chưa đến 80%.³ Khoảng 30% số cầu cần được nâng cấp và khôi phục, 20% là cầu hẹp. 2200 cầu trên các tuyến quốc lộ và 630 cầu trên các tuyến đường tỉnh có tải trọng yếu. Trên mạng lưới chính cũng có khoảng 500 điểm bị gián đoạn vào mùa mưa. Khoảng 60% các tuyến đường có địa hình đồi núi, do đó thường chịu ảnh hưởng của lở đất và đòi hỏi có chi phí khai thác và bảo trì cao hơn các đoạn đường ở đồng bằng.

Số liệu thống kê về an toàn giao thông cho thấy có sự cải thiện theo chiều hướng giảm số vụ tai nạn và số người bị thương; tuy nhiên ngược lại, số người chết vẫn có xu hướng gia tăng. Cho dù thế nào đi nữa thì số người chết vì tai nạn giao thông đường bộ là 12.757 người năm 2006 cũng cho thấy cần phải có những biện pháp mạnh mẽ hơn. Ở Việt Nam hiện nay mới triển khai các hệ thống giao thông thông minh (ITS) với hình thức cổng thu phí điện tử (ETC) ở một vài điểm.

Tuy nhiên nhu cầu vận tải không ngừng gia tăng. Từ năm 2000 tới năm 2005, khối lượng luân chuyển vận tải cả về hành khách – km và tấn – km đã tăng 12 – 17%/năm. Sự tăng trưởng này đi đôi với quá trình cơ giới hóa và tăng lượng xe cơ giới hạng nặng. Quá trình phát triển kết cấu hạ tầng cho tới nay không bắt kịp được tốc độ tăng trưởng đó. Các điểm tắc nghẽn, chủ yếu quanh các đô thị lớn, đang ngày càng nhiều. Ngoài ra, mặc dù mức tăng

¹ Quy hoạch phát triển mạng lưới đường cao tốc Việt Nam (Bộ GTVT, Cục Đường bộ VN/TEDI, 2007).

² Nghiên cứu cập nhật Chiến lược giao thông nông thôn (2007), Viện Chiến lược và GTVT.

³ Như trên.

trường xe cơ giới nhìn chung ở mức cao nhưng sự tăng trưởng đột biến về lượng xe máy và xe tải chính là nguyên nhân của những quan ngại về an toàn giao thông. Lượng xe hạng nặng tăng cũng là nguyên nhân khiến mặt đường xuống cấp nhanh.

2) Phân cấp quản lý đường bộ

Phân cấp quản lý hành chính đường bộ như đường quốc lộ, đường tỉnh, vvv... xác định quy mô mạng lưới đường bộ do cả trung ương và địa phương quản lý, đồng thời đề cập (i) trách nhiệm của cấp quản lý hành chính hiện tại, (ii) năng lực quản lý kỹ thuật và (iii) khả năng tài chính. Điều quan trọng là việc phân cấp quản lý hành chính phải phù hợp với các yêu cầu về quản lý nhằm duy trì điều kiện đường xá, ví dụ như liên quan đến phát triển mạng lưới đường bộ thì cần phải nêu rõ yêu cầu về trách nhiệm, tài chính, quản lý và quyền sử dụng.

Tuy nhiên phân cấp quản lý hành chính đường bộ ở Việt Nam không có nghĩa là phân cấp quản lý theo chức năng.

Phân cấp quản lý theo chức năng đường bộ cho phép phân loại đường bộ một cách hệ thống theo vai trò kinh tế xã hội của đường bộ. Phân cấp chức năng đường bộ còn cho phép xác định các tiêu chuẩn kỹ thuật cho từng đường bộ, đồng thời là công cụ quan trọng đối với công tác quy hoạch đầu tư. Một số các quốc gia phát triển hay một số các nước phát triển thuộc khối OECD đã áp dụng đồng thời phân cấp quản lý hành chính và chức năng. Tuy nhiên cũng có những sự khác biệt như (i) phân cấp chức năng bao gồm nhiều cấp đường bộ hơn do đó sẽ phải xác định tiêu chuẩn cho nhiều loại đường khác nhau; (ii) phân cấp kinh tế xã hội và quản lý hành chính có thể dễ dàng thay đổi hơn so với phân cấp quản lý hành chính. Việc phân cấp đơn giản sẽ thuận tiện cho sử dụng và có thể nhận được sự ủng hộ của các đơn vị quản lý.

Cần phải có Nghiên cứu phân cấp đường bộ tổng thể để xác định lại việc phân cấp quản lý hành chính và chức năng của mạng lưới đường bộ Việt Nam:

- (i) Phân cấp đường bộ theo ý nghĩa về mặt kinh tế xã hội (phân loại theo chức năng) và tiêu chuẩn bảo trì, thiết kế đối với từng cấp đường;
- (ii) Xác định nhu cầu tài chính ngắn hạn, trung hạn, và dài hạn cho từng cấp đường;

Bảng 2.1.1 thể hiện phân cấp đường bộ theo chức năng.

Dựa trên cơ sở này, chuẩn bị phân cấp lại quản lý hành chính đường bộ trên mạng lưới, hợp lý về trách nhiệm của Tổng cục đường bộ và các địa phương đối với quản lý đường bộ; và

Xây dựng phương pháp xác định thứ tự ưu tiên ngắn hạn bằng cách triển khai hệ thống quản lý mặt đường.

Bảng 2.1.1 Khung phân cấp đường bộ theo chức năng

Giải quyết vấn đề	Dự kiến phân cấp đường bộ liên tỉnh theo chức năng			
	Đường bộ chính yếu	Đường bộ thứ yếu	Đường nhánh	Đường địa phương
Phân cấp đường bộ	Đường nối tới các trung tâm giao thông (loại 1) (TGC)	Đường nối tới trung tâm giao thông (loại 1) vào mạng lưới chính yếu	Đường nối tới các trung tâm (loại 2, loại 3) vào mạng lưới chính yếu và thứ yếu	Đường khác
Tiêu chuẩn dự kiến	Rải mặt theo tiêu chuẩn quốc tế	Rải mặt	Đường sỏi	Đường đất

Nguồn: Tài liệu hướng dẫn Nghiên cứu phân cấp đường bộ theo chức năng (NHTG)

3) Xây dựng thể chế và Cấp vốn

Những cải thiện trong mạng lưới đường bộ trong 10 năm trở lại đây là đáng ghi nhận, đó là do chuyên ngành đường bộ được nhận phần lớn ngân sách phân bổ cho toàn ngành giao thông vận tải. Đường bộ nhận được tới trên 80% tổng số vốn đầu tư dành cho phát triển giao thông vận tải, tương đương với khoảng 2,2% tổng GDP. Phần lớn nguồn vốn đó là dành cho xây dựng và cải tạo đường bộ còn vốn dành cho bảo trì lại thấp hơn nhiều so với mức yêu cầu. Do nhu cầu lớn là phải có thêm đường mới và tốt hơn nên Tổng Cục Đường bộ VN luôn mong muốn gia tăng mức vốn đầu tư cho chuyên ngành đường bộ tới mức 3,0 – 3,3% tổng GDP.

Phát triển đường bộ (bao gồm cả công tác bảo trì) được cấp vốn từ “tài khoản chung”. Gần đây, quốc hội đã thông qua Luật Giao thông đường bộ (năm 2008), trong đó tại khoản 1 điều 49 có quy định về thành lập quỹ bảo trì đường bộ. Tuy nhiên cơ chế hoạt động hiện vẫn đang trong quá trình thảo luận.

Ngành đường bộ cũng đã có những thay đổi đáng kể về mặt thể chế khác. Luật giao thông đường bộ năm 2001 được sửa đổi, bổ sung năm 2008 (số 23/2008/QH12). Một loạt các văn bản pháp luật khác cũng được ban hành, quy định về quản lý đường bộ, tiêu chuẩn kỹ thuật, phát triển đường cao tốc, các nguyên tắc quy hoạch và thông qua dự án, các quy định quản lý mô hình BOT về đường bộ, thu hồi đất và đánh giá tác động môi trường.

Trên cơ sở nhận biết được tầm quan trọng của an toàn giao thông nên chính phủ đã xây dựng hệ thống đăng kiểm xe trên toàn quốc áp dụng cho các phương tiện 4 bánh, đồng thời thành lập Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia. Về phát triển đường cao tốc, Công ty đầu tư phát triển đường cao tốc được thành lập vào năm 2004.

4) Xây dựng và Bảo trì đường bộ

Công nghệ xây dựng và quản lý đường bộ đã được cải thiện thông qua việc chuyển giao công nghệ từ các đối tác nước ngoài và các chương trình đào tạo. Bộ GTVT và Bộ Xây dựng đã cập nhật các bộ luật, quy định, điều khoản và hướng dẫn có liên quan. Công tác xã hội hóa xây dựng đường bộ cũng đã có tiến triển tốt. Các nhà thầu tư nhân giờ chiếm 40% tổng số hợp đồng ký kết so với mức gần 0% ở những năm 1990. Tuy nhiên, vai trò của các hợp đồng tư nhân này vẫn còn thấp.

Tiêu chuẩn bảo trì quốc lộ được quy định trong “Tiêu chuẩn kỹ thuật về bảo trì đường bộ” và “Các tiêu chuẩn bảo trì đường bộ”. Tổng Cục Đường bộ VN chịu trách nhiệm bảo trì quốc lộ thông qua các khu quản lý đường bộ (RRMU) và sở GTVT các tỉnh. Tổng Cục Đường bộ VN đã lập kế hoạch 10 năm về bảo trì. Công tác bảo trì chủ yếu do các doanh nghiệp nhà nước thực hiện thông qua hình thức chỉ định hoặc đấu thầu hạn chế.

5) An toàn giao thông

Tình hình tai nạn giao thông ở Việt Nam ngày càng trở nên nghiêm trọng hơn so với các nước Đông Nam Á khác. Theo số liệu điều tra tai nạn giao thông ở các nước Đông Nam Á, mức độ an toàn giao thông ở Việt Nam là rất thấp. Việt Nam đứng thứ 3 sau Thái Lan và Indonesia (2000) về số vụ tai nạn chết người, và là nước có số vụ tai nạn chết người nhiều nhất năm 2006. Gần đây, tai nạn giao thông trở thành vấn đề bức xúc và Chính phủ cần có các biện pháp cấp thiết để giải quyết vấn đề này.

2.2 Thống kê đường bộ

1) Phân loại đường bộ

Nghị định 186/2004/NĐ-CP của Chính phủ phân loại đường bộ thành quốc lộ, đường tỉnh, đường huyện, đường xã, đường đô thị và đường chuyên dùng. Đường chuyên dùng là các tuyến đường đặc biệt nối tới các khu công nghiệp, quân sự, lâm nghiệp v.v. Các tuyến đường huyết mạch phục vụ giao thông cả nước được đưa vào nhóm quốc lộ. Các tuyến đường phục vụ giao thông vùng và địa phương được coi là đường tỉnh, đường huyện, đường xã, đường đô thị. Kết quả phân loại cũng nêu rõ cơ quan chịu trách nhiệm xây dựng và bảo trì đối với các tuyến đường (xem Bảng 2.2.1).

Bảng 2.2.1 Phân loại đường bộ theo cấp quản lý

Phân loại	Định nghĩa	Cơ quan chủ quản	Chiều dài (km)
Quốc lộ	Các tuyến đường trực chính trên mạng lưới đường bộ quốc gia có tác dụng đặc biệt quan trọng phục vụ sự phát triển kinh tế – xã hội và an ninh – quốc phòng của khu vực và quốc gia, bao gồm: <ul style="list-style-type: none"> • Các tuyến đường nối thủ đô Hà Nội tới các thành phố trực thuộc trung ương, và trung tâm hành chính của các tỉnh; • Các tuyến đường nối các trung tâm hành chính của từ 3 tỉnh hoặc các thành phố trực thuộc trung ương (từ đây về sau gọi là cấp tỉnh) trở lên; • Các tuyến đường nối các cảng biển quốc tế đến các cửa khẩu quốc tế và các ngựa ngõ lớn khác. 	Tổng Cục Đường bộ VN (Bộ GTVT)	17.228
Đường tỉnh	Các tuyến đường trực trong 1 đến 2 tỉnh, bao gồm các tuyến đường nối trung tâm hành chính của tỉnh với các trung tâm hành chính huyện hoặc với các trung tâm hành chính của các tỉnh lân cận; các tuyến đường nối các tuyến quốc lộ với các trung tâm hành chính của huyện.	Sở GTVT (UBND tỉnh)	23.520
Đường huyện	Các tuyến đường nối một các trung tâm hành chính huyện với các trung tâm hành chính xã, cụm xã hoặc trung tâm hành chính huyện lân cận; các tuyến đường nối các tuyến đường tỉnh với các trung tâm hành chính xã hoặc trung tâm cụm xã.	(UBND huyện)	49.823
Đường xã	Các tuyến đường nối các trung tâm hành chính xã với các thôn, xóm hoặc nối các xã với nhau	(UBND xã)	151.187
Đường đô thị	Các tuyến đường nằm trong phạm vi địa giới hành chính đô thị hoặc các trung tâm đô thị	Sở GTVT (UBND)	8.492
Đường chuyên dùng	Các tuyến đường sử dụng chuyên cho hoạt động vận tải, lưu thông của một hoặc một số cơ quan, doanh nghiệp, hoặc/và cá nhân	(chủ đầu tư)	6.434
Tổng			256.684

Nguồn: Cục Đường bộ VN, Nghị định 186/2004/NĐ-CP

Chú thích: Tổng chiều dài tính tới 2008.

2) Mạng lưới đường bộ

Mạng lưới đường bộ có tổng chiều dài 256.684 km, trong đó 17.228km là quốc lộ (xem Bảng 2.2.2 và Hình 2.2.1). phần lớn mạng lưới đường là đường xã, chiếm tới gần 60% tổng mạng lưới. 40% mạng lưới đường có địa hình đồi núi.

Các tuyến quốc lộ đóng vai trò các tuyến huyết mạch chính của mạng lưới. Mạng lưới quốc lộ tạo thành 2 hành lang bắc – nam, hành lang ven biển và cao nguyên, và các tuyến đông – tây ở khu vực miền Trung Việt Nam. Ở khu vực phía bắc, các tuyến quốc lộ tạo ra hình nan quạt. Còn ở khu vực phía nam các tuyến quốc lộ tạo thành dạng bàn cờ. Nhìn chung độ bao phủ của các tuyến quốc lộ là tốt. Tuy nhiên, do điều kiện địa hình có tới 39% mạng

lưới quốc lộ có địa hình đồi núi. Do đó, các tiêu chuẩn thiết kế của gần 50% tổng các tuyến quốc lộ thường bị hạn chế. Điều đó cũng gây ra khó khăn cho công tác bảo trì đường bộ, các tuyến đường cũng thường xuyên bị ảnh hưởng bởi thiên tai như sạt lở đất.

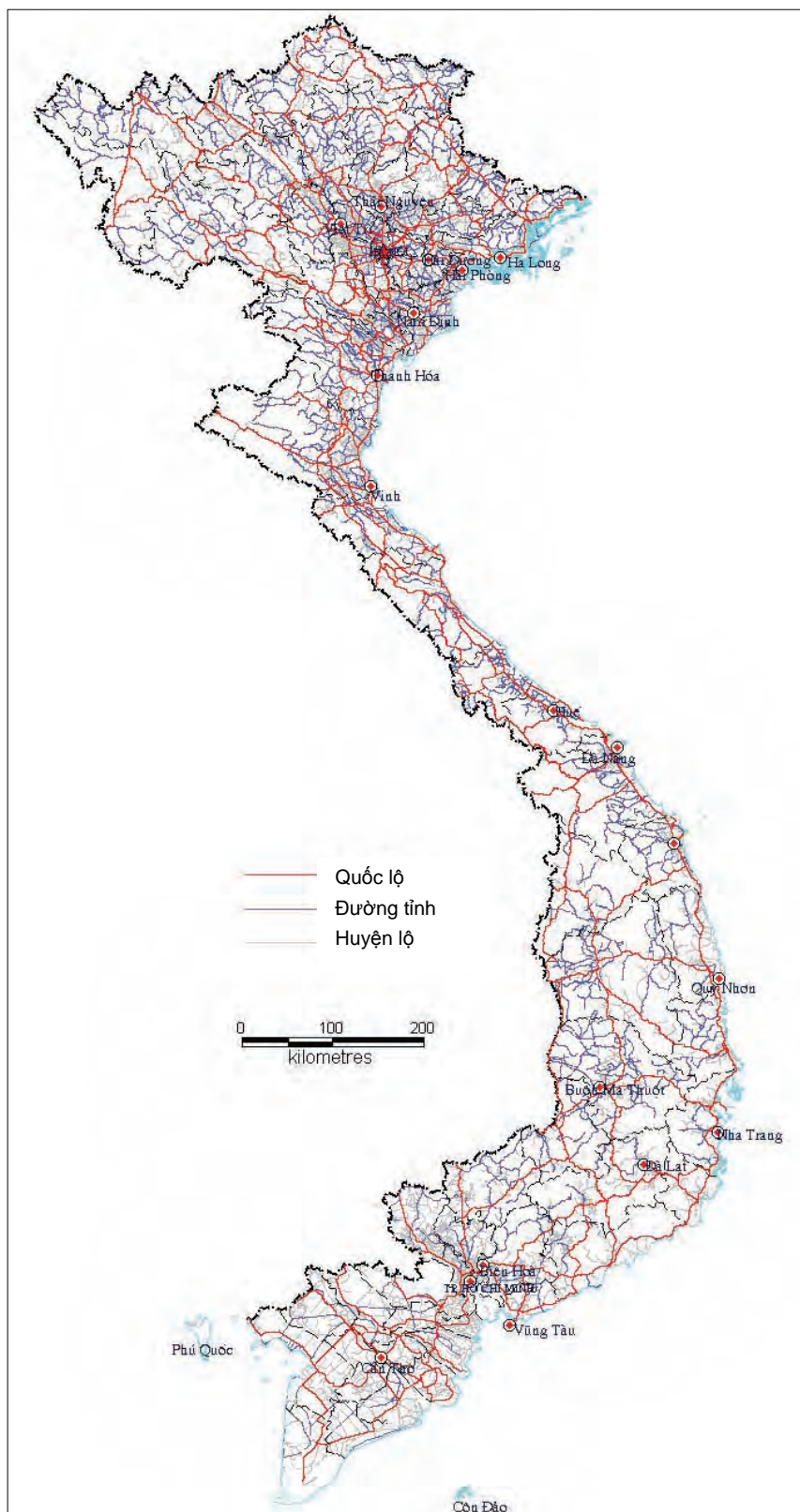
Về cơ bản các tuyến đường tỉnh phải đóng vai trò là đường gom cho các tuyến quốc lộ và phục vụ giao thông nội tỉnh. Tuy nhiên, do chiều dài hạn chế và điều kiện đường kém nên các tuyến đường này chưa phát huy được chức năng như mong muốn. Các tuyến đường tỉnh ở Việt Nam chỉ dài hơn mạng lưới quốc lộ khoảng 28%. Ở phần lớn các nước phát triển, hệ thống đường này phải dài ít nhất gấp 2 lần mạng lưới đường chính. Vì vậy, các xe nội tỉnh có xu hướng sử dụng quốc lộ, gây ra sự pha tạp trong luồng xe địa phương, phần lớn là xe máy và xe chạy suốt gồm xe ô tô con, xe tải hạng nặng trên quốc lộ. Dòng xe hỗn hợp vừa không an toàn vừa không hiệu quả.

Bảng 2.2.2 Mạng lưới đường bộ theo loại đường và loại phủ mặt

Loại đường	Năm	Tổng chiều dài (km)	Chiều dài từng loại phủ mặt (km)					
			Bê tông nhựa	Bê tông xi măng	Thâm nhập nhựa	Cấp phối	Đất	Khác
Quốc lộ	1999	15.520	5.354	94	5.828	3.178	-	-
	2006	17.295	7.705	342	6.410	2.838	-	-
	2008	17.228	9.384	626	6.304	912	-	-
Đường tỉnh	1999	18.344	829	157	5.609	7.309	-	-
	2006	23.138	3.474	701	11.030	4.816	3.073	44
	2008	23.520	Thiếu số liệu					
Đường huyện	1999	37.437	-	-	-	-	-	-
	2006	54.962	739	1.082	4.608	14.631	32.392	1.510
	2008	49.823	Thiếu số liệu					
Đường xã	1999	134.463	-	-	-	-	-	-
	2006	141.442	1.616	18.442	9.226	34.897	77.261	-
	2008	151.187	Thiếu số liệu					
Đường đô thị	1999	5.919	2.297	-	3.622	-	-	-
	2006	8.536	2.465	776	2.750	976	1.568	-
	2008	8.492	Thiếu số liệu					
Đường khác	1999	5.451	-	-	-	-	-	-
	2006	6.414	-	169	575	2.726	2.944	-
	2008	6.434	Thiếu số liệu					
Tổng	1999	224.639	-	-	-	-	-	-
	2006	251.787	15.999	21.512	34.600	60.884	117.238	1.554
	2008	256.684	Thiếu số liệu					

Lưu ý: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2 tổng hợp dựa trên thông tin thu thập từ Viện chiến lược phát triển GTVT và Cục Đường bộ VN.

Hình 2.2.1 Mạng lưới đường bộ Việt Nam



Nguồn: Cục Đường bộ Việt Nam

3) Mật độ đường

Bảng 2.2.3 tóm tắt mật độ đường và chỉ số mật độ đường của Việt Nam. Bảng 2.2.4 so sánh mật độ đường ở Việt Nam và ở các nước khác. Kết quả so sánh cho thấy Việt Nam khá hơn so với các nước ASEAN khi xét về cả mạng lưới đường chung và mạng lưới đường chính yếu (Hình 2.2.3 và Hình 2.2.4). Các nước phát triển có mật độ đường cao hơn nhiều.

Nhật Bản, quốc gia có điều kiện địa hình tương tự như Việt Nam, có thể được coi là một mức chuẩn để cải thiện mật độ đường tương lai. Theo giả định này, Việt Nam cần mở rộng mạng lưới đường chính yếu thêm 10.000 km nữa. Mật độ mạng lưới đường chính yếu sẽ là 0,083 tương đối phù hợp với quy mô dân số và lượng phương tiện năm 2030.

Bảng 2.2.3 Mật độ đường và chỉ số mật độ đường của Việt Nam

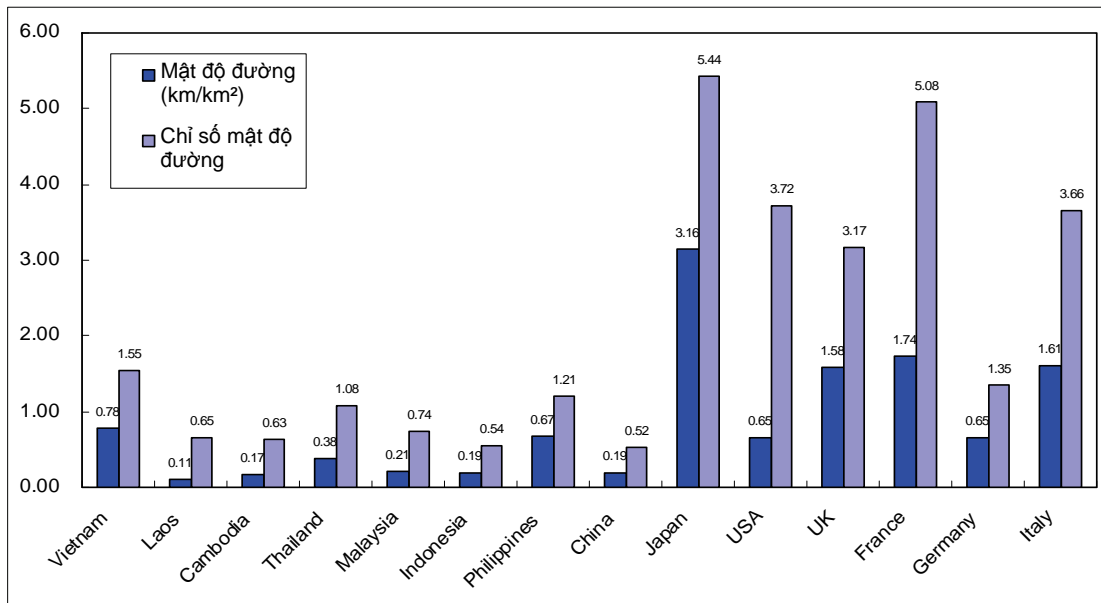
Chiều dài tuyến, L (km)	Tổng	256.684
	Quốc lộ	17.228
Tổng diện tích đất, A (km ²)		329.314
Dân số, P (x1,000)		82.895
Mật độ đường, RD (km/km ²) RD = L / A	Tổng	0,78
	Quốc lộ	0,053
Chỉ số mật độ đường, RDI RDI = L / √ PxA	Tổng	1,55
	Quốc lộ	0,11

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

Bảng 2.2.4 So sánh mật độ đường và chỉ số mật độ đường giữa một số nước

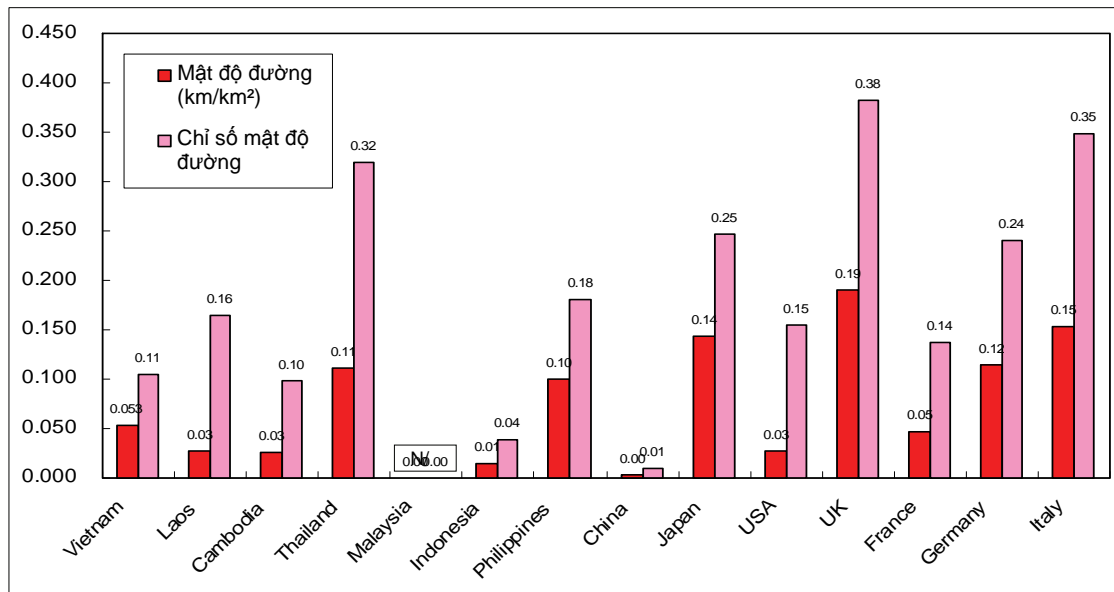
NƯỚC	Việt Nam	Lào	Campuchia	Thái Lan	Malaysia	Indonesia	Philippines
Diện tích (km ²)	329314 '7	236800 '1	181035 'S	514000 '6	330000 '6	1 890754 '3	299404 '6
Dân số (x1000)	82895 '7	6678 '1	12762 'S	62830 '6	26640 '6	237512 '1	92681 '1
Số xe đã đăng ký (x1000)	973					22985 '3	2466 '5
Chiều dài đường bộ (km)							
Đường cao tốc	(5753) '7				1 192 '10		
Đường chính yếu (quốc lộ hoặc tương đương)	17228 '7	6515 '8	4695 'S	57403 '2		26328 '3	30161 '5
Đường thứ yếu (đường tỉnh hoặc tương đương)	22783 '7	8880 '8	6615 'S			47877 '3	27076 '5
Mạng lưới địa phương v.v.	215936 '7	10605 '8	18948 'S	137403 'S		287577 '3	144845 '5
Tổng chiều dài	256684 '7	26000 '8	30258 'S	194806 '1	69300 'S	361782 '3	202082 '5
Mật độ đường (km/km ²)	0.78	0.11	0.17	0.38	0.21	0.19	0.67
Chỉ số mật độ đường	1.55	0.65	0.63	1.08	0.74	0.54	1.21
Mật độ đường cho mạng lưới chính yếu (km/km ²)	0.053	0.028	0.026	0.112	N/A	0.014	0.101
Chỉ số mật độ đường	0.11	0.16	0.10	0.32	N/A	0.04	0.18
Nước	Trung Quốc	Nhật Bản	Mỹ	Anh	Pháp	Đức	Ý
NƯỚC	9596960 '1	377 887 '4	9826630 '1	244820 '1	547030 '1	357021 '1	301230 '1
Diện tích (km ²)	'1	127288 '1	303825 '1	60944 '1	64058 '1	82370 '1	58145 '1
Dân số (x1000)	'2	75680 '4	237243 '2	30518 '2	36039 '2	47875 '2	35248 '2
Số xe đã đăng ký (x1000)							
Chiều dài đường bộ (km)	'2	7383 '4	75377 '2	3523 '2	10490 '2	12044 '2	6621 '2
Đường cao tốc	'2	54 264 '4	267776 '2	46669 '2	25730 '2	41139 '2	46009 '2
Đường chính yếu (quốc lộ hoặc tương đương)	'2	129139 '4	1651 008 '2	114400 '2	365000 '2	86809 '2	119909 '2
Đường thứ yếu (đường tỉnh hoặc tương đương)	'2	1 002185 '4	4439111 '2	223082 '2	550000 '2	91428 '2	312149 '2
Mạng lưới địa phương v.v.	'2	1 192971 '4	6433272 '2	387674 '2	951220 '2	231420 '2	484688 '2
Tổng chiều dài		3.16	0.65	1.58	1.74	0.65	1.61
Mật độ đường (km/km ²)		5.44	3.72	3.17	5.08	1.35	3.66
Chỉ số mật độ đường		0.144	0.027	0.191	0.047	0.115	0.153
Mật độ đường cho mạng lưới chính yếu (km/km ²)		0.25	0.15	0.38	0.14	0.24	0.35

Hình 2.2.2 So sánh mật độ đường và chỉ số mật độ đường giữa một số nước



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2 tổng hợp từ Bảng 2.1.4

Hình 2.2.3 So sánh mật độ đường và chỉ số mật độ đường giữa một số nước (đường chính yếu)



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2 tổng hợp từ Bảng 2.1.4.

4) Quốc lộ

(1) Điều kiện mật độ đường

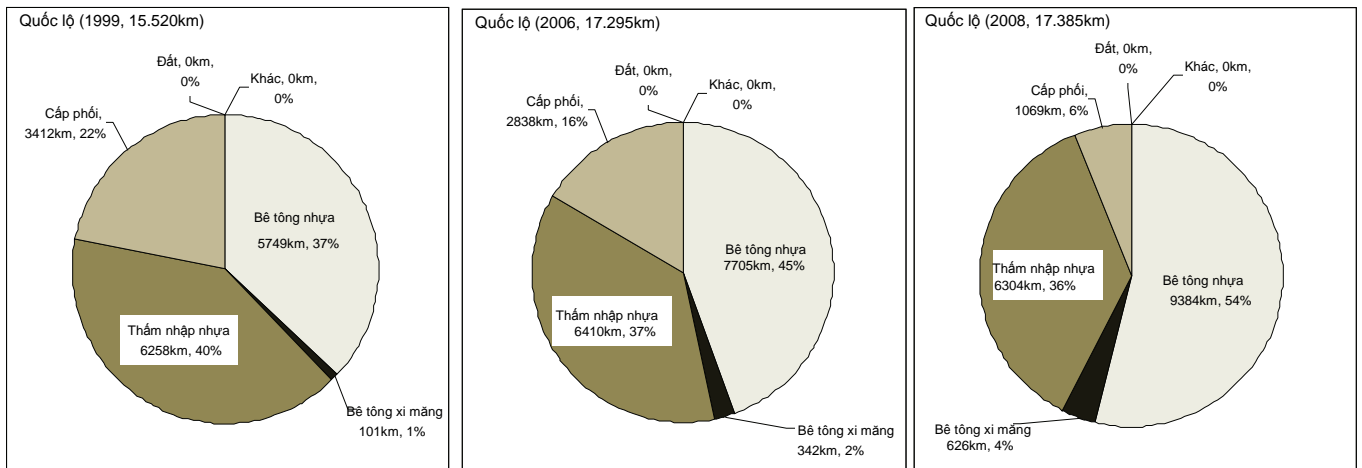
Hình 2.2.5 tổng hợp tỷ lệ chiều dài quốc lộ chia theo từng loại phủ mặt trong các năm 1999, 2006 và 2008.

Đường thấm nhập nhựa có tỷ trọng lớn nhất là hơn 40% trong tổng số chiều dài mạng lưới quốc lộ năm 1999 trong khi đường bê tông nhựa chỉ chiếm 37%. Do công tác nâng cấp đường thấm nhập nhựa lên bê tông nhựa đang diễn ra mạnh mẽ nên tỷ trọng đường thấm nhập nhựa đang giảm còn tỷ trọng đường bê tông nhựa lại tăng.

Ngoài ra, đã có nhiều dự án rải mặt các tuyến đường cấp phối bằng nhựa đường. Nhờ đó, năm 2008, tổng chiều dài đường bê tông nhựa đã vượt quá 50% mạng lưới quốc lộ, tỷ lệ đường có rải mặt (bê tông nhựa, bê tông xi măng hay thấm nhập nhựa) đã lên tới 95%. Gần 5% còn lại vẫn là đường cấp phối. Các đoạn không rải mặt chủ yếu là ở khu vực phía bắc, các khu vực vùng sâu vùng xa và gần biên giới Campuchia.

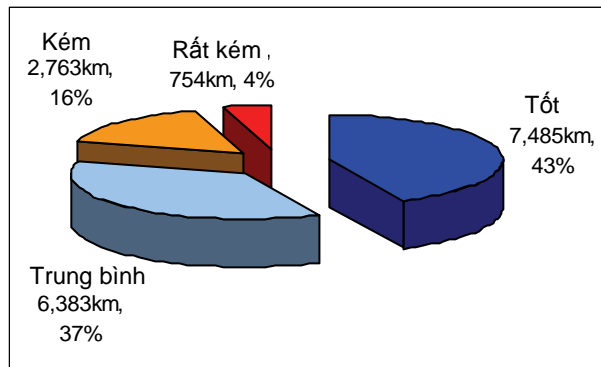
Hình 2.2.5 tổng hợp sự phân bố điều kiện mặt đường trên các tuyến quốc lộ theo số liệu thống kê của Bộ GTVT. Điều kiện mặt đường mạng lưới quốc lộ còn kém. Tới 20% các tuyến đường trong tình trạng kém và rất kém, chỉ có 43% trong tình trạng tốt, còn 37% còn lại ở mức trung bình.

Hình 2.2.4 Phân bố loại bề mặt quốc lộ, 1996, 2006, 2008



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2 tổng hợp dựa vào thống kê đường bộ do TDSI, Bộ GTVT cung cấp

Hình 2.2.5 Điều kiện mặt đường các tuyến quốc lộ



Nguồn: Thống kê đường bộ do TDSI, Bộ GTVT cung cấp

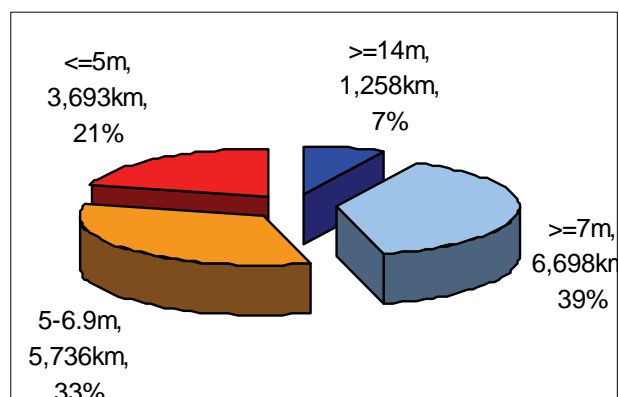
(2) Chiều rộng đường và số làn xe

Hình 2.2.6 thể hiện sự phân bố chiều rộng lòng đường trên các tuyến quốc lộ. Trên 50% tuyến đường có chiều rộng rải mặt dưới 7m.

Phần lớn các tuyến quốc lộ ở Việt Nam chỉ có 2 làn xe (cho hai hướng). Dòng giao thông là dòng hỗn hợp các loại xe – chủ yếu là xe máy, sau đó là ô tô con, xe tải nặng, xe khách và xe đạp – một số đoạn gần các đô thị đang trở nên tắc nghẽn. Với đặc điểm đường và giao thông như vậy nên 40% vụ tai nạn giao thông là do phóng nhanh, vượt ẩu (khi phương tiện tốc độ cao vượt các phương tiện tốc độ thấp và/hoặc xe máy. Xe máy liên quan tới 70% số vụ tai nạn giao thông đường bộ.

Hình 2.2.6

Tỷ lệ chiều dài của quốc lộ theo chiều rộng lòng đường



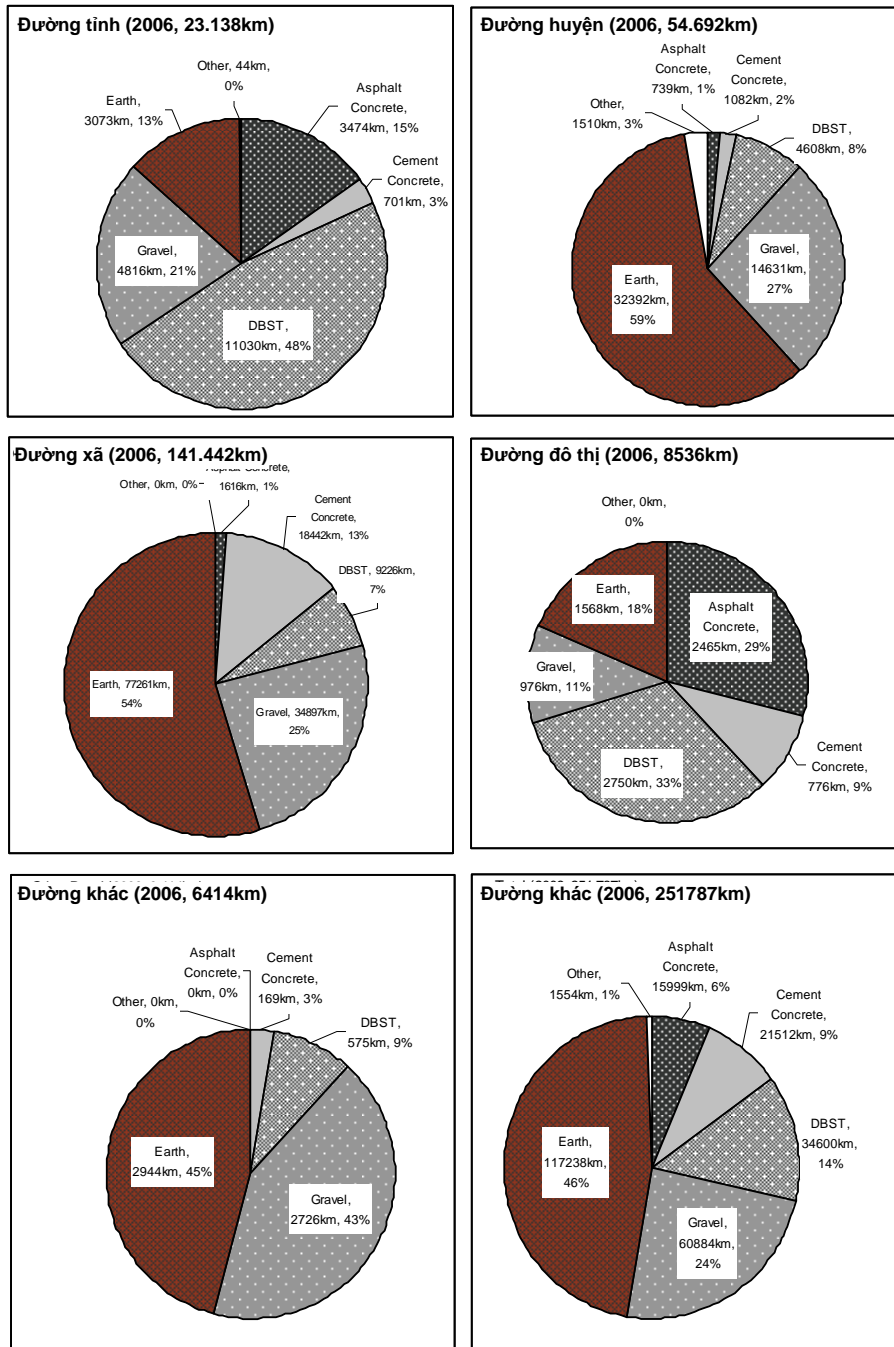
Nguồn: Thống kê đường bộ do TDSI, Bộ GTVT cung cấp

5) Đường tỉnh và các loại đường khác

Đường tỉnh (23.520 km), đường huyện (49.823km), đường xã (151.187km), đường đô thị (8.492km) và các loại đường địa phương khác (6.434km) hỗ trợ cho quốc lộ tùy theo vai trò của từng loại đường trên hệ thống, mạng lưới đường bộ Việt Nam.

Tuy nhiên, điều kiện của các tuyến đường địa phương này còn xấu hơn nhiều so với các tuyến quốc lộ. Hình 2.2.7 tổng hợp điều kiện mặt đường của các tuyến đường địa phương, thể hiện rõ tỷ lệ đường rải mặt kém. Cần phải cải thiện điều kiện của các tuyến đường địa phương này do chúng chiếm phần lớn mạng lưới đường bộ cả nước.

Hình 2.2.7 Điều kiện các tuyến đường tỉnh và các tuyến đường khác



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2 tổng hợp dựa vào thống kê đường bộ do TDSI, Bộ GTVT cung cấp.

Chú thích: Loại mặt đường: Asphalt Concrete: bê tông nhựa; Cement Concrete: Bê tông xi măng; DBST: thảm nhập nhựa; Gravel: cấp phối; Earth: đất; Other: khác

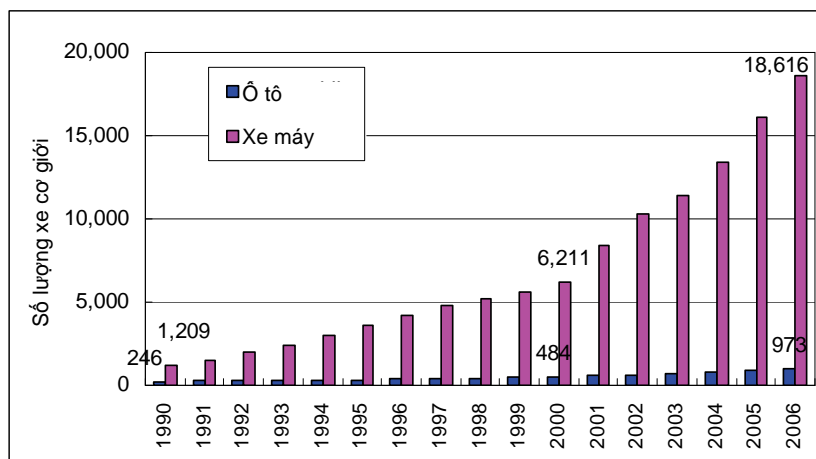
2.3 Vận tải đường bộ

1) Lượng xe cơ giới đã đăng ký ở Việt Nam

Trong giai đoạn thập kỷ 1990, số lượng xe cơ giới đăng ký tăng lên nhanh chóng với xe máy hàng năm tăng 17,8% còn ô tô tăng 7,0%/năm. Số lượng xe máy và xe ô tô con tăng lần lượt từ 1,2 triệu và 246.000 năm 1990 lên 6,2 triệu và 484.000 năm 2000.

Sự tăng trưởng gia tăng mạnh sau năm 2000 do việc nhập khẩu ồ ạt các loại xe giá rẻ từ Trung Quốc. Số lượng xe máy và xe ô tô con tăng mạnh hơn nữa đạt lần lượt là 19 triệu và 1 triệu chiếc với tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm là 20,1% và 12,3%. Năm 2006, tỷ lệ sở hữu xe cơ giới là 220 xe máy và 12 xe ô tô con cho 1000 dân. Ở TpHCM và Hà Nội, tỷ lệ sở hữu xe ô tô con và xe máy cho 10.000 dân lần lượt là 37 xe ô tô con và 548 xe máy ở TpHCM, và 41 xe ô tô con và 349 xe máy ở Hà Nội. Lấy tình hình ở TpHCM và Hà Nội làm mốc chuẩn thì có thể nói mức độ sở hữu xe cơ giới ở Việt Nam sẽ còn tiếp tục gia tăng cùng với mức tăng thu nhập trung bình trong tương lai.

Hình 2.3.1 Số lượng các phương tiện cơ giới



Nguồn: Báo cáo tiến độ của Nghiên Quy hoạch Tổng thể An toàn Giao thông đường bộ quốc gia, nước CHXHCN Việt Nam

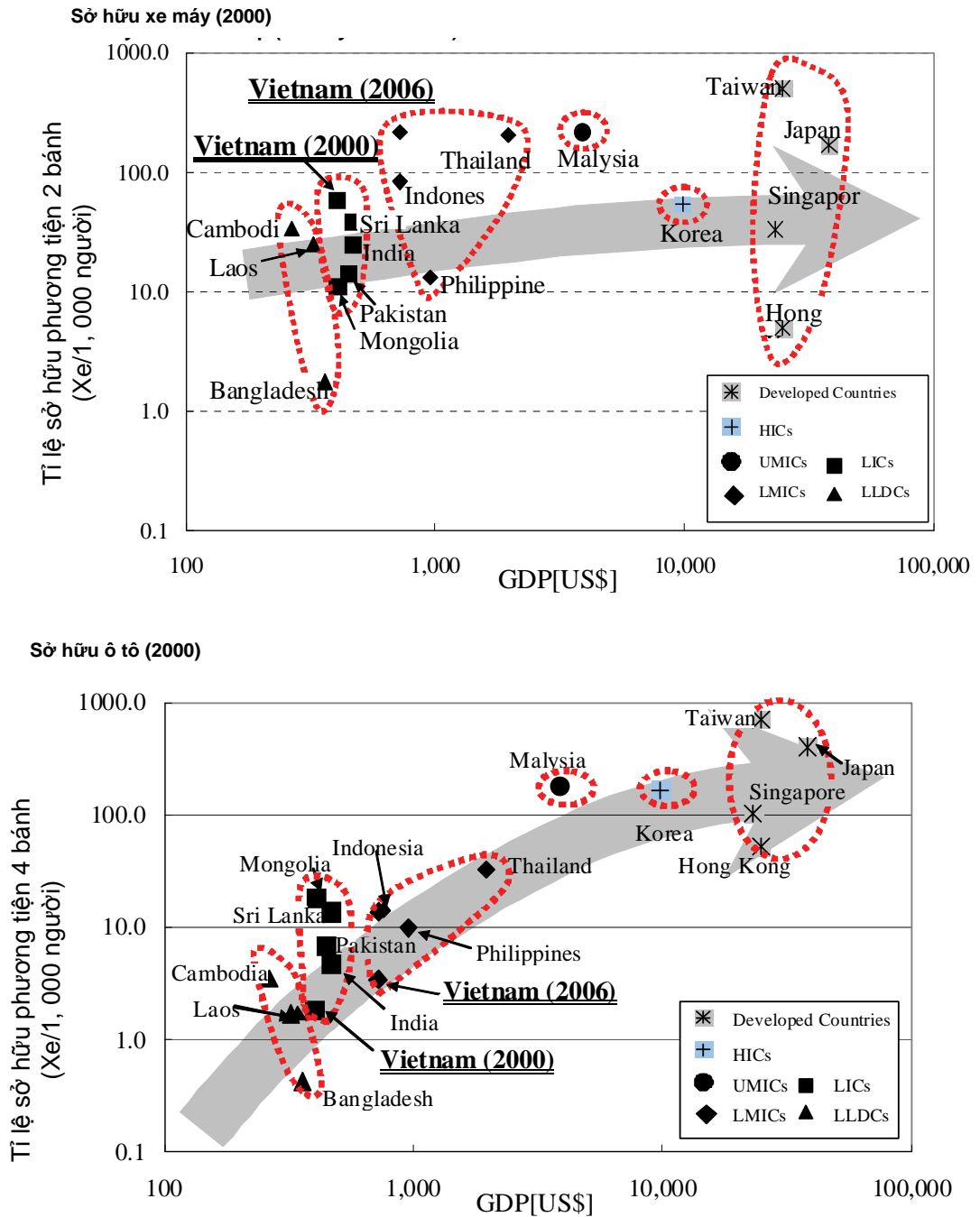
2) Cơ giới hóa

Dân số gia tăng, tỉ lệ cơ giới hóa cũng gia tăng nhanh chóng. Chủ sở hữu phương tiện, cụ thể là xe máy cũng gia tăng đáng kể. Năm 2006, ước tính có khoảng 286.000 xe ô tô và 17.901.000 xe máy ở Việt Nam, tăng lần lượt từ 142.000 xe ô tô và 4.496.000 xe máy. Giai đoạn 2000 – 2006, lượng ô tô và xe máy đã tăng lên khoảng 24.000 ô tô và 2.234.000 xe máy tương đương với 12,4 % và 25,9% trung bình/năm. Mặt khác, lượng xe máy đã tăng đáng kể với tỉ lệ tăng bình quân năm từ những năm 1990. Tốc độ tăng trưởng xe máy trong giai đoạn 2000 – 2006 cũng tăng nhanh chóng, gây nguy cơ tắc nghẽn tại một số nơi. Chỉ số tăng trưởng kinh tế đạt ở mức 10,3%/năm từ năm 2000 – 2006 cho thấy sự gia tăng về phương tiện ô tô và xe máy.

Bảng 2.3.1 Lượng phương tiện ở Hà Nội theo từng loại

Loại phương tiện	Số lượng (000)		Tăng trưởng hàng năm (%)	Chủ sở hữu/người (000)	
	2000	2006		2000	2006
Ô tô	4.496	17.901	25,9	57,9	215,2
Xe máy	142	286	12,4	1,8	3,4
Tổng	4.638	18.187	25,6	59,7	218,6

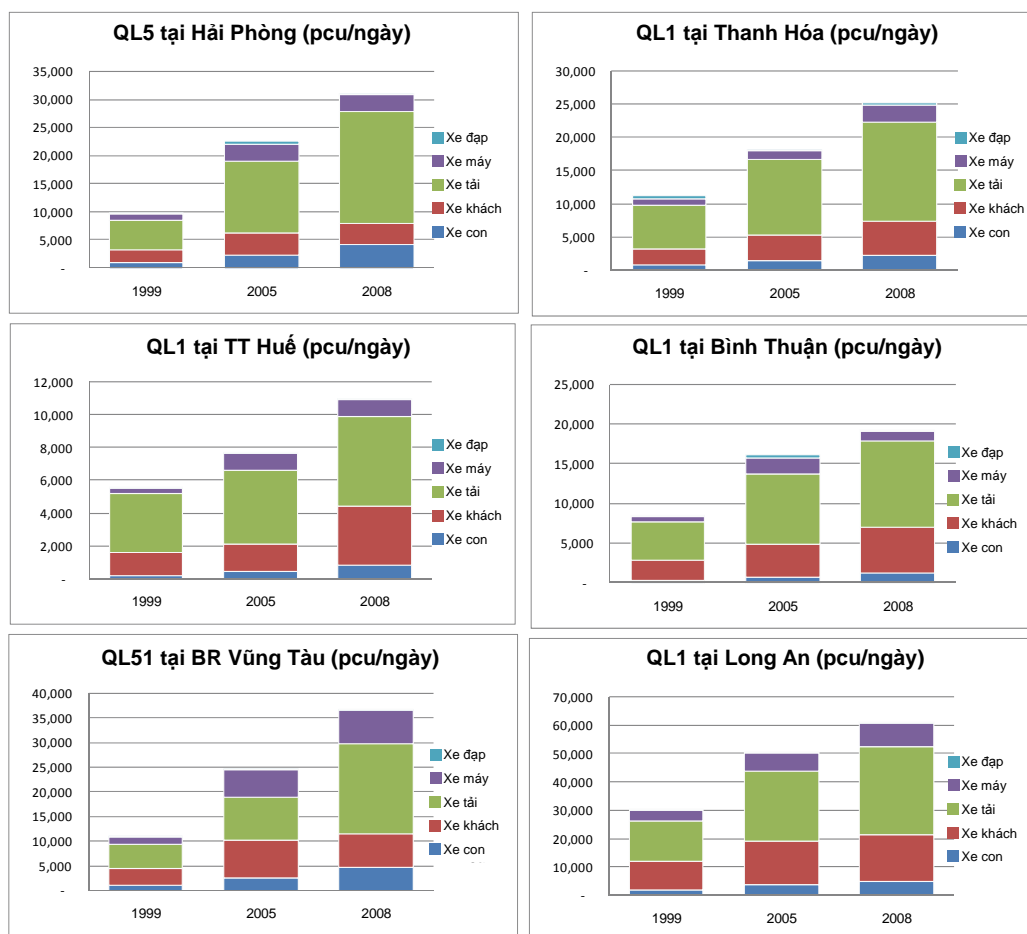
Hình 2.3.2 So sánh chủ sở hữu phương tiện và GDP khu vực/đầu người



3) Vận tải đường bộ

Đường bộ là ngành chiếm phần lớn khối lượng vận chuyển hành khách liên tỉnh, cụ thể là 85% về số lượng hành khách và 63% về hành khách – km. Xét về khối lượng hàng hóa liên tỉnh, tỷ trọng của ngành đường bộ là 68% về khối lượng vận chuyển (tấn) và 15% về khối lượng luân chuyển tấn-km. Từ năm 2000 tới năm 2006, nhu cầu vận tải đường bộ tăng lần lượt là 12% và 17% mỗi năm (đối với cả hành khách –km và tấn-km) (nguồn: Niên giám thống kê 2007). Do đó, cũng không có gì đáng ngạc nhiên khi thấy mức độ tắc nghẽn đã tăng mạnh không chỉ tại các trung tâm đô thị mà còn cả trên các trục liên tỉnh chính, ví dụ như QL1, QL5 và QL18 (xem Hình 2.3.2). Ngoài ra, lưu lượng xe tải đã tăng mạnh, góp phần đáng kể vào không chỉ tình trạng tắc nghẽn mà còn vào việc làm mặt đường xuống cấp nhanh.

Hình 2.3.3 Lưu lượng xe đường bộ trên một số đoạn quốc lộ



Nguồn: số liệu năm 1999 từ VITRANSS; số liệu năm 2005 từ nghiên cứu nối tiếp VITRANSS; và số liệu năm 2008 từ VITRANSS 2.

2.4 Quản lý nhà nước và cấp vốn phát triển đường bộ

1) Thể chế

Bộ luật cơ sở cho chuyên ngành GTVT đường bộ do Quốc hội ban hành ngày 29 tháng 06 năm 2001 là Luật Giao thông Đường bộ sửa đổi (Nghị quyết số 23/2008/QH12 ngày 13 tháng 11 năm 2008) chính thức có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 07 năm 2009, bao gồm các điều khoản về kết cấu hạ tầng đường bộ và sử dụng đường bộ. Luật quy định phân loại đường bộ thành 6 hệ thống theo cấp quản lý. Năm 2004, Chính phủ ban hành Nghị định 186/2004/ND-CP với các điều khoản quan trọng về bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, bao gồm cả tiêu chuẩn kỹ thuật cho các cấp đường, các nguyên tắc quy hoạch và thông qua dự án, quy định quản lý dự án BOT đối với đường bộ, thu hồi đất và đánh giá tác động môi trường.

Quyền hạn, trách nhiệm và cơ cấu tổ chức của Bộ GTVT được quy định trong Nghị định số 51/2008/NĐ-CP của Chính phủ ngày 22 tháng 4 năm 2008 trong đó Cục Đường bộ Việt Nam được nâng lên thành Tổng Cục Đường bộ Việt Nam. Hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục Đường bộ Việt Nam đang được dự thảo để trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Bộ GTVT cũng đã ban hành Quyết định số 3033/QĐ-BGTVT tháng 10 năm 2004 về việc thành lập Công ty Đầu tư Phát triển đường cao tốc (VEC).

Nhận thấy vai trò của việc đảm bảo an toàn giao thông, Bộ GTVT đã ra quyết định số 4134/2001/QĐ-BGTVT về thiết lập hệ thống kiểm định xe đối với xe 4 bánh, đồng thời Thủ tướng Chính phủ cũng thành lập Ủy ban Quốc gia về An toàn Giao thông và ban hành Chỉ thị số 718/TTg về việc tăng cường chỉ đạo thực hiện các nghị định của Chính phủ nhằm đảm bảo ATGT quốc gia.

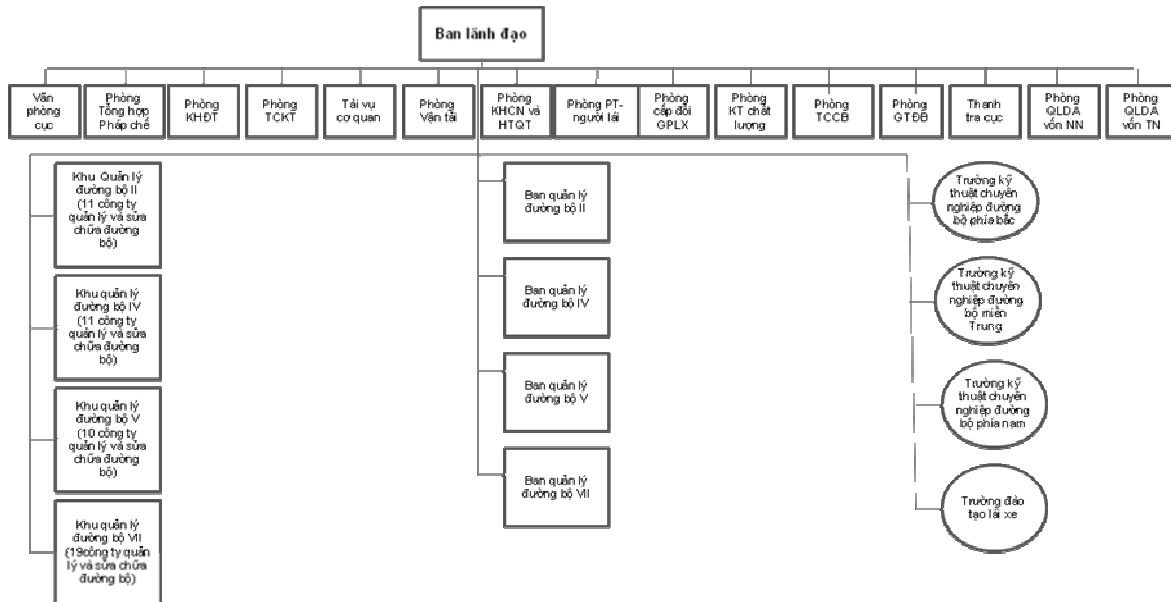
Công tác quy hoạch và phát triển tất cả các tuyến quốc lộ thuộc trách nhiệm của Cục Đường bộ VN – 1 trong số các cơ quan quản lý chuyên ngành trực thuộc của Bộ. Cơ cấu tổ chức của cơ quan này thể hiện trong Hình 2.4.1. Việc thực hiện thực tế các chức năng quản lý đường bộ lại được phân theo 4 khu vực địa lý. Theo đó, xây dựng đường bộ là trách nhiệm của các ban quản lý dự án, công tác bảo trì được phân cho 4 khu quản lý đường bộ với các doanh nghiệp bảo trì và sửa chữa đường bộ. Nội dung thiết kế kỹ thuật cũng được giao một phần cho 4 công ty tư vấn. Hoạt động xây dựng thực tế các tuyến đường bộ được ký hợp đồng với các công ty xây dựng công trình giao thông trong nước, phần lớn là DNNN thuộc Bộ GTVT và các tỉnh/thành. Bộ GTVT có trên 200 DNNN, trong đó có khoảng 100 doanh nghiệp xây dựng công trình giao thông.

Trước đây, Cục Đường bộ VN cũng có các công ty vận chuyển hành khách và hàng hóa, nhưng sau đó các doanh nghiệp này được chuyển sang Vinamotor. Các đơn vị này hoạt động như các công ty tư nhân hưởng thụ theo dịch vụ mình cung cấp. Theo ước tính, thị phần của các doanh nghiệp vận tải hàng hóa chưa đến 5%, thường sử dụng giá cước cố định, có trợ giá cho các khu vực miền núi và khó khăn.

VEC là một doanh nghiệp Nhà nước trực thuộc bộ GTVT. VEC được thành lập vào tháng 10 năm 2004 với mục tiêu phát triển các tuyến đường cao tốc theo hình thức thu hút vốn đầu tư đa dạng kể cả nhượng quyền thu phí. Tới năm 2008, VEC báo cáo đã và sẽ xây dựng 369km đường cao tốc với tổng mức đầu tư 43 nghìn tỷ đồng (2,5 tỷ USD), bao gồm giai đoạn 1 tuyến đường cao tốc Cầu Giẽ – Ninh Bình, 8 nghìn tỷ đồng (500 triệu USD), dự án Hà Nội – Lào Cai 20 nghìn tỷ đồng (1,25 tỷ USD), dự án TpHCM – Long Thành – Dầu Giây 15 nghìn tỷ đồng (937,5 triệu USD). ADB đang có dự án hỗ trợ kỹ thuật cho dự án

TpHCM – Giàu Dâu. VEC cũng đang chuẩn bị xây dựng các tuyến đường cao tốc khác như Ninh Bình – Thanh Hóa và Hà Nội – Lạng Sơn, Hạ Long – Móng Cái và Bến Lức – Long Thành với tổng chiều dài 370km, chi phí 35 nghìn tỷ đồng (2,3 tỷ USD).

Hình 2.4.1 Cơ cấu tổ chức Tổng Cục Đường bộ Việt Nam



Nguồn: Cục Đường bộ Việt Nam

2) Cấp vốn

Việc phát triển đường bộ chủ yếu dựa vào “ngân sách Nhà nước và phát hành trái phiếu”. Tất cả các nguồn ngân sách đều do Bộ Tài chính kiểm soát. Gần đây, Quốc hội đã thông qua Luật giao thông đường bộ sửa đổi năm 2008, trong đó điều 49 quy định về việc thành lập quỹ bảo trì đường bộ. Cơ chế và tổ chức của quỹ này đang trong quá trình chuẩn bị, bao gồm các nguồn vốn cụ thể và cách thức sử dụng quỹ này.

Các chi phí hoạt động và vốn của Cục Đường bộ VN, cũng như 4 khu quản lý đường bộ chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước. Các loại cước phí thu trực tiếp từ người sử dụng vẫn còn nhỏ và chủ yếu là phí sử dụng đường và cầu. Phần lớn các dự án hạ tầng đường bộ sử dụng nguồn vốn ODA, Ngân sách Nhà nước và trái phiếu. Khoảng 23% vốn đầu tư cho giai đoạn 2000 – 2005 là từ ODA (xem Bảng 2.4.1).

Trong giai đoạn 1999 – 2002, đường bộ luôn được bố trí phần lớn ngân sách dành cho phát triển kết cấu hạ tầng (xem Bảng 2.4.2), tương đương với 1,0 – 1,1% GDP, nhưng Cục Đường bộ VN mong muốn có được mức 3,0 – 3,3% tổng GDP.

Bảng 2.4.1 Đầu tư vào ngành GTVT, 2001 - 2005¹⁾

Nguồn vốn	Cả nước 2001–2005 ²⁾	%	Bộ GTVT 2001–2005 ³⁾	%
1. Ngân sách Nhà nước	42.149	35,2	18.312	28,7
2. Tín dụng Nhà nước	6.780	5,7	7.026	11,0
3. ODA	27.798	23,2	15.777	24,8
4. Trái phiếu chính phủ	13.899	11,6	17.329	27,2
5. Vốn doanh nghiệp nhà nước	4.746	4,0	3.294	5,2
6. FDI	5.876	4,9	n.a.	-
7. Vốn tư nhân/BT/BOT	18.645	15,6	2.000	3,1
Tổng	119.893	100,0	63.738	100,0
% GDP, giá hiện tại	3,89		2,10	

¹⁾ tỷ đồng, giá hiện tại

²⁾ Chuyển đổi từ giá năm 2001, Kế hoạch PTKTXH 2006-2010, Bộ KHĐT, 22/11/2006

³⁾ 4823/BGTVT-KHĐT ngày 09/08/2005.

Bảng 2.4.2 Phân bổ đầu tư ngân sách Nhà nước cho từng phương thức

Ngành	1999	2000	2001	2002	%
Đường bộ	4946	5272	5112	7182	82,8
Đường sắt	389	568	867	273	7,7
Đường thủy	178	141	212	282	3,0
Cảng và Vận tải biển	142	139	170	247	2,6
Hàng không	50	80	75	278	1,8
Khác	196	190	146	43	2,1
Tổng	5.901	6.390	6.582	8.305	100,0
GDP cả nước	399.942	441.646	481.295	535.762	
Giao thông/GDP (%)	1,48	1,45	1,37	1,55	1,46

Nguồn: Bộ Tài chính (Rà soát chi phí công cho ngành GTVT/ 2004WB)

3) Luật và các văn bản pháp luật

Trong 10 năm trở lại đây, phần lớn các luật và văn bản pháp luật liên quan tới đường bộ và vận tải đường bộ đều đã được sửa đổi, nhiều quy định khác được ban hành (xem các bảng 2.4.3 và 2.4.4). Sau đây là những quy định mới về tiêu chuẩn kỹ thuật:

- (i) TCVN 4054: 2005 quy định về tiêu chuẩn đường ô tô – yêu cầu thiết kế.
- (ii) TCVN 5729-07, các quy định về đường ô tô cao tốc – tiêu chuẩn thiết kế.
- (iii) TCXDVN 104-07 về đường đô thị – yêu cầu thiết kế.

Bảng 2.4.3 Các luật liên quan tới xây dựng đường bộ

STT	Tên	Mã	
Luật	1	Luật đất đai	13/2003/QH11
	2	Luật xây dựng	16/2003/QH11
	3	Luật giao thông đường bộ	23/2008/QH12
	4	Luật phòng cháy, chữa cháy	27/2001/QH10
	5	Luật điện lực	28/2004/QH11
	6	Luật di sản văn hóa	29/2001/QH10
	7	Luật bảo vệ môi trường	52/2005/QH11
	8	Luật đầu tư	59/2005/QH11
	9	Luật doanh nghiệp	60/2005/QH11
	10	Luật đấu thầu	61/2005/QH11
	11	Luật tiêu chuẩn và quy chuẩn	8/2006/QH11
Nghị định	1	Nghị định của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 16/2005/NĐ-CP	112/2006/ND/CP
	2	Thực hiện Luật tiêu chuẩn và xây dựng	127/2007/ND/CP
	3	Quản lý dự án đầu tư	16/2005/ND/CP
	4	Quản lý Nhà nước về chất lượng sản phẩm và hàng hóa	179/2004/ND/CP
	5	Quản lý chất lượng công trình xây dựng	209/2004/ND/CP
	6	Xây dựng công trình ngầm đô thị	41/2007/ND/CP
	7	Tuyển dụng và quản lý người nước ngoài	4/2008/ND/CP
	8	Hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu xây dựng	58/2008/ND/CP
	9	Nghị quyết xử lý một số vướng mắc trong hoạt động đầu tư xây dựng	59/2007/NQ/CP
Quyết định	1	Quy định về hoạt động của hội đồng nghiệm thu nhà nước về công trình xây dựng	04/2007/QD/HDNTNN
	2	Quy hoạch tổng thể phát triển GTVT đường sắt tới năm 2020	06/2002/QD/TTg
	3	Quy chế áp dụng Tiêu chuẩn xây dựng nước ngoài	09/2005/QD/BXD
	4	QHTT giao thông vận tải TpHCM tới năm 2020	101/QD/TTg
	5	Thông qua báo cáo dự án đầu tư Tuyến 1	1453/QD/UBND
	6	Quy định về áp dụng tiêu chuẩn trong xây dựng công trình giao thông	25/2005/QD/BGTVT
	7	QHTT phát triển vùng thủ đô Hà Nội đến năm 2020	490/QD/TTg
	8	Bảo vệ di sản 29-10-1957	519/QD/TTg
	9	Quy định về thành lập Hội đồng nghiệm thu Nhà nước	68/2006/QD/TTg
	10	Hướng dẫn kiểm tra và chứng nhận sự phù hợp về tiêu chuẩn	77/QD/UBND
	11	Quản lý và thực hiện công tác rà phá bom mìn	96/2006/QD/TTg
Thông tư	1	Hướng dẫn kiểm tra và chứng nhận sự phù hợp về chất lượng	11/2005/TT-BXD
	2	Hướng dẫn quản lý cây xanh đô thị	20/2005/TT-BXD
	3	Hướng dẫn về hợp đồng xây dựng	06/2007/TT-BXD
	4	Hướng dẫn xây dựng và áp dụng tiêu chuẩn	21/2007/TT-BKHCHN
	5	Hướng dẫn thực hiện chính sách thuế và ưu đãi thuế đối với các chương trình, dự án sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)	123/2007/TT-BTC
	6	Hướng dẫn về tuyển dụng và quản lý người nước ngoài	08/2008/TT-BLDTBXH
	7	Hướng dẫn điều chỉnh giá và hợp đồng xây dựng	09/2008/TT-BXD
	8	Hướng dẫn phương thức và mức thu phí, giá thuê sử dụng kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do nhà nước đầu tư	21/2008/TT-BTC

Bảng 2.4.4 Các tiêu chuẩn, quy định liên quan tới xây dựng đường bộ

STT	Tiêu chuẩn/Quy định	Mã	
Tiêu chuẩn điều tra, khảo sát	1	Tính toán các đặc trưng dòng chảy lũ	22TCN 220-95
	2	Tiêu chuẩn về đánh giá tác động môi trường trong các dự án GTVT	22TCN 242-98
	3	Tiêu chuẩn về khoan thăm dò địa chất	22TCN 259-2000
	4	Quy trình khảo sát địa chất các công trình đường thủy	22TCN 260-2000
	5	Tiêu chuẩn khảo sát đường ô tô	22TCN 263-2000
	6	Tiêu chuẩn lập bản đồ địa hình	96TCN 43-90
	7	Phân cấp kỹ thuật đường thủy nội địa	TCVN 5664-92
Tiêu chuẩn thiết kế	1	Tiêu chuẩn thiết kế hầm	11TCN 19-84
	2	Tiêu chuẩn thiết kế – Móng cột	20TCN 21-86
	3	Quy trình khảo sát địa chất công trình và thiết kế biện pháp ổn định nền đường vùng có hoạt động trượt, sụt, lở đất	22TCN 171-87
	4	Quy trình thiết kế cầu công theo trạng thái giới hạn (thiết kế công)	22TCN 18-79
	5	Tiêu chuẩn thiết kế đường giao thông nông thôn (đầu nối, đường gom)	22TCN 210-92
	6	Tiêu chuẩn thiết kế áo đường mềm	22TCN 211-06
	7	Công trình giao thông trong vùng có động đất – Tiêu chuẩn thiết kế	22TCN 221-95
	8	Tiêu chuẩn thiết kế áo đường cứng	22TCN 223-95
	9	Điều lệ báo hiệu giao thông đường bộ	22TCN 237-01
	10	Quy trình xử lý đất yếu bằng bấc thấm	22TCN 244-98
	11	Vải địa kỹ thuật trong xây dựng nền đắp trên đất yếu	22TCN 248-98
	12	Tiêu chuẩn thi công và nghiệm thu cọc khoan nhồi	22TCN 257-2000
	13	Quy trình khảo sát thiết kế nền đường ô tô xử lý nền đất yếu	22TCN 262-2000
	14	Bộ neo bê tông dự ứng lực T13, T15, & D13, D15	22TCN 267-2000
	15	Tiêu chuẩn thiết kế cầu	22TCN 272-05
	16	Tiêu chuẩn thiết kế đường ô tô	22TCN 273-01
	17	Điều lệ báo hiệu giao thông trên đường cao tốc	22TCN 331-05
	18	Tiêu chuẩn thiết kế mạng lưới thoát nước	22TCN 51-84
	19	Đường ô tô – yêu cầu thiết kế (đầu nối, đường gom)	TCVN 4054-2005
	20	Quy trình thiết lập, tổ chức xây dựng và thiết kế thi công	TCVN 4252-88
	21	Đường ô tô cao tốc - yêu cầu thiết kế T	TCVN 5729-97
	22	Đường đô thị – Yêu cầu thiết kế	TCXDVN 104-2007
	23	Tiêu chuẩn thiết kế chiếu sáng nhân tạo đường, đường phố, quảng trường đô thị	TCXDVN 259:2001
	24	Kết cấu thép - Tiêu chuẩn thiết kế	TCXDVN 338-2005
	25	Kết cấu bê tông và bê tông cốt thép - tiêu chuẩn thiết kế	TCXDVN 356-2005
	26	Kết cấu bê tông và bê tông cốt thép - tiêu chuẩn thiết kế cho khu vực có động đất	TCXDVN 365-2005
Tiêu chuẩn thí nghiệm	1	Tiêu chuẩn kỹ thuật thi công và nghiệm thu mặt đường láng nhựa	22TCN 297-01
	2	Quy trình kỹ thuật thi công và nghiệm thu các lớp kết cấu áo đường bằng cấp phối	22TCN 304-03
	3	Nhựa đường polime - yêu cầu kỹ thuật và phương pháp thử nghiệm	22TCN 319-04
	4	Quy trình thí nghiệm (CPT và CPTU)	22TCN 320-2004
	5	Cấp phối đá dăm trong kết cấu áo đường ô tô	22TCN 334-06
	6	Quy trình thí nghiệm các chỉ tiêu cơ lý của đá	22TCN 57-84
	7	Quy trình thí nghiệm bê tông xi măng	22TCN 60-84
	8	Quy trình thí nghiệm nước trong công trình giao thông	22TCN 61-84
	9	Tiêu chuẩn cây xanh	529/BXD/VTK-19 97
	10	Thép cốt Bê tông - Phần 2: Thép thanh vằn	TCVN 1651-2:2008
	11	Tải trọng và tác động – kết cấu bê tông cốt thép	TCVN 2737-95
	12	Đất – Phương pháp thử nghiệm cơ lý đất trong phòng xác định sức chống cắt trên máy cắt phẳng	TCVN 4199-95
	13	Cốt liệu cho bê tông và vữa- yêu cầu kỹ thuật	TCVN 7570:2006
	14	Cốt liệu cho bê tông và vữa. Phương pháp thử	TCVN 7572-1:2006- TCVN 7572-20:2006
Tiêu chuẩn giám sát	1	Quy trình tính toán và thiết kế móng cọc trầm trên nền đất yếu	20TCN 160-87
	2	Công tác trắc địa trong xây dựng công trình	TCXDVN 309-2004

2.5 Xây dựng đường bộ

1) 5 yếu tố trong công tác xây dựng

Công tác xây dựng đường bộ bao gồm 5 yếu tố là nhân lực, máy móc (thiết bị xây dựng), vật liệu (vật liệu xây dựng), phương pháp (công nghệ xây dựng) và tài chính (vốn). Tuy nhiên công tác giải phóng mặt bằng và đền bù đất cho đến nay lại là một trở ngại lớn. Tổng quan về các yếu tố này như sau.

(1) Nhân lực

Khi số lượng các dự án xây dựng ở Việt Nam tăng nhanh thì số lượng người lao động có kỹ năng lại không tăng nên không đáp ứng đủ. Tuy nhiên, có thể dễ dàng thuê lao động không có kỹ năng từ các khu vực gần công trình xây dựng.

(2) Máy móc (thiết bị xây dựng)

Trong 10 năm trở lại đây, hàng nghìn thiết bị xây dựng, chủ yếu là đã qua sử dụng, được nhập khẩu từ nước ngoài. Thời gian huy động các máy móc, thiết bị xây dựng tới khu vực dự án đã được cải thiện đáng kể.

(3) Vật liệu (vật liệu xây dựng)

Miền bắc và miền trung Việt Nam có nhiều tiềm năng cung cấp các vật liệu xây dựng đường bộ, nhất là đá xây dựng. Tuy nhiên, ở khu vực phía nam thì lại thiếu hụt đá xây dựng trầm trọng, nhất là trong vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Đá xây dựng phải nhập khẩu từ Campuchia hoặc vận chuyển tới từ các khu vực miền núi, do đó chi phí vận tải cao.

Về thép, nguồn cung loại vật liệu này mùa hè năm 2008 thiếu hụt trên phạm vi toàn thế giới, do đó đội mức giá các dự án lên cao. Giá đơn vị của loại vật liệu kim này năm 2009 tăng gần 30% so với giá năm 2007.

(4) Phương pháp (công nghệ xây dựng)

Trong thập kỷ vừa qua có nhiều công nghệ xây dựng mới đã được áp dụng ở Việt Nam.

(a) Đường bộ

- (i) **Bác thấm PHD:** Cũng giống như SBD (vải địa kỹ thuật), PHD là phương pháp thoát nước ngang mới trở nên phổ biến để thay cho thoát nước bằng cát do cát đang trở nên đắt đỏ.
- (ii) **Phương pháp hút chân không:** Phương pháp “Hút chân không + PVD” mới được áp dụng gần đây để đẩy nhanh tiến độ gia cố nền đất yếu cho đường bộ. Công nghệ này sẽ được áp dụng phổ biến trong xây dựng đường bộ tại Đồng bằng sông Cửu Long.

(b) Cầu

- (i) **Cầu dây văng:** Công nghệ này được áp dụng với dự án xây dựng cầu Mỹ Thuận hoàn tất năm 2003. Các dự án cầu dây văng đang ngày càng trở nên phổ biến, số lượng loại cầu này cũng tăng nhanh.
- (ii) **Dầm super-T:** Công nghệ này được áp dụng với dự án xây dựng cầu Mỹ Thuận hoàn tất năm 2003, và đã trở thành loại dầm tiêu chuẩn đối với các loại cầu dài và nhiều nhịp.

- (iii) **Cầu treo:** Cầu Thuận Phước bắc qua sông Hàn ở Đà Nẵng - chiếc cầu treo đầu tiên ở Việt Nam – hiện đang được xây dựng.

(c) Hầm

- (i) **NATM (phương pháp xây dựng hầm mới của Áo):** được áp dụng với dự án xây dựng hầm đèo Hải Vân, hoàn tất năm 2005.
- (ii) **Hầm chìm:** Hầm Thủ Thiêm – hầm chìm đầu tiên ở Việt Nam – hiện đang được xây dựng ở thành phố Hồ Chí Minh.

(5) Tiền (vốn)

Công tác xây dựng đường bộ cho tới nay luôn được phân bổ một phần lớn từ ngân sách phát triển giao thông vận tải, đồng thời có thể thấy rằng ngành đường bộ sẽ tiếp tục được ưu tiên như vậy trong tương lai. Năm 2008, tổng mức phân bổ cho đường bộ vào khoảng 2 tỷ USD từ các nguồn gồm ngân sách Nhà nước, ODA và đầu tư tư nhân. Bảng 2.5.1 liệt kê các dự án BOT đã được phê duyệt.

Bảng 2.5.1 Các dự án BOT đã được Bộ GTVT phê duyệt

STT	Tên dự án BOT	Công ty BOT	Thông tin dự án	Hiện trạng
1	(QL1A) Dự án xây dựng đường tránh thành phố Thanh Hóa:	BITEXCO	Dài: 9,98km Chi phí 822 tỷ đồng	đang xây dựng
2	(QL1A) Dự án xây dựng đường tránh thành phố Hà Tĩnh	Tổng Công ty Sông Đà	Dài: 16,327km Chi phí: 353 tỷ đồng	đang xây dựng
3	(QL1A) Dự án xây dựng đường tránh thành phố Đồng Hới		Dài: 19,3km Chi phí: 417 tỷ đồng	đang xây dựng
4	(QL1A) Đoạn Hòa Cầm – Hòa Phước		Dài: 8,405km Chi phí: 330 tỷ đồng	đang xây dựng
5	(NH2) Dự án xây dựng đường tránh thành phố Vĩnh Yên		Dài: 10,6km Chi phí: 409 tỷ đồng	đang xây dựng
6	(QL1A) Dự án xây dựng cầu Đồng Nai mới	CC1		đang xây dựng
7	Dự án đường cao tốc Hà Nội – Hải Phòng	VIDIFI	Dài: 105km Chi phí: 21.888 tỷ đồng,	đang xây dựng
8	Dự án mở rộng và cải tạo QL10 (cầu Tân Dê - cầu La Uyên)	TASCO	Dài: 5,5km	đang đàm phán
9	(QL1A) Dự án mở rộng đường tránh thành phố Phan Rang – Tháp Chàm	Công ty cổ phần xây dựng 557 và HCM CII	Dài: 8,3km	nghiên cứu khả thi
10	(QL1A) Dự án mở rộng đoạn thị xã Đông Hà, Quảng Trị	Công ty xây dựng Trường Thịnh	Dài: 13,74km Chi phí: 482 tỷ đồng	nghiên cứu khả thi

2) Giải phóng mặt bằng

Công tác giải phóng mặt bằng và thu hồi đất cho các dự án xây dựng đường bộ đang ngày càng trở nên khó khăn, do:

- (i) Giá đất tăng nhanh chóng, gấp 2 – 3 lần trong 10 năm trở lại đây. Vì vậy, tiến trình giải phóng mặt bằng và thu hồi đất thường kéo dài hơn dự kiến và gây tác động tiêu cực tới việc thực hiện dự án, và
- (ii) Một số dự án xây dựng đường bộ bắt đầu mà không có sự chuẩn bị tốt về giải phóng mặt bằng khiến cho công tác xây dựng bị đình trệ.

2.6 Khai thác và Bảo trì đường bộ

1) Tổng quan

Theo thông tin đã được xác nhận thì Bộ GTVT/Cục Đường bộ Việt Nam đang rất lo lắng về vấn đề khai thác và bảo trì đường bộ, không chỉ là các tuyến đường cao tốc mà cả các tuyến và mạng lưới đường thông thường.

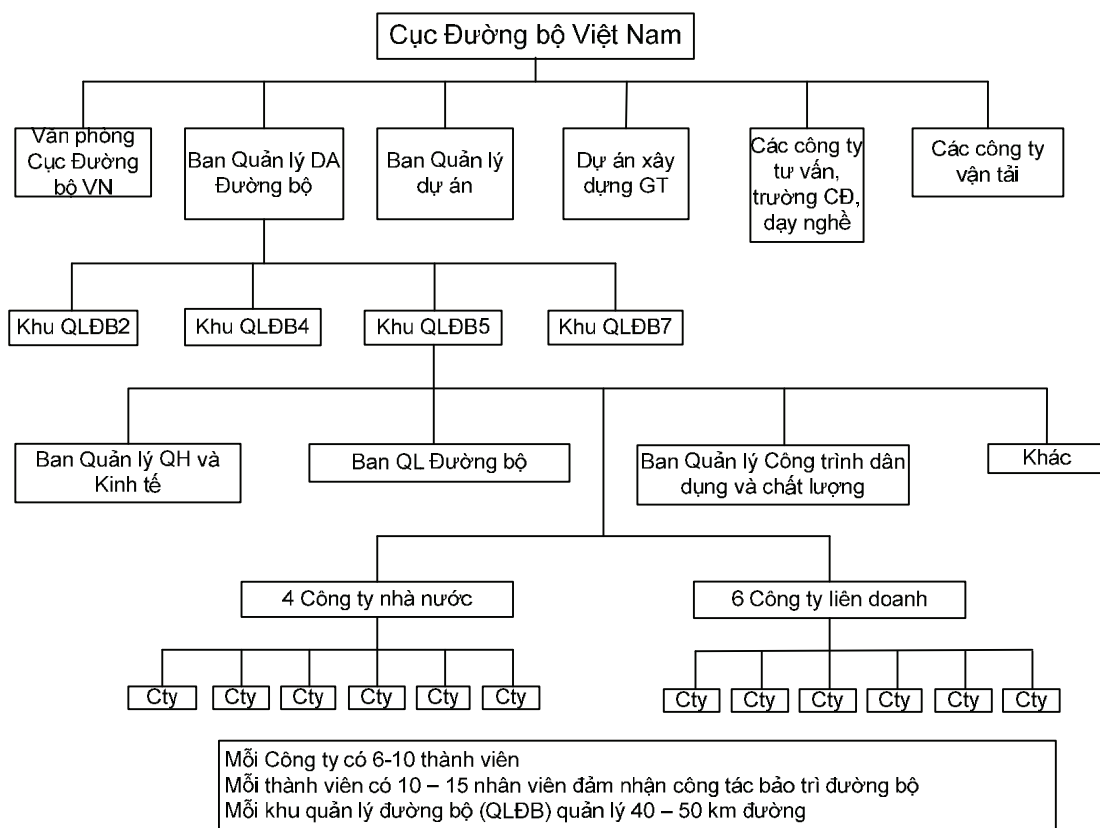
Trước đây, tải trọng thiết kế của cầu chỉ là 8 tấn, theo đó tất cả cầu và áo đường đều được xây dựng để chịu được tải trọng này. Tuy nhiên, trong thập kỷ vừa qua, đã có nhiều loại xe tải hạng nặng hơn được sử dụng. Vì vậy, nhiều cầu và đoạn đường đã bị hư hại và xuống cấp nghiêm trọng.

2) Tổ chức khai thác và bảo trì

(1) Quốc lộ

Cục Đường bộ chịu trách nhiệm khai thác và bảo trì đối với các tuyến quốc lộ. Cơ cấu tổ chức thể hiện ở hình dưới đây. Bốn khu quản lý đường bộ được giao quản lý đường bộ trên phạm vi cả nước.

Hình 2.6.1 Sơ đồ cơ cấu tổ chức khai thác/bảo trì của Cục Đường bộ



(2) Đường cao tốc

Tính tới tháng 2 năm 2009, vẫn chưa có tuyến đường cao tốc nào được mở; do đó chưa có tổ chức khai thác và bảo trì đường cao tốc nào ở Việt Nam. Các phương án có thể áp dụng với đường cao tốc bao gồm:

- (i) Bộ GTVT quản lý trực tiếp;
- (ii) Thông qua một công ty về khai thác/bảo trì trực thuộc Bộ GTVT; hoặc

(iii) Thông qua hợp đồng nhượng quyền khai thác/bảo trì

3) Cấp vốn cho khai thác/bảo trì

Nguồn vốn cho khai thác/bảo trì quốc lộ được trích từ ngân sách nhà nước hàng năm. Theo báo cáo của Cục Đường bộ Việt Nam, lượng vốn phân bổ này không đủ, nên các khu quản lý đường bộ không thể thực hiện tốt nhiệm vụ bảo trì đường bộ.

Năm 2006, Ngân sách cho bảo trì quốc lộ ở Việt Nam chỉ chiếm khoảng 10% tổng số ngân sách cho đường bộ, ước tính chỉ đáp ứng 40% yêu cầu bảo trì đường bộ.

Luật Giao thông đường bộ sửa đổi năm 2008 đã có điều khoản quy định về việc thành lập Quỹ (bảo trì) đường bộ. Hiện nay cơ cấu tổ chức và hệ thống thực hiện vẫn đang được chuẩn bị, trong đó bao gồm nguồn vốn và cách thức sử dụng quỹ này.

4) Các tiêu chuẩn khai thác và bảo trì

(1) Quốc lộ

Có hai tiêu chuẩn về bảo trì các tuyến quốc lộ là “Tiêu chuẩn kỹ thuật bảo trì đường bộ” và “Quy trình sửa chữa định kỳ đường bộ”.

Tài liệu đầu tiên quy định về các nội dung công việc về kiểm tra đường bộ, quy trình sửa chữa áo đường và tiêu chuẩn định lượng như độ nhám quốc tế (IRI). Tài liệu thứ hai quy định về tần suất thanh tra, kiểm tra đường đối với các loại đường bộ khác nhau, tần suất vệ sinh đường đường bộ, đường thủy, các tiêu chuẩn định lượng về sửa chữa đường bộ.

Khi thực hiện bảo trì đường bộ, một số quy định về giao thông, ví dụ như sử dụng làn, cũng được áp dụng và tiêu chuẩn này được quy định trong “Quy định về báo hiệu đường bộ”

(2) Đường cao tốc

Cho tới tháng 2 năm 2008, chưa có tiêu chuẩn về khai thác và bảo trì đường cao tốc nào được ban hành.

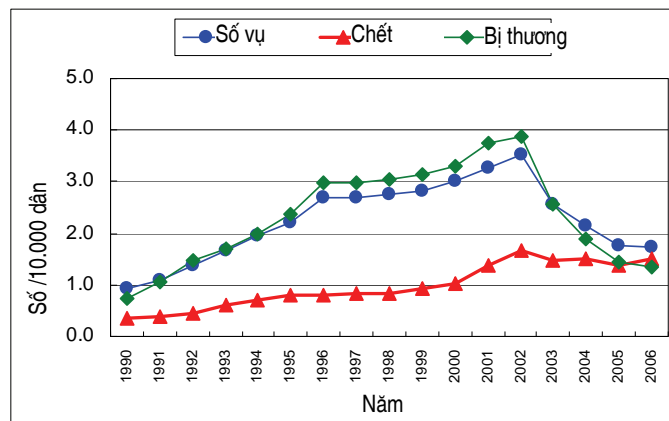
2.7 An toàn giao thông đường bộ

1) Tai nạn giao thông đường bộ ở Việt Nam

Năm 2006, có tổng cộng 14.727 vụ tai nạn giao thông đường bộ, làm chết 12.757 người và 11.288 người bị thương. Số lượng vụ tai nạn giao thông đường bộ tăng nhanh chóng trong giai đoạn 1990 – 2002, cao điểm với mức tăng 13,5%/năm. Trong giai đoạn 12 năm này, số người chết tăng 5,8 lần. Số vụ, số người chết và số người bị thương tương ứng là 27.993, 13.186 và 30.999. Sau năm 2003, số vụ tai nạn và số người bị thương giảm đáng kể, cho dù số người chết vẫn ở mức cao và ổn định ở 12.000 người/năm.

Hình 2.7.1 cho thấy sự biến thiên về các chỉ số tai nạn giao thông/10.000 dân. Tỷ lệ số vụ tai nạn và số người bị thương tăng cho tới năm 2002, sau đó giảm xuống dưới 2 vụ tai nạn/10.000 dân. Tuy nhiên, chỉ số người chết vẫn cao, ở mức 1,5/10.000 dân. So với ở Nhật, chỉ số người chết là 0,7/10.000 dân, chỉ bằng một nửa so với ở Việt Nam.

Hình 2.7.1 Tai nạn giao thông đường bộ trên 10.000 dân, 1990-2006



Nguồn: Báo cáo tiến độ của Nghiên cứu QHTT An toàn Giao thông trên quốc lộ Việt Nam

2) Chương trình An toàn Giao thông Quốc gia

Chương trình an toàn giao thông quốc gia đề xuất cho giai đoạn 2001-2005 đã được phê duyệt và thực hiện với tên gọi “Chương trình đảm bảo trật tự an toàn giao thông 2001 – 2005”. Sau rất nhiều nỗ lực, dường như đã kiểm soát được tình hình tai nạn giao thông tuy nhiên kết quả vẫn chưa ổn định, số lượng vụ tai nạn và đặc biệt là số người chết vẫn còn cao. Do đó, Ban Chấp hành TW Đảng Cộng sản Việt Nam đã ban hành Chỉ thị 22/CT/TW chỉ thị Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia lập một chương trình an toàn giao thông quốc gia cho giai đoạn 2006 – 2010 đồng thời xây dựng chiến lược an toàn giao thông cho giai đoạn tới năm 2020.

3) Tổ chức về an toàn giao thông

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành chỉ thị 718/TTg ngày 1 tháng 9 năm 1997 về việc tăng cường chỉ đạo thực hiện các Nghị định của Chính phủ nhằm đảm bảo trật tự ATGT. Chính phủ cũng thành lập Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia để điều phối tất cả những nỗ lực về cải thiện an toàn giao thông thay cho Ban chỉ đạo liên Bộ về An toàn giao thông. Thành phần chính của Ủy ban ATGTQG gồm một ban thường trực có các thành viên cấp bộ. Ban này thường xuyên có các cuộc họp theo chức năng cố vấn cho Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia.

Theo công văn số 160/UBATGTQG ngày 22 tháng 7 năm 1998, các Ban ATGT tỉnh được thành lập để điều phối các hoạt động an toàn giao thông, cũng như theo dõi và báo cáo lên UBATGTQG về tình hình an toàn giao thông ở địa phương.

4) Quản lý an toàn giao thông

Các hoạt động quản lý an toàn giao thông bao gồm xử lý điểm đen và kiểm toán an toàn giao thông. Ngoài ra, hiện cũng có các dự án hợp tác kỹ thuật khác đang được tiến hành.

(1) Xử lý điểm đen

Quy định về xử lý điểm đen được ban hành theo quyết định số 13/2005/QĐ-BGTVT ngày 2 tháng 2 năm 2005 của Bộ GTVT và được tổng hợp trong Bảng 2.7.1. Sau khi Bộ GTVT ban hành quyết định về xử lý điểm đen, Cục Đường bộ Việt Nam cũng đã thường xuyên tiến hành công tác xác định điểm đen và có những biện pháp xử lý kịp thời. Những công việc cụ thể đó do các khu quản lý đường bộ và các sở giao thông vận tải tỉnh – vốn là những đơn vị được giao nhiệm vụ quản lý khai thác quốc lộ - thực hiện .

Bảng 2.7.1 Các nội dung chính trong quyết định xử lý điểm đen của Bộ GTVT

Mục	Nội dung
Định nghĩa điểm đen	Điểm đen là khu vực nguy hiểm, có thể là trên đường bộ hoặc tại nút giao đường bộ, nơi tai nạn giao thông thường xuyên xảy ra.
Tiêu chí xác định điểm đen	Việc xác định điểm đen là dựa vào tần suất và mức độ thiệt hại do tai nạn gây ra trong một năm: 1) 2 vụ tai nạn nghiêm trọng (gây chết người), hoặc 2) 3 vụ tai nạn trở lên, trong đó có 1 vụ nghiêm trọng, hoặc 3) 4 vụ tai nạn trở lên có gây thương tích
Cơ quan thực hiện chính	<ul style="list-style-type: none"> - Cục Đường bộ VN chịu trách nhiệm hướng dẫn thực hiện xử lý điểm đen - Với quốc lộ: Cục đường bộ VN hoặc Sở GTVT - Với đường địa phương: Sở GTVT - Với đường BOT: chủ đầu tư - Đường đang nâng cấp hay sửa chữa: chủ dự án/chủ đầu tư
Các bước thực hiện	Bước 1: Xác định và phann loại sơ bộ thứ tự ưu tiên Bước 2: Kiểm tra sơ bộ khu vực điểm đen Bước 3: Thu thập thêm thông tin và tiến hành phân tích Bước 4: Tiến hành kiểm tra lần hai để xác định nguyên nhân Bước 5: Lựa chọn giải pháp khắc phục Bước 6: Trách nhiệm tổ chức xử lý điểm đen Bước 7: Thực hiện xử lý điểm đen Bước 8: Theo dõi, đánh giá kết quả thực hiện

Nguồn: Quyết định số 13/2005/QĐ-BGTVT của Bộ GTVT (2/2/ 2005)

(2) Kiểm toán an toàn giao thông

Bộ GTVT đã có quyết định số 23/2007/QĐ-BGTVT ngày 7/5/2007 về việc thực hiện kiểm toán an toàn giao thông nhằm xác định và giải quyết những yếu tố nguy hiểm ảnh tiềm tàng đối với vấn đề an toàn. Sơ lược về kiểm toán an toàn giao thông được tóm tắt trong Bảng 2.7.2. Kiểm toán an toàn giao thông được thực hiện bởi Dự án An toàn giao thông đường bộ Việt Nam, giai đoạn 1 và sẽ là một hợp phần quan trọng trong hệ thống kiểm soát an toàn giao thông đường bộ liên kết.

Bảng 2.7.2 Sơ lược về Kiểm toán An toàn Giao thông Đường bộ của Bộ GTVT

Mục	Nội dung
Giai đoạn thực hiện	Một trong những giai đoạn sau: (1) giai đoạn chuẩn bị báo cáo đầu tư (NC tiền khả thi), (2) giai đoạn chuẩn bị báo cáo NCKT, (3) giai đoạn thiết kế chi tiết, (4) giai đoạn xây dựng, (5) giai đoạn khai thác.
Đơn vị kiểm toán	Tư vấn hay cá nhân độc lập với các đơn vị tư vấn thiết kế, tư vấn giám sát, nhà thầu và chủ dự án
Cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện	Dự án xây dựng mới/nâng cấp/cải tạo: Chủ dự án Sau khi khai thác: cơ quan quản lý đường bộ
Các bước kiểm toán	Bước 1: Quyết định tiến hành kiểm toán an toàn của cơ quan có thẩm quyền Bước 2: Lựa chọn tổ chức kiểm toán Bước 3: Cung cấp các tài liệu liên quan cho cơ quan kiểm toán nghiên cứu Bước 4: Cơ quan kiểm toán khảo sát thực địa Bước 5: Chuẩn bị báo cáo kiểm toán Bước 6: Đánh giá báo cáo kiểm toán Bước 7: (dự án xây dựng mới/nâng cấp/cải tạo) Điều chỉnh thiết kế hay điều chỉnh kế hoạch xây dựng, hoàn công để kết thúc kiểm toán an toàn, (sau khai thác) phân bổ ngân sách cho các công việc cải thiện
Chi phí kiểm toán	Dự án xây dựng mới/nâng cấp/cải tạo: Sẽ tính trong ngân sách đầu tư Sau khai thác: Cơ quan quản lý đường bộ: sẽ được phân bổ từ ngân sách bảo trì

Nguồn: Quyết định số 23/2007/QĐ-BGTVT của Bộ GTVT (07/05/2007)

(3) Các dự án hợp tác kỹ thuật

Ngoài những sáng kiến trên của Bộ GTVT, cũng có một số các dự án quản lý an toàn giao thông sau đây có sử dụng vốn ODA (tính tới tháng 2 năm 2009):

- (i) “Dự án an toàn giao thông đường bộ của” Ngân hàng thế giới;
- (ii) “Kế hoạch hành động đường bộ quốc gia” của ADB;
- (iii) “Dự án phát triển nguồn nhân lực về ATGT cho Hà Nội” của JICA;
- (iv) “Nghiên cứu quy hoạch tổng thể ATGT đường bộ tại Việt Nam” của JICA’ và
- (v) “Dự án nâng cao an toàn giao thông” của JBIC

2.8 Hệ thống giao thông thông minh (ITS)

Hệ thống giao thông thông minh (ITS) sẽ cung cấp cho người sử dụng đường bộ các dịch vụ cao cấp thông qua mạng lưới thông tin liên lạc. ITS bao gồm hệ thống thông tin/kiểm soát giao thông đường bộ và hệ thống thu phí điện tử tự động. Hiện trạng hai hệ thống này ở Việt Nam được mô tả dưới đây.

1) Hệ thống thông tin/kiểm soát giao thông đường bộ

Có thể nói rằng ở Việt Nam chưa có hệ thống thông tin/kiểm soát giao thông đường bộ. Hệ thống này sẽ giúp xác định và đánh giá tai nạn giao thông cũng như các điều kiện giao thông quan trọng khác trên đường.

2) Hệ thống thu phí điện tử tự động (ETC)

Ở Việt Nam, có nhiều đường, cầu, hầm và đường đến sân bay có tổ chức thu phí. Tại nhiều điểm thu phí người đa đã lắp đặt hệ thống thu phí điện tử tự động (ETC). Các hệ thống này sử dụng tín hiệu hồng ngoại để trao đổi thông tin giữa thiết bị tại trạm và thiết bị trên xe. ETC đã được lắp đặt tại các trạm thu phí sau:

- (i) Trạm thu phí cầu Bính ở Hải Phòng (ETC lắp đặt tại 2 làn, năm 2006);
- (ii) Trạm thu phí xa lộ Hà Nội ở TpHCM (ETC lắp đặt tại 2 làn xe năm 2007);
- (iii) Trạm thu phí tại Kinh Dương Vương ở TpHCM (ETC lắp đặt tại 2 làn, năm 2007)
- (iv) Trạm thu phí đại lộ Bình Dương tỉnh Bình Dương (ETC lắp đặt trên 4 làn, năm 2007 và thêm 4 làn nữa năm 2008).

Hình 2.8.1 Các làn xe tại cổng thu phí và màn hình giám sát trong văn phòng



Nguồn: Công ty tư vấn Phương Đông

Hình 2.8.2 Các làn thu phí và thiết bị đọc thẻ thông minh trên xe



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

3 CHÍNH SÁCH, QUY HOẠCH VÀ CÁC DỰ ÁN HIỆN CÓ

3.1 Tổng quan

Chiến lược phát triển giao thông vận tải quốc gia đã được cập nhật một số lần. Trong quá trình cập nhật đã thảo luận nhiều về vấn đề xác định ưu tiên đầu tư nhưng khó đạt được sự đồng thuận về ưu tiên đầu tư giữa các phương thức vận tải khác nhau. Chuyên ngành đường bộ được ưu tiên đầu tư cao hơn. Hiện nay, nhiều dự án đường bộ, kể cả đường cao tốc, đang được lập trên khắp cả nước và chờ đợi quyết định đầu tư phù hợp và kịp thời. Các chính sách, quy hoạch và dự án hiện nay được tóm lược như sau :

- (i) Kế hoạch Phát triển KT-XH (2006-2010) quy định kế hoạch phát triển 5 năm của Chính phủ trong đó đề ra các định hướng chính sách và kế hoạch phát triển giao thông vận tải.
- (ii) Quyết định số 412 ngày 11/4/2007 và QĐ số 1290 ngày 26/9//2007 của Thủ tướng Chính phủ quy định chính sách chung cho phát triển giao thông vận tải trong đó bao gồm các dự án và chi phí đầu tư. Tuy nhiên, thứ tự ưu tiên đầu tư vẫn chưa được đề cập trong các quyết định này.
- (iii) Quyết định số 35/2009/QĐ – TTG ngày 03 tháng 03 năm 2009 của Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt “Điều chỉnh chiến lược phát triển giao thông vận tải đến năm 2020 định hướng đến năm 2030”. Theo quyết định này, cần phải nâng cấp mạng lưới đường quốc lộ và tỉnh lộ đạt tiêu chuẩn cấp kỹ thuật, cải tạo và xây dựng mạng lưới đường quốc lộ đáp ứng nhu cầu giao thông vận tải và đồng thời xây dựng hệ thống đường bộ cao tốc.
- (iv) Bộ GTVT đã trình Điều chỉnh Quy hoạch Phát triển Đường bộ Cao tốc lên Thủ tướng Chính phủ theo tờ trình số 7056/TTr – BGTVT ngày 05 tháng 11 năm 2007. Mạng lưới đường bộ cao tốc có chiều dài trên 5.873 km, tổng kinh phí vào khoảng 766.220 tỉ VND (tương đương 50 tỉ USD). Quy hoạch được thực hiện bằng vốn ADB đã phải điều chỉnh lại theo Quy hoạch của Bộ GTVT tháng 04 năm 2007. Đồng thời là triển khai kế hoạch giải phóng mặt bằng. Quy hoạch mạng lưới đường bộ cao tốc của Bộ GTVT được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại tờ trình số 1734/QĐ – TTg ngày 01 tháng 12 năm 2008 không có chỉnh sửa lớn.
- (v) Ngoài ra, Cục Đường bộ Việt Nam/Viện chiến lược phát triển giao thông vận tải đã xây dựng xong Quy hoạch Phát triển GTVT đường bộ đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030 trình bộ GTVT và đã được Bộ GTVT trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và QHTT phát triển hệ thống GTVT thông minh.
- (vi) Danh mục các dự án đang triển khai, đã có quy hoạch cũng được cập nhật theo các nhóm: 1) dự án đường bộ cao tốc; 2) dự án đường đô thị; 3) dự án đường bộ chính yếu; 4) dự án đường bộ thứ yếu và 5) dự án an toàn giao thông.

3.2 Quy hoạch và định hướng của Chính phủ

1) Các chiến lược và chính sách

Kế hoạch Phát triển Kinh tế-Xã hội (KHPTKT-XH) được cập nhật thường xuyên và đề ra định hướng phát triển chung của cả nước, trong đó có các chính sách cho phát triển chuyên ngành đường bộ. Định hướng phát triển trong KHPTKT-XH (2006-2010) đối với lĩnh vực đường bộ được khái quát như sau:

- (i) Hoàn thiện trục GTVT Bắc – Nam cho các phương thức vận tải chính tại các vùng kinh tế quan trọng.
- (ii) Tập trung phát triển đường bộ tại khu vực miền núi, Tây Nguyên và ĐBSCL
- (iii) Phát triển hệ thống quốc lộ, tập trung tại các vùng kinh tế phát triển có lưu lượng giao thông lớn để tránh ách tắc giao thông.
- (iv) Tăng cường đầu tư vào kết cấu hạ tầng cho các cửa khẩu quốc tế, đặc biệt là cửa khẩu nội địa để thúc đẩy thông qua và luân chuyển hàng hóa nhanh hơn.
- (v) Hoàn thiện các tuyến đường biên giới, đặc biệt là đường tuần tra biên giới, đường nối với các trạm kiểm soát biên giới kết hợp với việc cải thiện phúc lợi cho người dân. Xây dựng một số tuyến kết hợp mục đích kinh tế và an ninh quốc phòng.
- (vi) Nâng cấp các tuyến đường huyện để đảm bảo hoạt động giao thông thông suốt quanh năm. Hoàn thiện việc thi công các con đường đến các xã và trung tâm xã chưa có đường.
- (vii) Xây dựng các tuyến vành đai, tuyến tránh cho các đô thị lớn.
- (viii) Đầu tư vào hệ thống giao thông ở các đô thị lớn. Dự kiến tỷ phần đảm nhận phương thức của vận tải công cộng sẽ là 30% lưu lượng vận tải đô thị và giúp giảm đáng kể tai nạn giao thông, giảm ách tắc ở các đô thị.
- (ix) Mật độ đường đô thị phải đạt 3,5-4 km/km² và quỹ đất cho GTVT phải chiếm 10% tổng quỹ đất đô thị. Xây dựng các cầu qua sông để giải quyết và giảm thiểu mật độ giao thông đi qua các đô thị. Nâng cấp hoặc xây dựng mới các tuyến đường tại các quận/huyện đang phát triển.

2) Quyết định của chính phủ về các dự án đường bộ

Thủ tướng Chính phủ ra hai quyết định liên quan đến phát triển lĩnh vực đường bộ, là QĐ số 412 ngày 11/4/2007 và QĐ số 1290 ngày 26/9/2007 như thể hiện trong Bảng 3.2.1. Như minh họa trong bảng, QĐ 1290 có phạm vi toàn diện hơn, trong đó bao gồm các dự án đường chính yếu và đường thứ yếu.

3) QHTT đường cao tốc

QHTT đường cao tốc mới nhất do Bộ GTVT lập theo Tờ trình 7056/TTr-BGTVT ngày 5/11/2007 và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại QĐ 1734/QĐ-TTg ngày 1/12/2008. Tổng chiều dài đường cao tốc là 5.873km và ước tính vốn đầu tư là 766.220 tỉ đồng (tương đương 50 tỉ USD).

Bảng 3.2.1 Danh sách dự án liệt kê trong hai Quyết định của TTCP (No. 412 & No. 1290)

Nhóm dự án	Tên dự án	QĐ 412 (4/2007)	QĐ 1290 (9/2007)	Chi phí trong 1290 (chi phí trong 412) (triệu USD.)
Dự án đường cao tốc	Cầu Giẽ – Ninh Bình (50km)	Có	-	(441)
	Ninh Bình-Thanh Hóa (96km)	Có	Có	NB-TH-VI
	Thanh Hóa-Hà Tĩnh (157km)	Có	Có	960
	Quảng Trị-Huế (73km)	-	Có	QT-HU-DN
	Huế – Đà Nẵng (105km)	Có	Có	750
	Đà Nẵng – Quảng Ngãi (125km)	Có	Có	755
	Quảng Ngãi – Quy Nhơn (180km)	Có	-	(1562)
	Nha Trang – Dầu Giây (400km)	Có	Có	2000
	Tp.HCM-Long Thành-Dầu Giây (50km)	Có	-	(1.180)
	Tp.HCM – Trung Lương (45km)	Có	-	(600)
	Trung Lương-Mỹ Thuận-Cần Thơ (82km)	Có	Có	1006
	Tp.HCM – Thủ Dầu Một (40km)	-	Có	125
	Biên Hòa – Vũng Tàu (68km)	-	Có	325
	Bến Lức – Long Thành (58km)	-	Có	1.200
	Nội Bài – Lào Cai (264km)	Có	-	(770)
	Hà Nội – Hải Phòng (105km)	Có	-	(939)
	Bắc Ninh – Lạng Sơn (140km)	Có	Có	(1.400)
	Nội Bài – Hạ Long (110km)	-	Có	655
	Hạ Long – Móng Cái (170km)	Có	Có	1.000
	Dầu Giây – Đà Lạt (189km)	Có	Có	500
Các dự án đường đô thị	Đường VĐ 3 Hà Nội (Nội Bài-Mai Dịch 20km)		Có	540
	Đường VĐ 3 Tp.HCM (91km)		Có	1.550
Các dự án xây dựng mạng lưới đường chính yếu	Nâng cấp QL18A, Mông Dương-Móng Cái (122km)		Có	200
	Đường trục kinh tế: Đan Phượng-Phúc Thọ-Sơn Tây (24km)		Có	70
	Đường Do Xa – Quan Sơn (30km)		Có	100
	Nâng cấp QL6: Ba La – Xuân Mai (20km)		Có	45
	Mở rộng QL 51: Đồng Nai, Bà Rịa-Vũng Tàu		Có	38
	Nâng cấp QL14: Đồng Xoài-Chơn Thành (34km)		Có	32
	Nâng cấp QL21: Phú Lý – Nam Định		Có	38
	Nâng cấp QL14: Đoạn Gia Lai-Kon Tum		Có	58
	Nâng cấp QL1: Đoạn Đông Hà-Quảng Trị (1km)		Có	19
	Đường tránh La Hà-Đức Phổ-QL1 (15km)		Có	29
	Cầu Đình Vũ		Có	97
	Cầu Vân Tiên		Có	-
	Cầu Vĩnh Thịnh		Có	59
Phát triển mạng lưới đường thứ yếu ATGT	Nâng cấp QL20: Dầu Giây-Liên Khương (250km)		Có	26
	Đường ven biển mới (100km)		Có	335

Nguồn: Quyết định số 412/QĐ-TTg và Quyết định số 1290/QĐ – TTg.

Bảng 3.2.2 Danh mục các quy hoạch tổng thể đường cao tốc

Tên	Cơ quan ban hành/lập	Năm công bố	Ghi chú
Phê duyệt QH phát triển đường cao tốc VN đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030	Chính phủ	01/12/2008	QĐ. 1734/QĐ-TTg
Tóm tắt báo cáo QHTT ĐCT	Bộ GTVT	05/11/2007	Tờ trình 7056/TTr- BGTVT
Dự án QHTT mạng lưới đường cao tốc Số TA 4695-VIE	Cty ĐTPT ĐCT	4/2007	QHTT của ADB

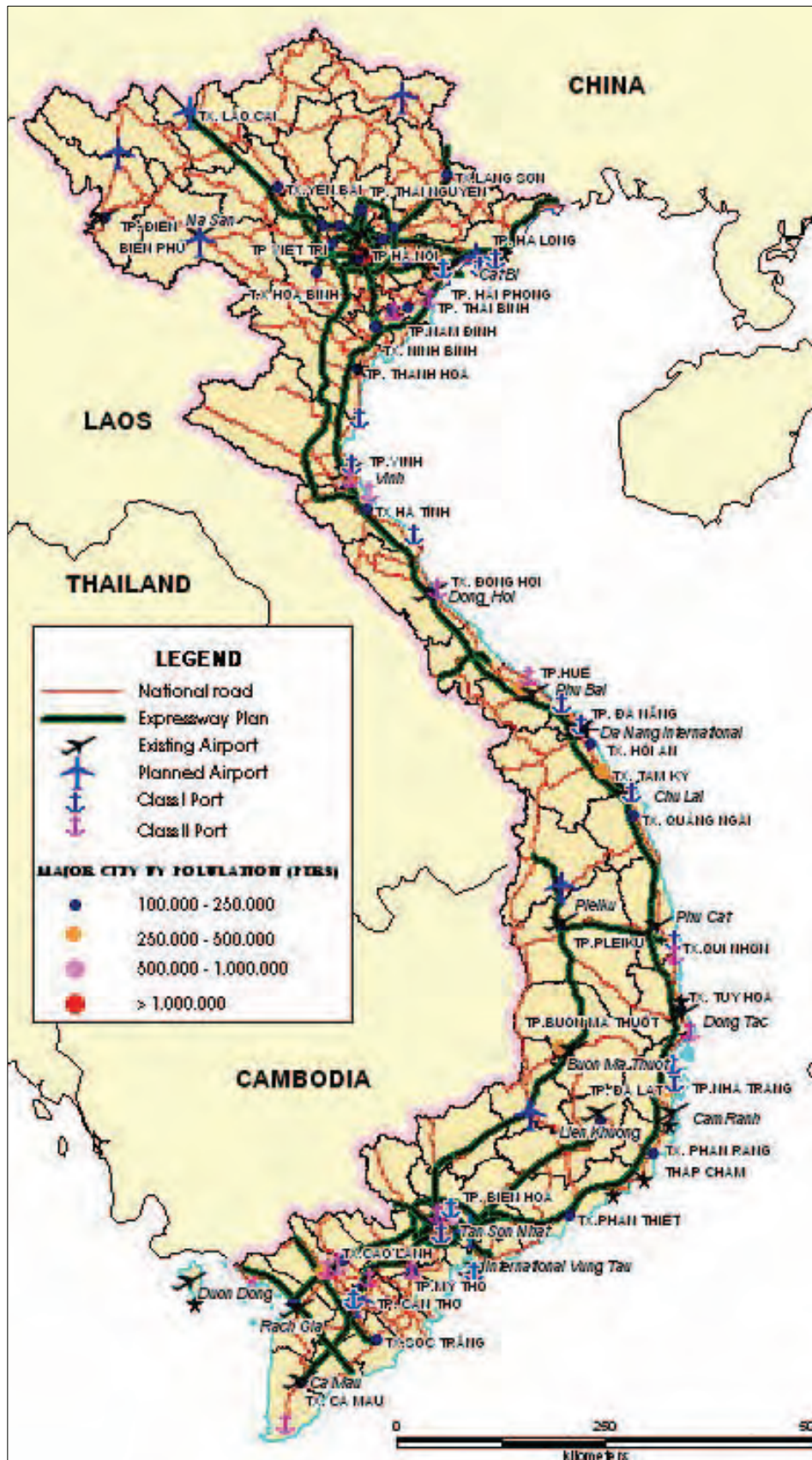
Bảng 3.2.3 thể hiện danh mục dự án đường cao tốc theo QĐ phê duyệt 1734/QĐ-TTg ngày 1/12/2008 của TTCP. Thời gian triển khai ba đoạn đường cao tốc được thay đổi. Hình 3.2.1 thể hiện mạng lưới đường cao tốc đề xuất trong QHTT của Bộ GTVT.

Bảng 3.2.3 QHTT đường cao tốc đề xuất

Số	Đoạn		Chiều dài (km)	Số làn xe	Chi phí (tỉ đồng)	1734		
						Trước 2020	Sau 2020	
Đường bộ cao tốc Bắc-Nam	1	1	Cầu Giẽ – Ninh Bình	50	6	9.300	Đang xây dựng	
	2	2	Ninh Bình-Thanh Hóa	75	6	12.380	Có	
	3	3	Thanh Hóa-Vinh	140	6	22.120	Có	
	4	4	Vinh-Hà Tĩnh	20	4-6	2.580	Có	
	5	5	Hà Tĩnh-Quảng Trị	277	4	21.610	Có	
	6	6	Quảng Trị-Đà Nẵng	178	4	18.160	Có	
	7	7	Đà Nẵng-Quảng Ngãi	131	4	17.820	Có	
	8	8	Quảng Ngãi-Quy Nhơn	150	4	23.700	Có	
	9	9	Quy Nhơn – Nha Trang	240	4	24.960		Có
	10	10	Nha Trang – Dầu Giây	378	4-6	55.940		Có
	11	11	Tp.HCM-Long Thành-Dầu Giây	55	6-8	18.880	Có	
	12	12	Long Thành-Nhơn Trạch-Bến Lức	45	6-8	12.340	Có	
	13	13	TP.HCM-Trung Lương	40	8	13.200	Đang xây dựng	
	14	14	Trung Lương-Mỹ Thuận-Cần Thơ	92	6	26.250	Có	
Đường bộ cao tốc Bắc-Nam tuyến phía Tây	15	1	Đoan Hùng – Hòa Lạc – Phố Châu	457	4-6	53.930		Có
	16	2	Ngọc Hồi-Chơn Thành	864	4-6	96.770		Có
Miền Bắc	17	1	Lạng Sơn-Bắc Giang-Bắc Ninh	130	4-6	12.220	Có	
	18	2	Hà Nội-Hải Phòng	105	4-6	16.800	Có	
	19	3	Hà Nội-Lào Cai	264	4-6	15.580	Có	
	20	4	Hà Nội-Thái Nguyên	62	4-6	4.220	Có	
	21	5	Thái Nguyên-Chợ Mới	28	4-6	2.940		Có
	22	6	Láng-Hòa Lạc	30	6	7.650	Đang xây dựng	
	23	7	Hòa Lạc-Hòa Bình	26	4-6	2.550		Có
	24	8	Bắc Ninh-Hạ Long	136	6	19.040	Có	
	25	9	Hạ Long-Móng Cái	128	4-6	13.820	Có	
	26	10	Ninh Bình-Hải Phòng-Quảng Ninh	160	4	13.760		Có
Miền Trung	27	1	Hồng Lĩnh-Hương Sơn	34	4	2.450		Có
	28	2	Cam Lộ-Lao Bảo	70	4	4.900		Có
	29	3	Quy Nhơn – Pleiku	160	4	12.000		Có
Miền Nam	30	1	Dầu Giây-Đà Lạt	189	4	19.280	Có	
	31	2	Biên Hòa-Vũng Tàu	76	6	12.160	Có	
	32	3	Tp.HCM-Thủ Dầu Một-Chơn Thành	69	6-8	20.010		Có
	33	4	Tp.HCM-Mộc Bài	55	4-6	7.480		Có
	34	5	Sóc Trăng-Cần Thơ-Châu Đốc	200	4	24.200		Có
	35	6	Hà Tiên-Rạch Giá-Bạc Liêu	225	4	27.230		Có
	36	7	Cần Thơ-Cà Mau	150	4	24.750		Có
	Hệ thống đường VĐ Hà Nội	37	1	VĐ 3	56	4-6	17.990	Có
38		2	VĐ 4	125	6-8	34.500		Có
Hệ thống đường VĐ Tp.HCM	39	1	VĐ 3	83	6-8	20.750	Có	
Tổng			5.753		766.220			

Ghi chú: Bảng không bao gồm đoạn Bắc Ninh-Pháp Vân (40km), đoạn Pháp Vân – Cầu Giẽ (30km), đoạn Nội Bài-Bắc Ninh (30km), đoạn Liên Khương-Đà Lạt (20km)

Hình 3.2.1 Mạng lưới cao tốc được phê duyệt (QĐ 1734/QĐ-TTg)



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

4) Các quy hoạch tổng thể đường bộ khác

Ngoài các chiến lược và QH trên của Chính phủ, còn có các QH đường bộ khác. Viện Chiến lược và Phát triển GTVT đã và đang lập QHTT GTVT đường bộ đến năm 2020 và định hướng phát triển đến năm 2030. Hiện báo cáo cuối cùng đã được hoàn tất và Bộ GTVT đang trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Báo cáo giữa kỳ của quy hoạch này nêu ra 101 dự án các loại trong đó có cả các dự án đường cao tốc. Hầu hết các thành phố đều có QHTT GTVT đô thị, đặc biệt là Tp.HCM và Hà Nội (QĐ số 90/2008/QĐ – TTg ngày 09 tháng 07 năm 2008).

Bảng 3.2.4 Quy hoạch tổng thể GTVT đường bộ

Loại	Dự án	Số lượng dự án
Xây dựng mới	Kéo dài	18
	Đường tránh	80
	Cầu	7
	Hầm	0
	Tổng phụ	105
Cải tạo	Mở rộng	26
	Nâng cấp	74
	Nút giao	1
	Tổng phụ	101

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

Hiện có hai dự án đang được nghiên cứu chi tiết. Cụ thể Cục ĐBVN đang lập quy hoạch chi tiết cho Đường bộ cao tốc Bắc-Nam (phía đông) theo một hợp đồng phụ với TEDI. Quy hoạch bao gồm xác định hướng tuyến với tỉ lệ 1/100.000 đến 1/250.000. Tuy nhiên, tính đến tháng 3 năm 2009, vẫn chưa hoàn tất việc xác định hướng tuyến.

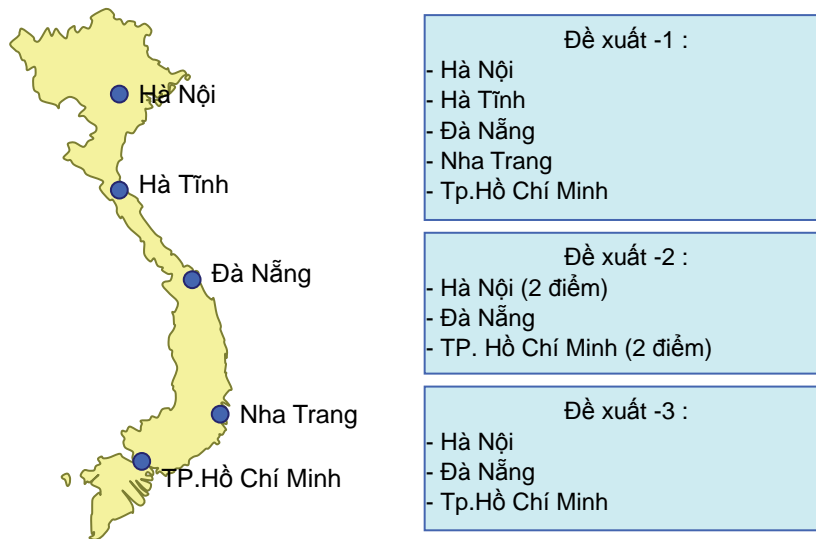
5) Quy hoạch phát triển hệ thống giao thông thông minh (ITS)

Diễn ra đồng thời với việc khởi công xây dựng các tuyến đường bộ cao tốc là quá trình thảo luận về áp dụng ITS. Chủ đề thảo luận trọng tâm là hai hệ thống sau:

(1) Hệ thống thông tin/kiểm soát giao thông đường bộ

Hệ thống thông tin/kiểm soát giao thông đường bộ sẽ được xây dựng thành các trung tâm phù hợp trên cả nước. Một số địa điểm xây đề xuất xây dựng trung tâm minh họa trong Hình 3.2.2 hiện đang được Bộ GTVT và Cty ĐTPT ĐCT thảo luận. Theo Thông báo số 41/TB-BGTVT của Bộ GTVT tháng 2 năm 2009, một trung tâm thuộc Đề xuất-1 sẽ được xây dựng cho tuyến cao tốc Cầu Giẽ-Ninh Bình.

Hình 3.2.2 Các vị trí dự kiến phát triển trung tâm kiểm soát giao thông



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

(2) Hệ thống ETC (thu phí điện tử)

Hệ thống ETC hiện nay tại Việt Nam được dựa trên công nghệ truyền thông bằng hồng ngoại. Tuy nhiên Cục ĐBVN khuyến nghị sử dụng hệ thống ETC theo công nghệ DSRC (thông tin dải tần gắn riêng) như trong tờ trình số 323/TT-CĐBVN lên Bộ GTVT vào tháng 1 năm 2005. Ngoài ra, Cục ĐBVN cũng khuyến nghị ứng dụng quy trình thu phí chạy suốt dựa trên “công nghệ radio DSRC 5,8 GHz theo tiêu chuẩn Châu Âu CEN/TC278”. Tuy nhiên, hiện chưa có tiêu chuẩn kỹ thuật cụ thể cho ETC.

3.3 Nhận xét về các quy hoạch của Chính phủ

1) Ưu tiên và quy mô đầu tư

Theo đánh giá, các quy hoạch hiện nay của chính phủ tập trung quá nhiều vào xây dựng đường bộ, đặc biệt là đường cao tốc. Vấn đề là, nếu đầu tư quá nhiều vốn vào đường cao tốc thì sẽ thiếu vốn cho các dự án đường bộ và các chuyên ngành khác. Do đó, cần xác định ưu tiên phù hợp cho các dự án đã đề xuất. Nhà nước không thể đồng thời đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư cho các dự án mong muốn. Vì vậy, phải có sự lựa chọn dự án nào phải lùi lại, loại bỏ và dự án nào được ưu tiên.

Xem xét quy hoạch đường cao tốc của chính phủ với mạng lưới đề xuất dài 5.753km vào năm 2030 cho thấy tỉ lệ xe trên 1 km đường cao tốc trong tương lai sẽ ở mức 1.100 xe/km, tương đương với 33% tổng chiều dài mạng lưới quốc lộ tại Việt Nam, so với tỉ lệ xe/km đường cao tốc của Nhật Bản là 8.400 xe/km. Thái Lan, với cấu trúc mạng lưới rộng khắp tương tự như Việt Nam nhưng GDP/người cao gấp 4 lần, mạng lưới đường cao tốc chỉ có 145km, hoặc tỉ lệ là 22.000 xe/km. Một quốc gia với mạng lưới đường cao tốc rộng hơn trong khu vực là Malaysia, với 1.238km, tương đương với 7% tổng chiều dài hệ thống quốc lộ. GDP/người của nước này cao gấp 8 lần so với Việt Nam và tỉ lệ tương ứng là 9.900 xe/km. Vì vậy rõ ràng mức độ cơ giới hóa của Việt Nam và nền kinh tế sẽ không cần phải có mạng lưới đường cao tốc rộng như đề xuất trong quy hoạch tổng thể đường bộ cao tốc.

Về mặt tài chính, chi phí 50 tỉ USD tương đương nhu cầu vốn cho mạng lưới đường bộ cao tốc cao gấp 3 lần so với ngân sách hàng năm của Bộ GTVT chi cho tất cả các dự án đường bộ, đường sắt, đường thủy và hàng không. Con số này cũng tương đương với mức phân bổ 1,3% GDP/năm của Việt Nam – từ năm 2008 đến 2030 chỉ phục vụ riêng cho xây dựng đường cao tốc – với giả định mức tăng trưởng GDP liên tục là 7,5%/năm. Cấp vốn cho quy hoạch tổng thể đường cao tốc không thể đảm bảo bền vững. Do đó, cần lựa chọn có sự lựa chọn ưu tiên triển khai các dự án.

2) Cấp vốn thực hiện quy hoạch

Khó khăn về cấp vốn là mấu chốt quyết định thành công của quy hoạch. Do đó, quy hoạch phải tính toán kỹ khả năng huy động vốn trong thời kỳ quy hoạch. Thông tin này sẽ được phản hồi lại quy trình lập kế hoạch ngân sách và trên cơ sở đó điều chỉnh mục tiêu xây dựng đường – chủ yếu là giảm chỉ tiêu, trong số ít trường hợp là nâng chỉ tiêu. Yếu tố này hiện còn thiếu khi lập quy hoạch đường bộ. Vì vậy cần có sự phối hợp về cấp vốn và kế hoạch thực hiện cho các dự án đề xuất.

3) Đa phương thức và liên kết với các phương thức khác

Ngành GTVT của Việt Nam đang phát triển nhanh chóng với nhiều dự án đường bộ và các chuyên ngành khác đang được triển khai (đường sắt, cảng, vận tải biển, hàng không, đường thủy nội địa). Tuy nhiên vẫn chưa rõ cách thức liên kết các quy hoạch của chính phủ cho ngành đường bộ với các chuyên ngành khác. Cần đặt quy hoạch đường bộ trong bối cảnh phát triển tổng thể của toàn ngành giao thông.

4) Xem xét liên kết các tuyến cao tốc mới

QHTT Đường cao tốc đã được lập với mạng lưới rộng lớn. Tuy nhiên, xem xét lại QHTT hiện có đã chỉ ra một số tuyến liên kết cần được quan tâm bao gồm (1) Đà Nẵng-Ngọc Hồi (250km); (ii) Quảng Ngãi-Đắk Tô (170km); (iii) Nha Trang-Đà Lạt (80km); và (iv) Bình Sơn – Giá Ray (30km) (xem Phụ lục 3A). Tính khả thi của các tuyến này sẽ được nghiên cứu kỹ hơn, cùng với các tuyến khác đề xuất trong QHTT.

4 CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH VỀ QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ

4.1 Khái quát

Cần tăng cường các dự án đầu tư cho đường bộ để đạt mục tiêu phát triển quốc gia. Việt Nam đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh trong những năm 1990, và dự kiến có thể duy trì mức 7%/năm trong những năm tới. Nhu cầu vận tải hàng hóa và hành khách bằng đường bộ đều tăng nhanh trên 12-17%/năm (theo số liệu niên giám thống kê). Số phương tiện GT đường bộ cũng tăng cao do tốc độ cơ giới hóa phương tiện nhanh sau khi thu nhập cá nhân tăng và nền kinh tế phát triển hơn theo hướng công nghiệp hóa. Bên cạnh đó, lưu lượng xe tải cũng tăng nhanh, vốn đây là một sản phẩm phụ của quá trình gia tăng nhu cầu dịch vụ logistics trong lĩnh vực công nghiệp và sản xuất. Tuy nhiên, kết cấu hạ tầng đường bộ của Việt Nam vẫn chưa đáp ứng yêu cầu.

- (a) **Phân cấp đường bộ theo chức năng:** Phân cấp đường bộ ở Việt Nam không cân bằng. Trong tổng chiều dài mạng lưới 256.684km, quốc lộ và đường chính yếu chiếm 6,8% trong khi đường tỉnh (đường thứ yếu) chỉ chiếm 8,9%, có nghĩa là dài hơn 28% so với mạng lưới đường chính yếu. Ở các quốc gia phát triển, chiều dài mạng lưới đường thứ yếu dài ít nhất gấp hai lần mạng lưới đường chính yếu. Phạm vi bao phủ chưa đáp ứng của mạng lưới đường thứ yếu hướng lưu lượng xe địa phương đi vào các trục đường chính, vì vậy nhu cầu tập trung quá lớn lên các đường chính, gây xung đột với luồng xe địa phương và lưu lượng xe đi suốt.
- (b) **Mật độ và năng lực đường:** So với các quốc gia ASEAN, Việt Nam có phạm vi bao phủ đường thuận lợi, cả về mạng lưới chung và mạng lưới đường chính (quốc lộ). So với các nước phát triển, mật độ đường bộ ở Việt Nam còn thấp. Lấy Nhật Bản (có diện tích và điều kiện địa lý tương tự Việt Nam) làm mốc chuẩn để mở rộng mạng lưới đường bộ. Theo đó, cần mở rộng mạng lưới quốc lộ thêm ít nhất 10.000 km vào năm 2030 thì mới được coi là có phạm vi bao phủ tương đối tốt. Mới chỉ có 4% đường quốc lộ có 4 làn xe.
- (c) **Điều kiện đường bộ:** 30% trong tổng thể mạng lưới đường được rải mặt, trong đó một tỉ lệ cao đường địa phương vẫn chưa được rải mặt. Mặc dù trên 90% quốc lộ đã được rải mặt ít nhất là hai lớp nhựa đường nhưng tình trạng mặt đường vẫn chưa đạt yêu cầu: 20% chiều dài đường trong điều kiện xấu và rất xấu và chỉ có 43% trong tình trạng tốt. Đường sá xuống cấp ngày càng rõ do lưu lượng xe tải gia tăng.
- (d) **Phát triển mạng lưới đường thứ yếu:** 85% mạng lưới là đường địa phương hoặc mạng lưới đường bộ thứ yếu, nổi trội các khu vực kém phát triển hơn trên cả nước. Chất lượng của mạng lưới đường thứ yếu còn kém. Sở giao thông vận tải là cơ quan chịu trách nhiệm đầu tư và bảo trì mạng lưới đường thứ yếu, do đó năng lực của các cơ quan này trong việc thực hiện dự án đầu tư lớn và lập quy hoạch, thiết kế phức tạp đóng vai trò thiết yếu nhằm đảm bảo sự thành công cho việc tăng cường mạng lưới đường thứ yếu trên cả nước.
- (e) **Tai nạn giao thông:** An toàn giao thông đường bộ là một vấn đề được quan tâm của cả xã hội vì tỉ lệ tai nạn cao với con số 14.727 vụ mỗi năm làm chết 12.757 người và bị thương 11.288 người. Mặc dù đã có chương trình an toàn giao thông nhưng hiệu quả thực hiện còn chưa đáp ứng yêu cầu. Nguyên nhân gây tai nạn GT chủ yếu là lỗi của người điều khiển phương tiện, ví dụ chạy quá tốc độ. Lưu lượng xe hỗn hợp, chủ yếu là xe máy là một nguyên nhân khác khiến tỉ lệ tai nạn giao thông cao; khoảng 70% số

vụ tai nạn liên quan đến xe máy. Tiêu chuẩn thiết kế đường hiện nay chưa tính toán đầy đủ tính chất hỗn hợp của luồng xe. Hơn nữa, lưu lượng xe tải tăng cao cũng khiến nguy cơ tai nạn cao hơn.

- (f) **Ách tắc giao thông:** Ách tắc giao thông thường xảy ra dọc các hành lang chính, đặc biệt các khu vực gần đô thị và cảng. Theo dự báo tình hình có thể sẽ còn nghiêm trọng hơn trong thời gian tới do tốc độ đô thị hóa nhanh và gia tăng số lượng phương tiện cơ giới.
- (g) **Dịch vụ vận tải đường bộ:** Chất lượng dịch vụ vận tải hành khách và hàng hóa đường dài chưa đạt tiêu chuẩn. Xe và tiện nghi trên xe cần phải cải tiến nhiều. Ngoài ra, các công trình dừng nghỉ bên đường chưa đáp ứng yêu cầu. Mặc dù có nhiều công trình thương mại như nhà hàng, quán cà phê, trạm xăng, khách sạn nhưng đa số phát triển tự phát dọc các tuyến đường, vì vậy không mang lại sự tiện lợi và thoải mái cho hành khách và lái xe. Việc xây dựng các trạm dừng nghỉ (Michinoeki)¹ là một phần quan trọng giúp cải thiện an toàn đường bộ và sự thoải mái cho người tham gia giao thông đồng thời thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương.

Giải quyết các vấn đề trên đòi hỏi phải có nguồn vốn đầu tư lớn. Ví dụ, chiến lược đầu tư cho lĩnh vực đường bộ của Chính phủ đòi hỏi mức vốn đầu tư chiếm đến 3% GDP (so với 1,8-2,0% từ trước đến nay) và mức vốn từ các nhà tài trợ phải tăng thêm 50% so với mức tài trợ hiện tại. Mức đầu tư cao là có cơ sở trong bối cảnh nhu cầu cải tạo đường tăng cao, tuy nhiên trên thực tế khó có thể đạt được mức đầu tư như vậy. Vì vậy, cần xem xét hiệu quả sử dụng vốn hiện có để đạt được kết quả mong muốn với chi phí thấp nhất. Dưới đây là năm vấn đề chiến lược cần được giải quyết:

- (i) Quy hoạch và cấp vốn cho đường bộ – cải thiện hiệu quả sử dụng bằng cách ưu tiên sử dụng nguồn vốn hạn chế, không chỉ đối với các dự án xây dựng cơ bản mà cả quản lý tài sản.
- (ii) Khai thác và bảo trì – giải quyết mối lo về tình trạng đường ngày càng xuống cấp và lập chương trình quản lý tài sản. Qua đó, nguồn vốn hữu hạn sẽ không bị tiêu tốn vào những công việc sửa chữa tốn kém có thể tránh nếu công tác bảo trì được thực hiện kịp thời.
- (iii) Xây dựng đường – nâng cao chất lượng các tuyến đường được xây dựng qua đó giảm thiểu nhu cầu bảo trì và sửa chữa, khuyến khích áp dụng kỹ thuật thi công và quản lý tiết kiệm chi phí để giảm thiểu giá thành hợp đồng.
- (iv) Phân cấp đường – tối đa hóa hiệu quả các dự án đầu tư vào đường bộ bằng cách củng cố tính liên kết của mạng lưới đường hiện có và tập trung đồng bộ hóa vai trò các tuyến liên kết. Một giải pháp chiến lược nữa cho vấn đề an toàn giao thông đó là tách luồng xe đi suốt chủ yếu là xe con và xe tải ra khỏi luồng xe địa phương, chủ yếu là xe máy.
- (v) Quản lý giao thông và dịch vụ đường bộ – để khai thác tối ưu kết cấu hạ tầng đường bộ, cần cải thiện hiệu quả quản lý giao thông và chất lượng dịch vụ đường bộ. Tai nạn giao thông đường bộ phải được kiểm chế và tính toán đến khả năng nhu cầu vận tải tăng sẽ khiến tai nạn giao thông gia tăng.

¹ “Dự án Nghiên cứu QHTT Xây dựng Trạm dừng nghỉ” do JICA tài trợ và Tổng Cục ĐBVN thực hiện.

4.2 Quy hoạch và cấp vốn cho đường bộ

1) Thách thức và cơ hội

Trong thời kỳ tái thiết, nhu cầu cho việc lập quy hoạch mạng lưới đường bộ phức tạp và cấp vốn còn hạn chế. Các quyết định về xây đường nào mới, đường nào phục hồi và nơi nào không đòi hỏi việc quy hoạch tỉ mỉ. Trong thập niên vừa qua, mạng lưới đường đã phát triển từ 224.639km lên 256.684km. Mặc dù có sự phát triển về mạng lưới như vậy nhưng nhu cầu về kết cấu hạ tầng và dịch vụ đường bộ tốt hơn vẫn tiếp tục tăng với mức cơ giới hóa trong vận tải hàng hóa và hành khách ngày càng tăng. Các yêu cầu về cấp vốn ngày càng bức thiết vì có nhiều dự án được đề xuất. Tình hình càng trở nên khó khăn hơn vì nhu cầu vốn cho bảo trì mạng lưới đường cũng gia tăng khi mà ngày càng nhiều tuyến đường được xây dựng trong thập niên trước đó bắt đầu xuống cấp.

Vì vậy, cần phải cải thiện hiệu quả việc sử dụng vốn và cung cấp dịch vụ cho lĩnh vực đường bộ. Trên thực tế, quy trình quy hoạch còn manh mún và chưa gắn kết với nguồn kinh phí. Việc lựa chọn các dự án, phân bổ nguồn vốn chưa được tiến hành trên cơ sở kế hoạch, quy hoạch và các nguyên tắc kinh tế. Việc cung cấp các dịch vụ xây dựng và bảo trì chưa hiệu quả. Dưới đây là một số quan sát:

- (i) Công tác lập quy hoạch các tuyến quốc lộ tại Việt Nam được thực hiện trên cơ sở manh mún với nhiều bên tham gia (Tổng Cục ĐBVN chủ trì, Bộ GTVT, các cục vụ chuyên ngành, Công ty đầu tư phát triển Đường cao tốc, Bộ KHĐT, các Sở GTVT là các bên tham gia) ở các cấp khác nhau, không có sự gắn kết và đồng bộ. Điều này dẫn đến những thiếu hụt, chông chéo về quyết định đầu tư trong hoặc giữa các phương thức. Tổng Cục ĐBVN cần nâng cao năng lực để tiến hành lập quy hoạch đường bộ mang tính liên kết, đặc biệt là ở cấp độ mạng lưới.
- (ii) Hiện chưa có sự liên kết giữa công tác quy hoạch đường bộ và lập kế hoạch ngân sách. Các quy hoạch tổng thể phát triển đồng bộ, các chương trình đầu tư công (PIP) thường được lập và phê duyệt mà không có sự tính toán kỹ lưỡng những khó khăn về vốn. Các dự án trong ngân sách hàng năm thường không có các dự án được ưu tiên trong PIP. Chỉ có 47% các dự án đường bộ quy hoạch trong giai đoạn 1996-2007 là đã được cấp vốn. Ngoài ra, theo Báo cáo của Ngân hàng Thế giới (WB), khoảng 35% tổng nhu cầu vốn chi cho đường bộ do Thủ tướng chính phủ phê duyệt đã không được phân bổ vốn. Trong giai đoạn 2005-2008, các dự án đang triển khai và các chương trình bảo trì đã vượt 14% so với ngân sách hiện có. Nếu bổ sung các dự án quy hoạch mới được phê duyệt thì lượng vốn thiếu hụt sẽ vượt quá 50%. Để bù đắp lượng vốn thiếu hụt, chính phủ sẽ thường xuyên phải nhờ đến các chương trình tín dụng ngoài ngân sách và trái phiếu nhưng việc hoàn trả những khoản nợ này cũng là một thách thức, đặc biệt khi nguồn thu trực tiếp từ hầu hết các dự án GTVT còn thấp.
- (iii) Các dự án đường mới (vốn đầu tư cho xây dựng) và cấp vốn cho bảo trì đường bộ (kinh phí cho sửa chữa/bảo trì) lần lượt do Bộ GTVT/KHĐT&TC lập kế hoạch và Bộ GTVT/TC cấp vốn. Do, quá trình này không tính toán đến sự phụ thuộc lẫn nhau và sự đánh đổi cần thiết giữa hai loại công việc. Có vẻ như có sự thiên vị hơn đối với nhóm dự án xây dựng. Việc bảo trì đường bộ chưa được chú trọng đúng mức, với kinh phí cho nhóm này chỉ chiếm 10% và chỉ đáp ứng được 40% nhu cầu bảo trì mặc dù lợi ích kinh tế ròng/đơn vị chi phí của việc bảo trì tài sản đường bộ cao hơn ít nhất 2 lần so với các dự án xây dựng mới.

- (iv) Chưa xác định rõ các tiêu chí lựa chọn các dự án để đưa vào quy hoạch và chương trình đầu tư cho đường bộ. Theo cán bộ của Tổng Cục ĐBVN giải thích, các dự án được lựa chọn trên cơ sở lưu lượng giao thông và tác động đến sự phát triển. Có vẻ đây là các tham số quá rộng, cho phép nhiều sự tùy ý và chủ quan khi lựa chọn. Trong bối cảnh nguồn lực khan hiếm, quy trình này dường như dẫn đến sự thiếu hợp lý trong phân bổ vốn cho các dự án ít khả thi hoặc không khả thi và đi ngược lại nguyên tắc chỉ phân bổ vốn cho các dự án có khả năng đem lại hiệu quả kinh tế cao nhất. Kết quả đánh giá sơ bộ 45 dự án đường cao tốc trong QH hiện tại cho thấy chỉ có 17 dự án chạm được ngưỡng tỉ lệ nội hoàn kinh tế (EIRR) là 12% và không có dự án nào đạt yêu cầu về mặt tài chính, dù ở ngưỡng thấp nhất 15%.
- (v) Mặc dù quy hoạch đường bộ cao tốc trong mạng lưới đường bộ quốc gia đã được thống nhất với các quy hoạch và chiến lược hiện tại như Quy hoạch tổng thể giao thông vận tải đường bộ đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030, vẫn cần phải nỗ lực hơn nữa để nâng cao hiệu quả của mạng lưới này. Về nguyên tắc, Tổng Cục ĐBVN chịu trách nhiệm quy hoạch liên kết mạng lưới quốc lộ. Tuy nhiên, trên thực tế, quy hoạch của Cục ĐBVN chỉ hạn chế ở các tuyến quốc lộ chứ không có đường cao tốc. Quy hoạch hiện có đối với đường bộ cao tốc được lập và phê duyệt độc lập với mạng lưới đường quốc lộ. Theo Quyết định số.1734/QĐ – TTg ngày 01 tháng 11 năm 2008, Bộ GTVT được giao nhiệm vụ thực hiện quy hoạch mạng lưới đường. Việc phối hợp theo đó được thực hiện nếu như Bộ GTVT giao việc quy hoạch mạng đường bộ này cho Tổng Cục Đường bộ Việt Nam. QH đường cao tốc có vẻ quá tham vọng so với tình hình giao thông và nguồn lực hiện có, với mục tiêu xây dựng 5.500km đường cao tốc vào năm 2030 – tương đương 1km/1.100 phương tiện, cao gấp 10 lần so với tỉ lệ hiện tại của Nhật Bản. Tổng vốn đầu tư là 766.200 tỉ đồng, vượt xa mức ngân sách đầu tư hiện nay, ngay cả khi tính phần đầu tư tư nhân. Cần xem xét lại QH đường cao tốc theo hướng tiếp cận từng hành lang.
- (vi) Hiện chưa có cơ sở dữ liệu đường bộ bền vững và đầy đủ ở cấp Bộ GTVT/Cục ĐBVN để hỗ trợ việc lập các quy hoạch, chương trình dài hạn/trung hạn/ngắn hạn cho phát triển mạng lưới đường bộ, bảo trì tài sản đường bộ sao cho đáp ứng tốt nhất nhu cầu GTVT và tiết kiệm chi phí kinh tế nhất cho đất nước. Phần lớn số liệu về đường bộ và khối lượng giao thông được thu thập trên cơ sở các cuộc khảo sát, nghiên cứu để phục vụ các chiến lược, quy hoạch GTVT cụ thể. Vì vậy, cần có một hệ thống thu thập, cập nhật, xử lý thường xuyên, chính xác các thông tin về thống kê và hiện trạng đường bộ, đếm xe, tải trọng, tai nạn giao thông và các số liệu liên quan theo yêu cầu. Đây chính là điểm vướng mắc chính của công cụ quy hoạch Phát triển và Quản lý đường bộ 4 (HDM 4) phục vụ bảo trì đường bộ mà hiện chưa sử dụng được hoàn toàn công cụ này cho đến khi số liệu hỗ trợ được thu thập đầy đủ và có hệ thống.
- (vii) Người sử dụng đường bộ chưa phải chi trả đúng mức với dịch vụ đường bộ mà họ nhận được. Tuy nhiên Quốc hội mới đây đã thông qua Luật Giao thông đường bộ sửa đổi (Nghị quyết số 23/2008/QH12), có hiệu lực từ tháng 7 năm 2009, có điều khoản quy định việc thành lập quỹ bảo trì đường bộ. Quỹ bảo trì đường bộ sẽ được hình thành từ các loại phí thu từ người sử dụng đường bộ và ngân sách nhà nước phân bổ hàng năm. Luật Giao thông đường bộ sửa đổi cũng quy định Chính phủ quyết định cụ thể việc lập, quản lý và sử dụng quỹ bảo trì đường bộ ở trung ương và địa phương. Một tổ công tác liên ngành, đứng đầu là Thứ trưởng Bộ GTVT, đang soạn thảo nội dung chi tiết của quỹ này, ví dụ như nguồn vốn và cách thức sử dụng nguồn vốn.
- (viii) Bộ GTVT/Tổng Cục ĐBVN cần xây dựng một chương trình thường xuyên, và cấp tốc để nâng cao năng lực về quy hoạch đường bộ và các vấn đề liên quan, trong đó trọng

tâm là các vấn đề đã thảo luận bên trên như thành lập quy trình và hệ thống, lập quy hoạch hiện đại phù hợp cũng như thường xuyên đào tạo cán bộ thực hiện và chỉ đạo trên cơ sở bền vững.

2) Chương trình cải thiện quy hoạch và cấp vốn cho lĩnh vực đường bộ

Theo đề xuất, chương trình hành động với các biện pháp liên quan với nhau sẽ được thực hiện để giải quyết các vấn đề về quy hoạch và cấp vốn đường bộ.

- (i) Tăng cường công tác lập quy hoạch mạng lưới đường bộ theo nhu cầu và quy trình có định hướng;
- (ii) Lập quy hoạch đường bộ trong khuôn khổ khung chính sách chung của ngành GTVT;
- (iii) Liên kết quy hoạch với lập kế hoạch ngân sách;
- (iv) Lồng ghép quy hoạch đường cao tốc vào trong quy hoạch đường bộ chung của cả nước;
- (v) Nâng cấp cơ sở dữ liệu phục vụ công tác quy hoạch đường bộ;
- (vi) Huy động nguồn lực của khu vực tư nhân;
- (vii) Hợp lý hóa hệ thống phân cấp đường bộ theo chức năng;
- (viii) Cải thiện tình hình an toàn giao thông và tiêu chuẩn về môi trường;
- (ix) Tăng cường nâng cao năng lực

Chính phủ đã thực hiện một số sáng kiến liên quan đến các biện pháp này tuy nhiên cần tăng cường hơn nữa các biện pháp nói trên. Dưới đây là chi tiết về các biện pháp.

3) Tăng cường quy hoạch mạng lưới đường bộ theo nhu cầu và quy trình

Năng lực của Tổng Cục ĐBVN cần được nâng cao để thực hiện hiệu quả vai trò lập quy hoạch đường bộ quốc gia ở cấp mạng lưới (ngoài việc lập quy hoạch ở cấp dự án). Công tác quy hoạch mạng lưới đường bộ của Tổng Cục ĐBVN cần đáp ứng các đặc điểm sau:

- (i) Việc lập quy hoạch phải dựa trên nhu cầu và được tiến hành theo quy trình mang tính hệ thống, từ phân tích chiến lược, xây dựng các kịch bản đường bộ đến lập quy hoạch dài hạn, lập các chương trình đầu tư trung hạn và thường niên. Quy hoạch mạng lưới đường bộ phải được định hướng bởi khung chính sách và chiến lược GTVT tổng thể của cả nước cho tất cả các phương thức. Quy hoạch đường bộ cần được phối hợp với các quy hoạch của các phương thức khác thông qua khung chính sách GTVT này.
- (ii) Quy hoạch mạng lưới đường bộ cần phải dựa trên nhu cầu và có sự liên kết nhu cầu phát triển mạng lưới đường bộ và bảo trì kết cấu hạ tầng đường bộ trên cơ sở ước tính xác thực nhu cầu vận tải tương lai và điều kiện mạng lưới đường bộ. Quy hoạch mạng lưới phải bao gồm toàn bộ hệ thống đường chính, trong đó có quốc lộ, đường cao tốc để đảm bảo sự liên kết hiệu quả. Ngoài ra, cũng cần tính toán đến sự được mất của các phương án can thiệp khác nhau (thi công, cải tạo, phục hồi và bảo trì) để đáp ứng nhu cầu mạng lưới.
- (iii) Quy hoạch đường bộ phải được lập trên cơ sở hạn mức tài chính - có nghĩa là quy hoạch hoặc chương trình phải được lập trong giới hạn nguồn kinh phí có thể huy động thực tế cho xây dựng đường, cả từ nguồn chính phủ lẫn khu vực tư nhân.
- (iv) Trong khuôn khổ hạn mức tài chính, Tổng Cục ĐBVN sẽ xác định các dự án trong quy hoạch mạng lưới đường bộ và đánh giá, ưu tiên trên cơ sở kinh tế vững chắc. Điều

này sẽ giúp đảm bảo nguồn vốn hạn chế được phân bổ cho các dự án tạo ra thu hồi ròng cao nhất với chi phí kinh tế thấp nhất đối với quốc gia.

- (v) Quy hoạch mạng lưới phải chú trọng đến các hành lang chính và các khu/vùng kinh tế được Chính phủ ưu tiên ngay từ đầu. Đây sẽ là cơ sở để đánh giá và tìm ra cách kết hợp khả thi nhất giữa các liên kết mạng lưới sẽ được xây dựng – quốc lộ kiêm cao tốc được hỗ trợ bởi các đường địa phương, và kết cấu hạ tầng của các phương thức khác – với mục tiêu đáp ứng hiệu quả nhu cầu vận tải hành lang/khu vực.
- (vi) Quy hoạch đường bộ phải có sự tham vấn và tham gia đầy đủ của các bên liên quan để đảm bảo thu thập ý kiến và các gợi ý liên quan đến nhu cầu và đề xuất phát triển đường bộ. Các ý kiến và gợi ý sẽ được xem xét kỹ trong quá trình lập và điều chỉnh quy hoạch. Các bên liên quan bao gồm người sử dụng đường bộ, chính quyền các địa phương, các cơ quan chính phủ (đảm trách tài chính, thương mại và công nghiệp, nông nghiệp, công an, v.v.), hội nông dân, các doanh nghiệp tư nhân và các nhóm đối tượng hưởng lợi bị ảnh hưởng bởi quá trình phát triển đường. Sự tham gia của các bên vào quá trình quy hoạch sẽ giúp quy hoạch lập ra để được xã hội chấp nhận hơn, các bên liên quan có cảm nhận được “sở hữu” quy hoạch đó. Để chính thức hóa quy trình này, Tổng Cục ĐBVN có thể thường xuyên tổ chức các diễn đàn, hội thảo tham vấn với các bên liên quan ở các giai đoạn quy hoạch khác nhau.

Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ quy hoạch mạng lưới đường bộ, Tổng Cục ĐBVN có thể sử dụng hiệu quả các công cụ quy hoạch, lập chương trình đường bộ hiện đại, sử dụng các tiêu chí về kinh tế, kỹ thuật để quy hoạch ở cấp mạng lưới và dự án. Điều này sẽ giúp định hướng quyết định theo hướng phân bổ có hiệu quả/tối ưu nguồn vốn đầu tư xây dựng và bảo trì đường bộ, qua đó tránh phân bổ nguồn vốn không hiệu quả dựa trên quyết định chủ quan và tùy tiện.

Tổng Cục ĐBVN cũng có thể xem xét áp dụng, điều chỉnh để phù hợp với môi trường thể chế tại Việt Nam, xem xét kinh nghiệm lập quy hoạch đường bộ tốt nhất của các quốc gia khác. Một ví dụ là hệ thống tại Philipin trong đó phát triển thành công và sử dụng hệ thống lập quy hoạch đường bộ và ứng dụng CNTT. Các hệ thống và ứng dụng gồm có:

- (i) Hệ thống quản lý mặt đường (PMS)
- (ii) Phần mềm phát triển và quản lý đường ô tô, Phiên bản số 4 (HDM 4)
- (iii) Hệ thống quản lý cầu (BMS)
- (iv) Hệ thống lập chương trình và kế hoạch cho nhiều năm (MYPS)
- (v) Phân tích đa tiêu chí (MCA) và
- (vi) Hệ thống thống kê và phân tích tai nạn giao thông (TARAS).

Ngoài ra, nước này còn áp dụng một Sổ tay lập quy hoạch đường bộ (HPM) miêu tả toàn bộ quy trình quy hoạch mạng lưới, kể cả việc sử dụng các công cụ quy hoạch đã nêu ở trên (xem Hộp 4.1.1).

Ví dụ, Cục ĐBVN có thể đánh giá và xác định ưu tiên cho các dự án đề xuất cho chương trình kéo dài nhiều năm trong đó sử dụng MYPS song song với MCA và HDM 4. MCA sẽ xác định ưu tiên cho các dự án dựa trên mức độ đáp ứng tương đối các tiêu chí sau. Các tiêu chí được gán trọng số theo giá trị chung và mục tiêu của các bên liên quan.

- (i) Độ sẵn sàng của dự án – hiện trạng dự án, thiết kế chi tiết, tính khả thi về mặt kinh tế, đánh giá tác động môi trường, tác động xã hội;

- (ii) Tầm quan trọng của mạng lưới đường bộ – loại đường và vai trò chiến lược;
- (iii) Chính sách phát triển kinh tế-xã hội- ví dụ: tiếp cận các dịch vụ cơ bản, phát triển các khu vực chưa phát triển, hiện đại hóa nông nghiệp, giảm ách tắc giao thông, phát triển công nghiệp và du lịch.

Với vai trò là một phần của hệ thống quy hoạch được cải thiện, một yêu cầu bắt buộc là tiến hành phân tích tính khả thi về mặt kỹ thuật, kinh tế, xã hội, tài chính và môi trường cho các dự án đề xuất mới xác định thông qua quy hoạch mạng lưới đường bộ. Việc đánh giá tiền khả thi các dự án này phải được thực hiện trước giai đoạn quy hoạch mạng lưới. Nói chung, các nghiên cứu khả thi đầy đủ chỉ cần thiết cho các loại dự án dưới đây khi không thể xử lý theo cách phân tích mạng lưới thông thường: (i) các đường tránh và đường giảm tải; (ii) các tuyến đường mới, kể cả đường cao tốc và các đường nối còn thiếu; (iii) hướng tuyến đường chính và/hoặc mở rộng; (iv) các cầu mới hoặc thay thế các cầu hiện có; và (v) tất cả các trường hợp trong đó kế hoạch giải phóng mặt bằng (thu hồi đất và tái định cư) mà buộc phải tìm ra phương án ít gây xáo trộn nhất.

Hộp 4.2.1 Hệ thống quy hoạch công chính và đường bộ Philipin

Những cải tiến cơ bản đối với hệ thống quy hoạch đường bộ của Cục Công chính và Đường bộ Philipin (DPWH) là một phần của chương trình xây dựng Hệ thống Thông tin và Quản lý đường bộ (RIMSS) phát động giữa những năm 1990. Lãnh đạo DPWH hiểu rằng tại thời điểm đó, để làm tốt công tác quy hoạch và quản lý 29.000km quốc lộ và giảm áp lực phải cung cấp dịch vụ chất lượng tốt hơn với chi phí thấp hơn, cần có một hướng tiếp cận chiến lược với vấn đề quy hoạch và phát triển đường bộ. Điều này đòi hỏi (a) chú trọng quan tâm đến nhu cầu khách hàng; (b) chú trọng đến thiết kế lại những quy trình quan trọng nhất trong công tác quy hoạch và cung cấp dịch vụ đường bộ; (c) xác định và ưu tiên cơ hội giảm chi phí, nâng cao hiệu quả và (d) ứng dụng công nghệ để thúc đẩy các bước thực hiện.

Để cải thiện các kinh nghiệm trước đây, DPWH đã đưa vào một quy trình lập quy hoạch đường bộ mới và được tập hợp trong sổ tay Lập quy hoạch đường bộ. Quá trình này có các bước sau: (a) Phân tích chiến lược, (b) Xây dựng các kịch bản mạng lưới đường bộ, (c) Xây dựng quy hoạch dài hạn, (d) Chuẩn bị chương trình hàng năm và nhiều năm để đáp ứng nhu cầu phát triển mạng lưới đường bộ và bảo vệ tài sản đường bộ theo cách hiệu quả có xem đến những khó khăn về vốn. Để thực hiện quá trình lập quy hoạch đường bộ mới, từ năm 2001, DPWH đã xây dựng, cài đặt và lựa chọn các công cụ và hệ thống lập quy hoạch có kết hợp với HPM sau đây:

- Ứng dụng thông tin về cầu và đường bộ (BRIA): Đây là một cơ sở dữ liệu về thống kê và hiện trạng mạng lưới đường bộ được sử dụng cho quy trình lập quy hoạch và xây dựng chương trình, ví dụ HDM-4, PMS, BMS, v.v.
- Ứng dụng thông tin giao thông đường bộ (RTIA): Đây là một cơ sở dữ liệu về lưu lượng giao thông và trọng tải theo trục xe với mục đích phục vụ dự báo nhu cầu vận tải và phân tích dự án.
- Hệ thống quản lý mặt đường (PMS): Đây là một bộ công cụ để tìm kiếm các chiến lược tối ưu giúp cung cấp và duy trì mặt đường trong điều kiện tốt nhất.
- Phiên bản phần mềm Quản lý và Phát triển đường bộ 4 (HDM 4): Phiên bản này xây dựng các chương trình ngắn hạn, trung hạn và dài hạn tối ưu trong điều kiện hạn chế về ngân sách, trong đó xác định ưu tiên khách quan cho các dự án đầu tư vào bảo trì kết cấu hạ tầng và phát triển mạng lưới.
- Hệ thống quản lý cầu (BMS): Đây là một hệ thống theo dõi và ghi lại hiện trạng các cầu, lập chương trình và xếp hạng các dự án và xây dựng và bảo trì cầu.
- Hệ thống quản lý bảo dưỡng thường xuyên: Đây là một công cụ tính toán và quản lý các nguồn lực bảo dưỡng thường xuyên cho đường bộ và cầu để đạt kết quả đề ra.
- Hệ thống phân tích và thống kê tai nạn giao thông đường bộ: Hệ thống lưu trữ và xử lý số liệu về tai nạn GT đường bộ để xác định các điểm đen và ưu tiên các biện pháp đảm bảo an toàn.
- Hệ thống lập kế hoạch, chương trình cho nhiều năm: Công cụ này, cùng với hệ thống phân tích đa tiêu chí, sẽ lập các chương trình cho nhiều năm làm cơ sở cho các kế hoạch trung hạn, thường niên
- Phân tích đa tiêu chí: Công cụ này sử dụng giá trị và trọng số về tính khả thi kinh tế và các hệ số liên quan để đánh giá và xác định ưu tiên cho các dự án, ví dụ: độ sẵn sàng của dự án, tác động môi trường, xã hội; tầm quan trọng của mạng lưới đường bộ; chính sách phát triển KT-XH.
- Các hệ thống và công cụ quy hoạch đường bộ khác: Gồm có (a) phân tích tác động môi trường, (b) đánh tác động xã hội, (c) Kế hoạch thu hồi đất và tái định cư và (d) hệ thống phân loại đường bộ, v.v.

Các hệ thống quy hoạch dựa trên CNTT hiện đại đã giúp cải thiện hiệu quả các quyết định lựa chọn dự án đường bộ và phân bổ vốn đầu tư trên cơ sở các tiêu chí khách quan về kỹ thuật, kinh tế, v.v. nhờ đó các nguồn lực khan hiếm sẽ được sử dụng hiệu quả hơn, giảm hiện tượng lựa chọn các dự án một cách võ đoán và chủ quan. Sử dụng công cụ quy hoạch PMS/HDM 4, ví dụ, đã được luật pháp thừa nhận: Luật phù hợp Chung 2008, 2009 được quốc hội thông qua yêu cầu phải sử dụng các công cụ quy hoạch làm cơ sở phân bổ vốn cho các dự án bảo trì và phục hồi quốc lộ

Nguồn: Cục Công chính và Đường bộ Philipin

4) Quy hoạch đường bộ trong khuôn khổ chính sách GTVT tổng thể

Trước tiên, quy hoạch quốc lộ phải được liên kết với và định hướng bởi khung chính sách quốc gia về GTVT cho tất cả các phương thức. Khung chính sách này cần thể hiện các chính sách cơ bản của chính phủ nhằm định hướng rõ ràng cho việc phát triển và quản lý đường bộ trong sự phối hợp với các phương thức GTVT khác:

- (i) Định hướng thị trường: Cùng với hoạt động khai thác dịch vụ vận tải, trong môi trường kinh tế thị trường, khu vực tư nhân cũng cần tham gia cung cấp các dịch vụ xây dựng và bảo trì. Nếu thị trường không thể thực hiện chức năng của mình thì chính phủ có thể can thiệp theo một hình thức phù hợp nào đó.
- (ii) Cạnh tranh: Cần khuyến khích cạnh tranh trong nội bộ một phương thức hay giữa các phương thức để nâng cao hiệu quả hoạt động. Cạnh tranh cũng là cần thiết trong việc cung cấp dịch vụ xây dựng và bảo trì đường bộ.
- (iii) Quy định: Cần chú trọng đến các quy định về mặt kỹ thuật – cụ thể là các quy định liên quan đến an toàn giao thông, chất lượng dịch vụ, tác động môi trường, quản lý giao thông, cưỡng chế thực hiện các quy định. Quy định về mặt kinh tế trong môi trường thị trường, ví dụ: tham gia thị trường, năng lực cung ứng, các tuyến khai thác, giá vé, chỉ nên dừng lại ở các tiêu chí cần thiết.
- (iv) Định giá và thu hồi chi phí: Cần áp dụng nguyên tắc “người sử dụng chi trả” để thu hồi chi phí nếu phù hợp. Nguyên tắc này đòi hỏi áp dụng thu phí người sử dụng đường bộ, theo đó người đi xe máy phải chi trả ít nhất là phí bảo trì đường bộ thông qua các loại phí và thuế đánh vào phương tiện và nhiên liệu sử dụng. Có thể xem xét các chính sách đặc biệt cho các tuyến có mật độ thấp và các tuyến phục vụ nông nghiệp. Bất kỳ hình thức trợ cấp nào đều phải đảm bảo trực tiếp, cụ thể và minh bạch.
- (v) Vai trò của chính phủ: Cần có sự tách bạch rõ giữa cơ quan chịu trách nhiệm hoạch định chính sách/quy định và cơ quan đảm nhiệm về khai thác/quản lý, giữa người sở hữu tài sản/khách hàng sử dụng dịch vụ và người cung cấp dịch vụ, nhằm tránh xung đột lợi ích. Vai trò chính phủ trong ngành GTVT phải liên quan đến cung cấp kết cấu hạ tầng, hoạch định chính sách và chiến lược, quy hoạch tổng thể ngành, quy định về an toàn và môi trường và nghiên cứu phát triển.
- (vi) Quản lý tài sản: Cần dành ưu tiên cho việc khai thác tối ưu đường bộ và các tài sản hiện có của ngành GTVT trước khi xem xét đầu tư bổ sung. Cần đảm bảo cấp vốn đầy đủ và ổn định để bảo trì và bảo vệ tài sản đường bộ.
- (vii) Phương thức/tuyến có chi phí thấp nhất: Phân bổ lưu lượng vận tải cho phương thức/tuyến có chi phí thấp nhất phải là mục tiêu chính của hệ thống GTVT tối ưu hóa lợi ích. Chi phí chung phải bao gồm tổng chi phí khái quát với người sử dụng, chi phí thực tế đối với người cung cấp dịch vụ (doanh thu giảm chi phí), chi phí thực đối với chính phủ và chi phí thực của các yếu tố ngoại lai (ví dụ: ách tắc, ô nhiễm). Giá (phí/phụ phí) phải phản ánh xác thực nhất các loại chi phí này.
- (viii) Phân tích đầu tư: Các dự án đầu tư trong ngành GTVT cần phải đảm bảo khả thi về mặt kinh tế và tài chính. Kế hoạch đầu tư phải dựa trên cơ sở ngoại suy thực tế hiện trạng giao thông. Các dự báo cũng phải mang tính thực tiễn, dựa trên lưu lượng vận tải “bình thường”, và đặc biệt cần trọng xử lý lưu lượng phát sinh có thể.
- (ix) Ban giám đốc VEC đánh giá chưa đúng mức về yêu cầu cần rà soát và hợp lý hóa các văn bản pháp lý hiện hành trong đó bao gồm các chính sách, quyết định và quy tắc ảnh hưởng đến đường bộ, đường cao tốc và các phương thức vận tải khác. Nguyên nhân là vì nhiều văn bản đã cũ và không còn phù hợp, thiếu thống nhất và nhiều lỗ

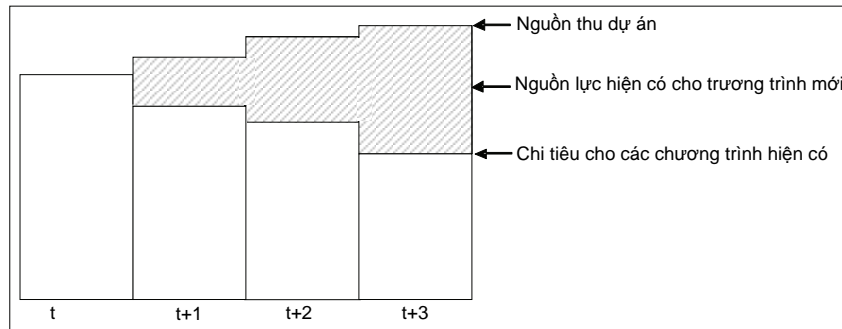
hồng. Điều này đòi hỏi phải xây dựng một bộ khung chính sách, hướng dẫn rõ ràng và gắn kết, tạo định hướng rõ và thống nhất cho công tác phát triển và quản lý toàn bộ ngành GTVT và từng phương thức. Khung chính sách quốc gia về GTVT như đề xuất sẽ giải quyết được yêu cầu này.

5) Gắn liền quy hoạch với lập kế hoạch ngân sách

Để đảm bảo các quy hoạch và chương trình phát triển đường bộ phù hợp với hạn mức tài chính, ngân sách, cần xem xét các yêu cầu sau:

- (i) Chính phủ, thông qua Bộ GTVT/KHĐT/TC, định ra mức chi tiêu hợp lý cho kết cấu hạ tầng GTVT trong thời gian trung hạn theo tỉ lệ phần trăm GDP nhằm hỗ trợ đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước. Đây sẽ được coi là biểu thị của mục tiêu chung và sẽ áp dụng phân bổ cho từng phương thức.
- (ii) Trong hạn mức chi mục tiêu chung này, Cục ĐBVN có thể cân nhắc kế hoạch chi hợp lý khả dĩ cho quốc lộ (cho cả xây dựng và bảo trì). Việc này sẽ giúp xác định gói hạn mức vốn giành cho kế hoạch và các chương trình trong khuôn khổ thực tế có thể đạt được. Công việc này có thể thực hiện ở các giai đoạn lập kế hoạch khác nhau và có sự sàng lọc từng bước, bắt đầu từ phân tích chiến lược dài hạn, quy hoạch và lập chương trình trung hạn đến lập chương trình, kế hoạch ngân sách hàng năm. Cần phải tiến hành cân nhắc các nguồn ngân sách chủ yếu giành cho phát triển quốc lộ thông qua (a) ngân sách nhà nước (từ nguồn thu trong nước) và các khoản vayODA/viện trợ không hoàn lại; (b) vốn của các công ty bao (gồm cả nguồn tự có và vốn vay); và (c) vốn đặc biệt từ thu phí người sử dụng đường bộ. Ngoài ra, cần tính toán mức độ thu hút đầu tư tư nhân trên cơ sở các dự án khả thi hoặc tiền khả thi của các dự án đường cao tốc thu phí tiềm năng. Hơn nữa, cũng cần dự kiến ngân sách đối ứng nhà nước phải chi trong các dự án PPP.
- (iii) Bộ GTVT/KHĐT/TC và Cục ĐBVN cần áp dụng và thể chế hóa việc sử dụng Khung Chi tiêu Trung hạn (MTEF) (Hình 4.2.1). Được áp dụng trong thời gian qua MTEF đã đóng vai trò làm cơ sở cho quy hoạch và lập chương trình nhiều năm trong hạn mức ngân sách cho quốc lộ và các kết cấu hạ tầng GTVT khác. Trước hết MTEF giúp xác định “không gian tài khóa” – ví dụ nguồn quỹ hoặc nguồn thu có thể huy động được và phân bổ cho xây dựng và bảo trì đường bộ trong thời gian trung hạn, ví dụ: 4-6 năm tiếp theo. Trong không gian tài khóa này, MTEF sẽ phân bổ vốn theo ưu tiên, sử dụng khái niệm “dự toán cho tương lai” – có nghĩa là chi phí hàng năm để thực hiện các chương trình và dự án trong các năm tiếp theo cho đến khi hoàn thành.
 - (a) **Cấp vốn cho các dự án đang thực hiện và đã cam kết:** Các chương trình này xứng đáng được ưu tiên hàng đầu để sử dụng nguồn vốn hiện có. Các chương trình đang thực hiện sẽ bao gồm: (i) bảo trì và phục hồi đường bộ hiện có theo suốt vòng đời và (ii) các dự án xây dựng đường đang triển khai và chưa hoàn thành.
 - (b) **Cấp vốn cho dự án mới:** Sau khi đáp ứng các yêu cầu cấp vốn cho chương trình hiện có, MTEF sẽ tiếp tục phân bổ vốn cho các chương trình/dự án mới. Các dự án này sẽ được rút ra từ quy hoạch đường bộ, chương trình đầu tư công của Tổng Cục ĐBVN đã được phê duyệt và các dự án đã được ưu tiên theo tính khả thi và xếp hạng MCA.

Hình 4.2.1 Không gian tài khóa trong Khung chỉ tiêu trung hạn



Nguồn: Đoàn nghiên cứu VITRANSS2
Ghi chú: t = năm và t+1 là năm sau năm t

6) Lồng ghép đường cao tốc và đường đô thị vào việc lập quy hoạch đường bộ quốc gia

Quy hoạch đường cao tốc và đường đô thị phải là một bộ phận quan trọng của việc lập quy hoạch đường bộ quốc gia. Tổng Cục ĐBVN cần là đầu mối duy nhất đảm nhiệm công tác quy hoạch và xử lý các dự án cao tốc đề xuất, bao gồm các dự án theo hình thức PPP/BOT. Tổng Cục ĐBVN cần xác định, lập, thẩm định và thông qua các dự án đường cao tốc trên cơ sở các hướng dẫn và tiêu chí, trước khi các dự án được đấu thầu và thực hiện bởi cơ quan nhag nước (ASA):

- (i) Các dự án đường cao tốc thu phí phải thống nhất và phù hợp với quy hoạch trung hạn và dài hạn cho mạng lưới quốc lộ do Tổng Cục ĐBVN lập. Có thể xác định dễ dàng hơn nếu sử dụng hướng tiếp cận hành lang, theo đó các tuyến đường cao tốc được đánh giá về tính liên kết, ưu và nhược điểm so với quốc lộ và các phương thức khác (cảng, cảng hàng không và đường sắt) trong việc đáp ứng nhu cầu vận tải trên hành lang.
- (ii) Các dự án đường cao tốc phải đảm bảo khả thi về mặt kinh tế trên cơ sở các chỉ số đánh giá phù hợp.
- (iii) Các dự án đường cao tốc phải đảm bảo khả thi về mặt tài chính và thu hồi chi phí từ thu phí người sử dụng trong vòng đời của dự án. Thu phí người sử dụng phải đảm bảo ít nhất đủ chi phí vận hành và bảo trì (O&M) và ở mức độ rộng hơn là có thể, đảm bảo thu hồi chi phí đầu tư. Bất kỳ hình thức hỗ trợ của nhà nước nào – cho dù là chi phí đầu tư cơ bản, chi phí O&M, hay trả nợ vay – đều phải có cơ sở và thực hiện minh bạch. Hướng tiếp cận này có thể áp dụng phù hợp cho các đoạn cao tốc khả thi về mặt kinh tế nhưng lưu lượng vận tải không đủ lớn để tạo nguồn thu bù đắp chi phí tài chính. Ví dụ để bù đắp doanh thu thấp do lượng giao thông chưa đủ – Các khoản chi bất thường và bảo lãnh của Chính phủ phải được xác định và giải trình rõ.
- (iv) Rủi ro phải được phân bổ cho các bên phải được quản lý và kiểm soát tốt. Nhìn chung, các đề xuất của dự án đường cao tốc hoặc hợp đồng nhượng quyền phải chịu các rủi ro về lưu lượng giao thông, thương mại, tài chính, xây dựng và khai thác trong khi đó Chính phủ sẽ chịu rủi ro về chính trị và pháp chế, bao gồm cung cấp chỉ giới và xác định mức thu phí.
- (v) Cần xác định và giải trình rõ nguồn vốn đầu tư xây dựng – của cả nhà nước và tư nhân, bao gồm vay trong nước và ODA. Nguồn vốn do chính phủ giải ngân phải nằm trong hạn mức ngân sách. Cần có một cơ chế chia sẻ chi phí và doanh thu rõ ràng giữa khu vực nhà nước và tư nhân tham gia vào dự án. Ví dụ, chính phủ cần xem xét cấp vốn thu hồi đất chỉ giới và một phần chi phí xây dựng công trình dân dụng trong

khi đó khu vực tư nhân sẽ gánh vác chi phí xây dựng còn lại. Nếu chính phủ đảm bảo bù đắp các khoản doanh thu thiếu hụt dưới mức dự toán thì cũng cần chia sẻ khoản thu thặng dư theo công thức tương tự.

Ngoài ra, Tổng Cục ĐBVN cũng cần rà soát và cập nhật QH Đường bộ cao tốc đã được phê duyệt phù hợp với các định hướng nêu trên, trong đó ưu tiên các dự án theo tính khả thi về kinh tế, đưa ra đề xuất thời gian thực hiện phù hợp cho các dự án, phân giai đoạn cho các đoạn theo chỉ số về tính khả thi trong hạn mức ngân sách, đảm bảo năng lực của đường cao tốc phải đáp ứng được lưu lượng vận tải dự báo trong tương lai. Tổng Cục ĐBVN cần coi việc sở hữu QH đường bộ cao tốc là một phần của quy hoạch đường bộ nói chung.

Lãnh đạo của VEC không phản đối kế hoạch nêu trên nếu Tổng Cục ĐBVN lập QH đường bộ tổng thể trong đó bao gồm đường cao tốc. Trên thực tế, VEC đang chủ trương lập quy hoạch GTVT tổng thể trong đó bao gồm tất cả các phương thức nhằm đảm bảo sự kết nối toàn diện, không chỉ giữa đường cao tốc với đường bộ thường mà cả đường cao tốc với các cảng và tuyến đường sắt.

Trong khi Tổng Cục ĐBVN xác định, đánh giá và ưu tiên các dự án đường cao tốc trên cơ sở QH đường bộ nói chung, VEC sẽ chỉ tập trung vào phát triển và triển khai các dự án đường cao tốc ưu tiên đã xác định như nhà đầu tư chính theo Quyết định phê số 1734/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch tổng thể đường bộ cao tốc của Bộ GTVT. VEC được giao nhiệm vụ xây dựng một số đoạn cao tốc. Sau khi xây dựng hoàn thành, trong thời gian đầu VEC sẽ trực tiếp khai thác và bảo trì đường. Lý do là vì kinh doanh đường cao tốc còn khá mới mẻ ở Việt Nam, do vậy VEC sẽ khai thác trong vài năm đầu để khắc phục những vấn đề phát sinh trong quá trình khai thác và quản lý, ví dụ như lưu lượng giao thông thấp, mục tiêu thu phí không đủ, khó khăn về quản lý và bảo trì. Khi VEC đã có đủ kinh nghiệm và quản lý đường cao tốc hiệu quả hơn, công ty có kế hoạch chuyển nhượng việc quản lý và khai thác đường cao tốc, kể cả thu phí, cho đơn vị khác. Phương pháp tiếp cận này tỏ ra là một chiến lược mang tính thực tế. Ngoài ra có thể giao việc khai thác và quản lý theo hợp đồng nhượng quyền dài hạn cho đơn vị tư nhân thông qua đấu thầu cạnh tranh.

7) Nâng cấp cơ sở dữ liệu phục vụ việc lập quy hoạch đường bộ

Một điều kiện tiên quyết để quy hoạch tốt đó là Tổng Cục ĐBVN cần củng cố và thể chế hóa cơ sở dữ liệu quy hoạch và quản lý đường bộ. Cơ sở dữ liệu phải cung cấp – thường xuyên, liên tục – thông tin toàn diện, chính xác và cập nhật về thống kê và hiện trạng đường bộ và cầu, số liệu vận tải, tai nạn giao thông, số liệu KT-XH liên quan. Các thông tin và số liệu này sẽ hỗ trợ việc lập và cập nhật quy hoạch, chương trình, dự án bảo trì và phát triển mạng lưới đường, lập kế hoạch ngân sách cho quốc lộ sao cho đáp ứng tốt nhất nhu cầu vận tải. Cần tiến hành khảo sát định kỳ – bởi các Khu quản lý đường bộ – về đường bộ và hiện trạng giao thông nhằm thu thập thông tin cần thiết bổ sung và cập nhật cho cơ sở dữ liệu.

Cơ sở dữ liệu cần phải tương thích với các cuộc khảo sát và hệ thống xử lý dữ liệu sử dụng trong VITRANSS 2. Cơ sở dữ liệu cũng có thể tiếp thu kinh nghiệm hay của các quốc gia khác; ví dụ Cục công chính và đường bộ Philipin đã ứng dụng thành công Hệ thống thông tin cầu đường bằng CNTT và các công cụ quy hoạch khác để lập các quy hoạch và chương trình đường bộ xác thực với nhu cầu (xem Hộp 4.1.1).

Cần thực hiện chương trình nâng cao năng lực cán bộ và thể chế cho Tổng Cục ĐBVN để

thiết lập và khai thác cơ sở dữ liệu đường bộ một cách hiệu quả.

8) Huy động nguồn lực của khu vực tư nhân

Đối mặt với nhu cầu bức thiết trong lĩnh vực đường bộ, hạn chế về nợ và hỗ trợ phát triển chính thức, Bộ GTVT cần tìm kiếm các hướng tiếp cận có thể khai thác tốt thế mạnh, hiệu quả và nguồn lực của khu vực tư nhân để quản lý và đầu tư vào kết cấu hạ tầng đường bộ. Chính phủ đã nỗ lực cải cách khung thể chế và pháp lý và đạt được thành công ban đầu trong việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài cho ngành năng lượng và sự tham gia của khu vực tư nhân vào xây dựng đường bộ. Tuy nhiên, vẫn chưa khai thác được thế mạnh tiềm năng của phương thức PPP và BOT. Ví dụ, các dự án đường bộ thu phí theo hình thức BOT chưa hấp dẫn các nhà đầu tư nước ngoài vì hiện ở Việt Nam có rất ít dự án có lưu lượng vận tải để có thể khả thi về mặt tài chính nếu chỉ thu phí từ người sử dụng. Trong hoàn cảnh đó, chính phủ cần xây dựng bộ khung chia sẻ doanh thu và chi phí giữa khu vực nhà nước và tư nhân để đảm bảo các dự án hiệu quả về mặt tài chính, với điều kiện dự án đó đã đảm bảo tính khả thi về mặt kinh tế. Ngoài ra, các chính sách của chính phủ cần xác định rõ quy tắc chia sẻ rủi ro và quản lý, đặc biệt là giải quyết mối quan tâm của nhà đầu tư về rủi ro pháp lý và chính trị mà giả định chính phủ sẽ chịu. Cần xây dựng một chương trình chi tiết cho sự tham gia của khu vực tư nhân vào lĩnh vực đường bộ trong bối cảnh các chiến lược, quy hoạch phát triển đường bộ của báo cáo này.

Về vấn đề này, chính phủ, với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới, đang lập mô hình PPP trong đó bao gồm (1) hướng dẫn và quy trình lập, thẩm định và thực hiện các dự án PPP; (2) tài liệu đấu thầu và hợp đồng mẫu và (3) xây dựng thể chế với các khung tài chính dưới hình thức PPP dựa trên cơ chế vốn chênh lệch lợi nhuận. Sáng kiến này được sự hỗ trợ của các bên quan tâm và có sự tham vấn với các bên liên quan chính, gồm có khu vực tư nhân có tiềm năng đầu tư, xây dựng và khai thác các công trình PPP. Sáng kiến này có thể tiếp thu từ những thực tiễn PPP thành công của các quốc gia khác và điều chỉnh áp dụng cho Việt Nam.

4.3 Khai thác và bảo trì

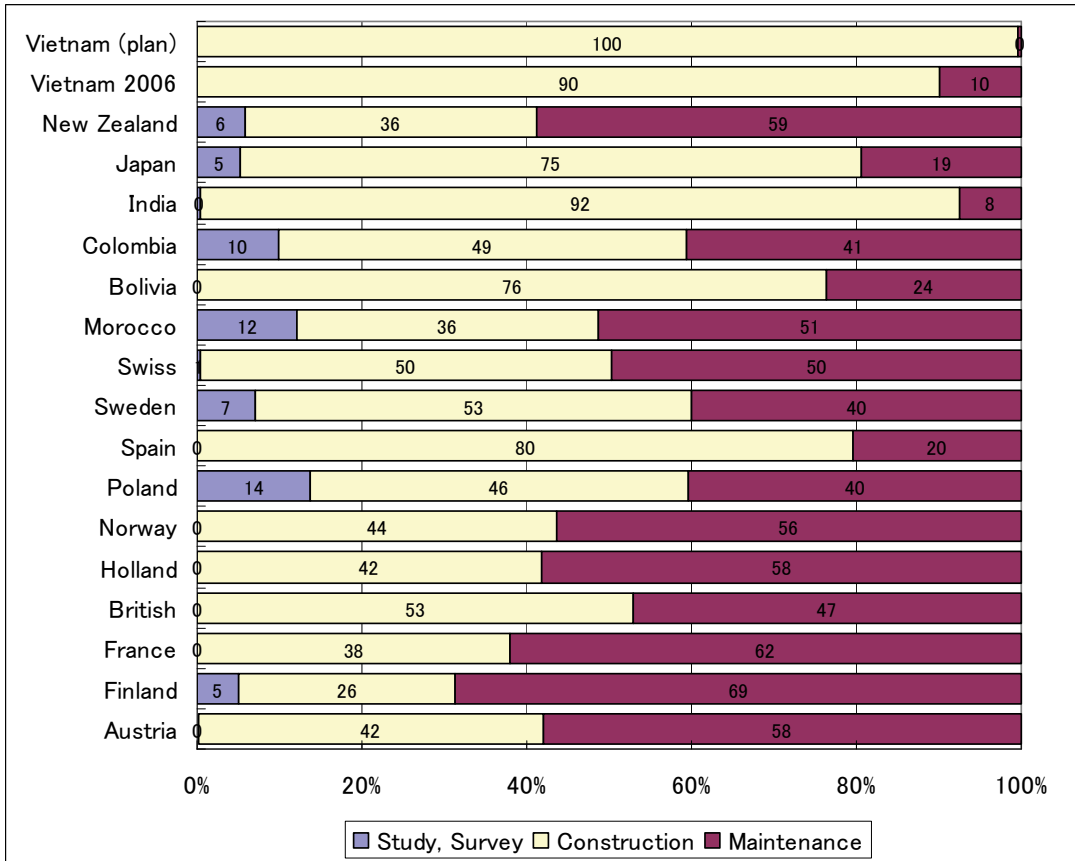
1) Các cơ hội và các vấn đề

(1) Khái quát

Hiện đường bộ Việt Nam trong tình trạng kém, minh chứng là chỉ có 43% mạng lưới quốc lộ trong tình trạng tốt. Lưu lượng xe tải tăng nhanh làm tình hình trở nên trầm trọng, đường xuống cấp nhanh hơn. Công tác duy tu và bảo trì có ý nghĩa quan trọng trong việc kéo dài tuổi thọ của đường và giảm thiểu chi phí cho việc cải tạo và xây dựng lại.

Khó khăn là ở chỗ công tác bảo trì đường bộ ở Việt Nam chưa được quan tâm đúng mức, thể hiện qua mức kinh phí cho bảo trì quốc lộ rất thấp, chỉ chiếm 10% tổng chi phí cho đường bộ và chỉ đáp ứng khoảng 40% nhu cầu bảo trì thực tế. Trong khi đó, các nước phát triển thường dành trên 20% kinh phí đầu tư đường bộ cho công tác bảo trì (Hình 4.3.1). Tỷ lệ đầu tư cho bảo trì đường bộ so với xây dựng mới còn tăng lên khi mạng lưới ở các quốc gia này đã ổn định. Nhật Bản, với tỷ lệ 19% tổng kinh phí dành cho bảo trì đường bộ hiện nay, dự kiến sẽ tăng tỷ lệ này lên 60% vào năm 2030.

Hình 4.3.1 So sánh tỷ lệ đầu tư cho đường bộ theo loại công trình



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

Kinh phí phân bổ từ ngân sách nhà nước cho công tác bảo trì chưa đủ đáp ứng, trái lại, nguồn vốn bảo trì yêu cầu có xu hướng bị giảm xuống chỉ còn khoảng 30-40%. Quy trình này thường làm chậm việc bảo trì dẫn đến một hiện tượng công việc bảo trì chỉ tạm thời với chi phí thấp hơn làm giảm tuổi thọ của đường. Đây chính là một vòng luẩn quẩn trong đó yêu cầu kinh phí đầu tư cho năm tiếp theo sẽ tăng vì đường xuống cấp nhanh hơn do không được bảo trì kịp thời và đảm bảo chất lượng. Do vậy, cần xây dựng ngân sách bảo trì với quy trình thích hợp thông qua cải cách việc cấp vốn và sử dụng vốn. Cụ thể hơn, nguồn vốn

bảo trì được phân bổ từ ngân sách nhà nước sẽ giảm thiểu trong khi đó các khoản thuế trực tiếp, phí thu từ người sử dụng sẽ là nguồn chính. Nỗ lực thể chế hóa quỹ bảo trì đường bộ mới đây là một bước tiến tích cực để phục vụ mục tiêu này.

Năm ngoái, Quốc hội đã có một bước đột phá đó là phê chuẩn Luật giao thông đường bộ sửa đổi trong đó có điều khoản thành lập quỹ đường bộ với nguồn thu chính từ thu phí người sử dụng. Luật có hiệu lực từ tháng 7 năm 2009. Nguồn quỹ này sẽ chủ yếu được sử dụng cho công tác bảo trì đường bộ. Luật không quy định chi tiết các nguồn vốn và cách thức sử dụng nguồn vốn mà chỉ quy định Chính phủ sẽ quy định cụ thể việc lập và sử dụng quỹ bảo trì đường bộ ở cấp trung ương và địa phương.

Tổng Cục ĐBVN chịu trách nhiệm bảo trì mạng lưới quốc lộ thông qua các Khu quản lý đường bộ và Sở GTVT. Tổng Cục ĐBVN lập kế hoạch bảo trì 10 năm đối với quốc lộ sử dụng công cụ lập chương trình HDM 4. Tuy nhiên, kế hoạch chưa được thực hiện đáng kể và cụ thể hóa thành các chương trình và kế hoạch ngân sách hàng năm do thiếu cơ sở dữ liệu giúp cung cấp số liệu cần thiết để chạy phần mềm HDM 4.

Công tác bảo trì quốc lộ do các DNNN về bảo trì thực hiện thông qua cơ chế chỉ định hoặc đấu thầu hạn chế giữa các DNNN. Các công việc sửa chữa quy mô nhỏ và vừa được giao cho các Công ty quản lý và sửa chữa đường bộ trực thuộc các khu Quản lý đường bộ của Tổng Cục ĐBVN. Các Công ty này cạnh tranh với các DNNN khác để nhận được các công trình sửa chữa lớn. Đường địa phương do DNNN của tỉnh hoặc quận/huyện bảo trì. Đường xã do lao động trong xã thực hiện bảo trì. Công tác bảo trì đường đô thị sẽ do các công ty công trình giao thông của thành phố đảm nhận.

Hầu hết các DNNN trong lĩnh vực bảo trì được thành lập như là các doanh nghiệp công ích và do vậy có ít động lực để hiện đại hóa và kinh doanh mang tính thương mại. Các công ty này cũng thiếu vốn và kỹ năng. Một số DNNN đang gặp khó khăn về tài chính và vay nợ chính phủ nhiều.

Xe chở quá tải là một vấn đề lớn, đặc biệt khi lưu lượng xe tải nặng tăng lên trong thời kỳ công nghiệp hóa. Tình trạng này làm đường bộ xuống cấp nhanh chóng, đòi hỏi phải có quy định và chế tài mạnh hơn đối với tải trọng phương tiện, cùng với thiết kế đường hợp lý hơn và bảo trì mang tính chủ động hơn. Mạng lưới đường bộ cũng chịu dễ bị tác động bởi thiên tai – đặc biệt là vùng núi phía bắc và tây nguyên hay xảy ra sạt lở đất, lũ quét và mực nước sông dâng cao.

(2) Nhu cầu tăng vốn cho công tác bảo trì

Ở Việt Nam, bảo trì đường bộ được phân theo chi phí và loại hình sửa chữa nhỏ, trung bình và lớn. Nhìn chung, việc sửa chữa nhỏ bao gồm bảo dưỡng thường xuyên trong khi sửa chữa trung bình và lớn là sửa chữa định kỳ. Tổng Cục Đường bộ Việt Nam (GVRA) đã chi trung bình 23 triệu USD hàng năm, trong 5 năm qua, cho công tác bảo trì định kỳ (sửa chữa vừa và lớn như minh họa trong Bảng 4.3.1). Phân tích các chiến lược phục hồi và bảo trì mới đây trong khuôn khổ Kế hoạch Chiến lược Bảo trì 10-năm cho thấy nguồn vốn cho sửa chữa định kỳ phải cao gấp hai lần hiện nay, 40-45 triệu USD/năm. Chất lượng công tác bảo dưỡng thường xuyên hệ thống quốc lộ còn thấp, với mức chi 10-14 triệu USD/năm, thiếu gần một nửa so với yêu cầu. Kinh phí cho công tác bảo trì của Tổng Cục ĐBVN được chính phủ phân bổ hàng năm thông qua Bộ GTVT/Bộ TC. Từ trước đến nay, yêu cầu cấp kinh phí bổ sung hiếm khi được phê duyệt.

Bảng 4.3.1 Phân bổ kinh phí hàng năm cho bảo trì các tuyến quốc lộ (triệu USD)

Chương trình bảo trì	2000	2001	2002
Bảo dưỡng thường xuyên	13,2	13,1	12,9
Bảo dưỡng định kỳ	18,2	22,1	27,0
Tổng	31,4	35,2	39,9

Nguồn: Kế hoạch Bảo trì Chiến lược 10 năm của Cục ĐBVN

Chỉ khoảng 10% chi tiêu cho đường bộ hiện nay là dành cho công tác bảo trì, phục hồi và cải tạo quy mô nhỏ. Tuy nhiên, theo tính toán của VITRANSS 1 ít nhất 20% ngân sách cho chuyên ngành đường bộ phải được dùng cho công tác bảo trì. Các nghiên cứu mới đây đã tính toán rằng kinh phí bảo trì mạng lưới quốc lộ (không kể cầu) trong điều kiện hiện nay đòi hỏi phải tăng thêm 60%. Nếu không tăng kinh phí bảo trì, hiện trạng hệ thống quốc lộ sẽ tiếp tục xuống cấp trong 5-10 năm tới. Khi đó, kinh phí xây dựng lại các tuyến có lưu lượng giao thông cao sẽ rất tốn kém. Trong thời gian qua, Bộ GTVT nỗ lực giải quyết vấn đề này thông qua quy trình lập kế hoạch ngân sách nội bộ tuy nhiên thành công còn hạn chế do Luật Ngân sách hạn chế khả năng phân bổ vốn từ ngân sách thường xuyên. Quỹ bảo trì đường bộ mới được quy định trong Luật Giao thông đường bộ sửa đổi mới được thông qua là một động thái tích cực tuy nhiên để tăng cơ sở nguồn thu thì cần có sự hỗ trợ của ngân sách chính phủ.

(3) Đảm bảo nguồn kinh phí ổn định cho công tác bảo trì đường bộ

Những năm qua, nguồn thu phí từ các công trình do nhà nước khai thác đã có sự gia tăng, ví dụ phí từ cấp giấy phép và phí phương tiện, tuy nhiên vốn không được rót trực tiếp cho bảo trì đường bộ mà được nộp vào ngân sách chung của chính phủ. Về bề ngoài có vẻ như nguồn thu từ phí được sử dụng để hoàn trả các nghĩa vụ vay vốn nhưng trên thực tế nguồn này lại thường được hòa vào ngân sách chung. Người sử dụng đường bộ cảm thấy họ bị đánh thuế quá cao để nhận được chất lượng dịch vụ đường thấp. Nhiều người phản đối tăng mức phí nếu dịch vụ không được cải thiện. Chiến lược của chính phủ đó là duy trì thuế nhiên liệu ở mức thấp (500 VND/lít) và sử dụng nguồn thu cho các chi tiêu chung thay vì rót trực tiếp cho bảo trì và phát triển đường bộ.

Bộ GTVT đã rất quan tâm đến việc thành lập quỹ đường bộ với nguồn thu chính từ phí người sử dụng để tăng nguồn lực cho phát triển đường bộ và đảm bảo nguồn kinh phí ổn định cho công tác bảo trì. Các bộ ngành khác và Quốc hội đã nêu những mối quan tâm xung quanh phương pháp tiếp cận này. Tuy nhiên, sự thiếu đồng thuận và tin tưởng giữa các bên liên quan đã cản trở nỗ lực thành lập quỹ này.

Tuy nhiên, Luật Giao thông đường bộ sửa đổi mới được thông qua năm 2008 đã quy định việc thành lập quỹ bảo trì đường bộ với nguồn thu từ phí của người sử dụng. Luật có hiệu lực từ tháng 07 năm 2009. Luật cũng quy định Chính phủ quyết định các nguồn vốn cụ thể của quỹ. Dự kiến Chính phủ sẽ đưa ra các quy tắc, quy trình chỉ đạo việc sử dụng và quản lý quỹ bảo trì. Một nhóm công tác do Bộ GTVT chủ trì hiện đang lập các quy tắc và quy trình chi tiết, bao gồm nội dung cụ thể và cách thức hoạt động của quỹ bảo trì đường bộ.

(4) Nhu cầu nâng cao năng lực thể chế về quản lý bảo trì đường bộ cho Tổng Cục ĐBVN

Các khu quản lý đường bộ của Tổng Cục ĐBVN quản lý và bảo trì hơn một nửa mạng lưới quốc lộ. Các sở GTVT bảo trì số còn lại. Mạng lưới đường tỉnh cũng thuộc trách nhiệm quản lý của các sở. Tổng Cục ĐBVN chủ trì lập kế hoạch bảo trì toàn bộ mạng lưới quốc lộ và ủy thác phân nửa kế hoạch bảo trì quốc lộ cho các Sở GTVT. Trước đây, Tổng Cục

ĐBVN tập trung vào việc nâng cao năng lực cho các Khu quản lý đường bộ để thu thập duy trì số liệu về thiết kế và hiện trạng đường bộ và cầu. Tuy nhiên, Tổng Cục ĐBVN chưa có sự cải thiện đáng kể về các hoạt động quy hoạch, lập kế hoạch ngân sách và theo dõi công tác bảo trì. Do đó, việc cải tạo không mang lại hiệu quả nhiều cho hoạt động quản lý tài sản và các Khu quản lý đường bộ cũng không tích cực thu thập thông tin về giao thông và hiện trạng đường bộ trên cơ sở thường xuyên. Vì vậy, cần cải thiện khung thể chế của chương trình bảo trì đường bộ. Chiến lược của chính phủ là giao cho Cục ĐBVN chỉ đạo xây dựng tầm nhìn chiến lược cho hệ thống quốc lộ, thực hiện khung quy hoạch và theo dõi, áp dụng các hoạt động kinh doanh cải tiến.

(5) Nhu cầu nâng cao hiệu quả công tác bảo trì đường bộ

Phần lớn công tác bảo trì đường bộ hiện đang do các DNNN thực hiện – các Công ty Quản lý và Sửa chữa Đường bộ – trực thuộc Tổng Cục ĐBVN – thông qua cơ chế chỉ định hoặc đấu thầu hạn chế giữa các DNNN. Do vậy, các doanh nghiệp này thiếu tích cực trong việc hiện đại hóa và áp dụng các phương pháp kinh doanh mang tính thương mại và tài chính hơn. Ngoài ra, các công ty còn yếu về năng lực chuyên môn, nguồn vốn cho quy hoạch, lập kế hoạch ngân sách, giám sát và theo dõi. Chiến lược của Chính phủ đó là cổ phần hóa các DN vận tải (chuyển quyền sở hữu bằng cách bán cổ phần). Tuy nhiên, tiến trình này và các nỗ lực cải cách khác vẫn còn chậm và các công ty bảo trì trực thuộc Cục ĐBVN vẫn chưa cổ phần hóa xong.

2) Chương trình nâng cao chất lượng công tác bảo trì đường bộ

Để giải quyết các vấn đề trên, chương trình đề xuất cải thiện chất lượng công tác bảo trì đường bộ bao gồm các biện pháp thực hiện sau:

- (i) Tăng nguồn kinh phí cho công tác bảo trì;
- (ii) Đưa quỹ bảo trì đường bộ vào hoạt động;
- (iii) củng cố năng lực quản lý bảo trì đường bộ cho Tổng Cục ĐBVN;
- (iv) Cải cách các DNNN trong lĩnh vực bảo trì;
- (v) Mở rộng sự tham gia của khu vực tư nhân vào cung cấp dịch vụ bảo trì.
- (vi) Tăng cường các biện pháp đối phó hiện tượng xe chở quá tải
- (vii) Thiết kế lại các tuyến đường bộ

Dưới đây là chi tiết về từng biện pháp:

(1) Tăng nguồn kinh phí cho công tác bảo trì

Theo chủ trương tăng cường bảo trì tài sản đường bộ, chính phủ cần tăng nguồn kinh phí cho công tác bảo trì nhằm đáp ứng nhu cầu thực tế trên cơ sở bền vững. Nguồn kinh phí bổ sung cho công tác bảo trì có thể được lấy từ:

- (i) Quỹ bảo trì đường bộ, được thông qua trong Luật mới, sẽ cung cấp nguồn kinh phí ổn định và dành riêng cho công tác bảo trì đường bộ. Nguồn kinh phí này sẽ thu từ phí người sử dụng đường, bao gồm phí phương tiện và nhiên liệu theo nguyên tắc “người sử dụng trả tiền”. Dự kiến khi quỹ bảo trì đường bộ khi mới đi vào hoạt động, nguồn thu sẽ còn thấp so với kinh phí bảo trì yêu cầu. Tuy nhiên, theo thời gian, nguồn thu sẽ tăng tương ứng với tỉ lệ tăng lưu lượng vận tải và phương tiện đăng ký.
- (ii) Tại thời điểm hiện nay khi mà quỹ bảo trì đường bộ sẽ tăng dần thì nguồn kinh phí bảo trì sẽ tiếp tục do chính phủ phân bổ từ ngân sách hàng năm lấy từ các nguồn thu

chung. Chính phủ có thể kết hợp ngân sách xây dựng và bảo trì và dành tỉ lệ kinh phí cao hơn cho bảo trì so với mức hiện nay. Điều này cần có sự điều chỉnh quy trình quy hoạch và lập kế hoạch ngân sách trong đó Tổng Cục ĐBVN/Bộ GTVT sẽ cùng lập các chương trình xây dựng và bảo trì đường bộ trên cơ sở quy hoạch mạng lưới đường bộ, hạn mức kinh phí tổng hợp cho đường bộ; xác định cấu trúc kết hợp các dự án xây dựng và bảo trì khả thi nhất để mang lại lợi ích kinh tế cao nhất, đáp ứng nhu cầu mạng lưới. Tổng Cục ĐBVN sẽ lập kế hoạch ngân sách đầu tư ban đầu và thường xuyên theo tổng hạn mức ngân sách của chính phủ cho ngành đường bộ lấy từ nguồn thu chung. Có thể thực hiện điều này trong bối cảnh MTEF để dành ưu tiên cho các chương trình hiện có, chủ yếu liên quan đến bảo trì các tuyến đường bộ hiện có. Sau này, quỹ đặc biệt cho bảo trì sẽ tăng, nguồn kinh phí cho bảo trì lấy từ nguồn thu chung sẽ giảm dần.

(2) Đưa quỹ bảo trì đường bộ vào hoạt động

Thông qua nhóm liên ngành đứng đầu là Bộ GTVT, chính phủ cần xúc tiến việc xây dựng hướng dẫn, chỉ đạo để xác định nguồn vốn, cách sử dụng và các cơ chế khác nhằm sớm đưa quỹ bảo trì đường bộ đặc biệt vào hoạt động, lưu ý là Luật giao thông đường bộ quy định thành lập quỹ bảo trì đường bộ có hiệu lực từ tháng 7 năm 2009. Một số điểm chính cần xem xét khi soạn thảo các hướng dẫn thực hiện đó là:

- (i) Nguồn vốn cụ thể cho quỹ bảo trì đường bộ: Nguồn này có thể thu từ phí nhiên liệu, phí đăng ký phương tiện, thuế trước bạ, hiện hành và/hoặc mới, được thu vào trong một quỹ hoặc tài khoản riêng, tách với nguồn thu chung.
- (ii) Sử dụng quỹ bảo trì đường bộ: Quỹ sẽ được sử dụng chủ yếu cho công tác bảo trì, bao gồm việc phục hồi và bảo vệ tài sản thường xuyên trên mạng lưới quốc lộ.
- (iii) Lượng vốn của quỹ bảo trì đường bộ và tỉ lệ nguồn thu từ phí người sử dụng: Quỹ sẽ chủ yếu dành để đáp ứng chi phí cho các nhu cầu bảo trì đường bộ – xét về bảo dưỡng thường xuyên, bảo trì dự phòng và sửa chữa định kỳ, và phục hồi quy mô nhỏ. Các nhu cầu này cần được dự toán một cách có hệ thống trên cơ sở vòng đời của mạng lưới trong đó sử dụng các công cụ quy hoạch như HDM 4. Cần xác định một mức phí nhiên liệu và phương tiện hợp lý trong đó lưu ý rằng tiêu thụ nhiên liệu liên quan trực tiếp đến việc sử dụng đường bộ thông qua phương tiện. Như cán bộ của Bộ GTVT đã đề cập, chính phủ sẽ phải xác định tỉ lệ phần trăm phù hợp từ thuế nhiên liệu để dành cho quỹ bảo trì đường bộ trong đó lưu ý rằng, ngoài người sử dụng đường bộ, các chuyên ngành khác như đánh bắt cá, các ngành công nghiệp cũng tiêu thụ nhiên liệu. Phí người sử dụng đường bộ qua hình thức phí đăng ký phương tiện cần có sự khác biệt giữa các loại phương tiện và phải tỉ lệ với chi phí làm hư hại đường của từng loại phương tiện – có nghĩa là xe tải nặng sẽ phải nộp mức phí cao hơn so với xe con hoặc xe máy bởi xe tải gây hư hại đường nhiều hơn. Có thể áp dụng thu phí người sử dụng và tăng dần mức phí theo thời gian.
- (iv) Hệ thống và tiêu chí lựa chọn và phân bổ quỹ: Có thể sử dụng các hệ thống và công cụ quy hoạch đường bộ hiện đại sử dụng tiêu chí khách quan về mặt kỹ thuật và kinh tế, ví dụ: HDM 4, để lựa chọn và xác định ưu tiên cấp vốn cho các công trình bảo trì khả thi nhất trong hạn mức kinh phí và trên cơ sở giá trị hiện tại ròng lợi ích kinh tế trên mỗi đơn vị chi phí.
- (v) Quản lý quỹ bảo trì đường bộ: Cần nghiên cứu các phương án quản lý quỹ, tham khảo các bài học thực tiễn từ các quốc gia khác. Một số phương án quản lý quỹ bao gồm (a)

Bộ GTVT hoặc Tổng Cục ĐBVN hoặc (b) một Ban do Chính phủ lập với Bộ trưởng Bộ GTVT làm trưởng ban và thành viên từ các cơ quan chính phủ khác (Bộ TC, Bộ KHĐT), và đại diện người sử dụng đường bộ hoặc (c) một ban độc lập gồm các nhóm người sử dụng đường bộ hoặc (d) kết hợp các phương án nêu trên. Phương án (b) được áp dụng tại Philipin và cho kết quả chưa rõ ràng vì có sự can thiệp về mặt chính trị trong ban. Phương án (c) được áp dụng thành công tại New Zealand, cụ thể, phương án này đã tạo động lực cho người sử dụng đường bộ quản lý và theo dõi chặt chẽ hơn việc sử dụng nguồn vốn mà họ đóng góp. Cho dù phương án nào được lựa chọn đi nữa thì điều quan trọng là quỹ phải được quản lý theo hệ thống và quy trình hiệu quả giúp phân bổ vốn kinh phí cho các chương trình và dự án bảo trì trên cơ sở nhu cầu, có sử dụng các tiêu chí về hiệu quả kinh tế, kỹ thuật.

Trên cơ sở chiến lược dài hạn, cần xây dựng hướng tiếp cận linh hoạt cho vấn đề cấp vốn đường bộ, tập trung đảm bảo chi tiêu cho bảo trì phải tăng tương ứng với yêu cầu bảo trì và ngân sách. Hướng tiếp cận này thể hiện một số ưu điểm. Trước tiên, triển khai quỹ bảo trì đường bộ khi chưa cải thiện hiệu quả đồng nghĩa với việc yêu cầu người sử dụng trả phí để hỗ trợ hệ thống bảo trì hiện có vốn thiếu tính minh bạch và sự chịu trách nhiệm. Thứ hai, để phát huy hiệu quả, quỹ bảo trì đường bộ cần được quản lý một cách minh bạch, xem xét đầy đủ quan điểm của các bên liên quan để họ sẵn sàng trả phí và tin tưởng để họ tham gia quản lý quỹ. Thứ ba, rất ít người sử dụng sẵn sàng và có khả năng trả phí bảo trì đường bộ (các công ty vận tải, các công ty xuất nhập khẩu, các cơ sở công nghiệp lớn). Kết quả khảo sát sơ bộ chỉ ra rằng nhiều người sử dụng cảm thấy họ đã bị đánh thuế, thu phí cao trong hệ thống hiện nay, vì vậy cần phải xem xét lại nếu muốn áp dụng bất kỳ loại thuế, phí nào mới đối với người sử dụng đường bộ.

Do đó, các loại phí đối với người sử dụng có thể áp dụng từng bước và tăng dần để đạt đến mức mong muốn sau một thời gian hợp lý, ví dụ 4-6 năm. Đồng thời, kinh phí cho bảo trì từ ngân sách chung sẽ vẫn là nguồn bổ sung nhưng sẽ giảm dần trong cùng thời kỳ khi vốn trong quỹ đường bộ tăng lên. Phương án tốt nhất, như áp dụng tại các quốc gia khác và phù hợp với nguyên tắc kinh tế cơ bản, đó là về lâu dài thì thu phí người sử dụng sẽ phải là nguồn kinh phí duy nhất cho bảo trì đường bộ bởi các phí này liên quan trực tiếp đến chi phí sử dụng đường bộ, chứ không trích từ các nguồn ngân sách chung để tập trung nhiều hơn cho xây dựng đường bộ.

Ban đầu, có thể áp dụng mức phí sao cho đảm bảo được mức kinh phí bảo trì đường hiện nay để không tăng thêm gánh nặng lên ngân sách. Dần dần có thể tăng mức phí lên cao hơn, phù hợp với chương trình bảo trì trung hạn và dựa trên nhu cầu, để nâng cao tiêu chuẩn bảo trì và chất lượng mạng lưới đường bộ.

Chiến lược này sẽ giúp cải thiện tính minh bạch và chuẩn bị đủ thời gian để tạo lòng tin cho người sử dụng đối với việc sử dụng và quản lý hiệu quả quỹ bảo trì đường bộ.

Các nguồn vốn ODA có thể đảm bảo hỗ trợ kỹ thuật cho chính phủ trong việc xây dựng hệ thống và cơ chế chi tiết cho quỹ bảo trì đường bộ nhằm tiếp thu những bài học kinh nghiệm hay của quốc tế (ví dụ: New Zealand).

(3) Nâng cao năng lực quản lý công tác bảo trì đường bộ của Tổng Cục ĐBVN

Tổng Cục ĐBVN cần nâng cao năng lực thể chế để quản lý công tác bảo trì đường bộ. Xây dựng và triển khai một bộ khung quy hoạch và theo dõi bảo trì, mở rộng các hoạt động kinh doanh trong quản lý đường bộ. Tổng Cục cần tăng cường nỗ lực xây dựng cơ sở dữ liệu toàn diện về hiện trạng đường bộ, vận tải đường bộ và đảm bảo chi phí cần thiết để ứng

dụng đầy đủ hệ thống HDM4 phục vụ lập chương trình bảo trì dự phòng và phục hồi. Tổng Cục cần đào tạo cho các Khu quản lý đường bộ thực hiện khảo sát thực địa thường xuyên để cập nhật số liệu, thông tin chính xác, kịp thời vào cơ sở dữ liệu. Ngoài hệ thống HDM4, Tổng Cục ĐBVN còn có thể tìm hiểu, nghiên cứu sử dụng các công cụ lập chương trình hiện đại khác như hệ thống quản lý bảo dưỡng thường xuyên.

Tổng Cục ĐBVN cần cải thiện sổ tay bảo trì hiện dùng, đặc biệt là nội dung liên quan đến thanh tra bảo trì, quy hoạch, quản lý để hướng dẫn các kỹ sư, cán bộ giám sát bảo trì đường bộ thực hiện những nghiệp vụ mới. Tổng Cục cần tổ chức đào tập huấn thường xuyên, liên tục và cấp chứng nhận cho các thanh tra viên, cán bộ quản lý bảo trì của các khu quản lý đường bộ, trong đó chú ý đến các phương pháp giám sát hợp đồng bảo trì.

(4) Cải cách các doanh nghiệp nhà nước (DNNN)

Các DNNN trong lĩnh vực bảo trì đường bộ phải được xác định lại là doanh nghiệp kinh doanh (tương tự như các công ty xây dựng nhà nước) thay vì các doanh nghiệp công ích như hiện nay. Điều này sẽ giúp các doanh nghiệp tăng khả năng độc lập về tài chính và hoạt động theo cơ chế kinh doanh. Chính phủ nên xúc tiến kế hoạch đẩy mạnh cổ phần hóa các doanh nghiệp này giống như với các doanh nghiệp xây dựng.

(5) Khuyến khích khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ

Cục ĐBVN nên mở rộng áp dụng mô hình bảo trì theo hợp đồng (MBC) với các doanh nghiệp tư nhân để quản lý và kiểm soát công tác bảo trì hiệu quả hơn. Có thể thực hiện mô hình này theo giai đoạn với mục tiêu thực hiện ít nhất 90% công việc bảo trì bằng MBC trong 6-8 năm. Các gói hợp đồng phải đủ lớn để hấp dẫn các đơn vị bảo trì có năng lực tham gia. Cục ĐBVN cũng cần xem xét áp dụng mô hình hợp đồng bảo trì dài hạn theo hiệu quả thực hiện (LTPBMC) đối với các tuyến đường dài hoặc mạng lưới nhỏ. Theo hình thức này, đã được áp dụng thành công tại nhiều nước, nhà thầu sẽ thực hiện bảo trì thường xuyên và dự phòng theo kết quả và tiêu chuẩn đã quy định, và sẽ tiến hành thanh toán định kỳ nếu đáp ứng các tiêu chuẩn về sản phẩm đầu ra/hiệu quả. Nếu không, nhà thầu sẽ bị khấu trừ tiền phí dịch vụ.

(6) Tăng cường các biện pháp phòng chống xe chở quá tải

Để đối phó tình trạng lưu lượng xe tải tăng nhanh và xe chở hàng quá tải, Cục ĐBVN cần thắt chặt các quy định về tải trọng phương tiện và biện pháp thực thi, ví dụ lắp đặt và bố trí các trạm cân dọc các tuyến có lưu lượng xe tải hạng nặng cao.

(7) Thiết kế lại đường

Chính phủ cần xem xét thiết kế lại các tuyến đường để đảm bảo lưu thông cho xe có tải trọng trục lớn hơn. Tuy nhiên, có thể thực hiện công việc này trong bối cảnh rộng hơn bằng cách nghiên cứu các phương án khả thi với sự kết hợp của nhiều thiết kế đường và đặc tính phương tiện khác nhau, trong đó xem xét phương án có thể giảm thiểu tổng chi phí vận tải cho nền kinh tế – có nghĩa là chi phí người sử dụng cộng với chi phí xây dựng và bảo trì đường.

Để giảm thiểu nhu cầu phục hồi các đoạn tuyến bị hư hỏng do thiên tai, cần thiết kế các đoạn có nguy cơ cao theo tiêu chuẩn cao hơn, ví dụ đắp ta luy phù hợp và các biện pháp giảm thiểu tác động thiên tai khác.

4.4 Chất lượng xây dựng đường bộ

1) Khó khăn và thuận lợi

Thông thường việc triển khai các dự án quốc lộ (và các dự án xây dựng công trình khác) do các Ban QLDA thuộc Bộ GTVT và Cục ĐBVN quản lý. Bộ GTVT và Cục ĐBVN, mỗi đơn vị có 5 ban QLDA. Các Ban QLDA được Bộ GTVT giao quản lý các dự án tùy theo tính chất và quy mô. Bộ GTVT có kế hoạch sẽ chuyển toàn bộ các Ban QLDA đường bộ về trực thuộc Cục ĐBVN. Bộ thường giao các dự án quy mô lớn, có ý nghĩa quan trọng trực tiếp cho các Ban QLDA trực thuộc Bộ trong khi giao các dự án khác cho các Ban QLDA trực thuộc Cục ĐBVN. Theo một cán bộ của Bộ GTVT, sự sắp xếp này có thể kéo dài trong một thời gian nữa bởi Cục ĐBVN chưa đủ năng lực quản lý các dự án quy mô lớn hơn, do vậy sẽ là mạo hiểm nếu giao các dự án lớn cho Cục. Các Ban QLDA thường đảm nhiệm công việc thiết kế, chỉ định thầu hoặc đấu thầu thi công với các doanh nghiệp nhà nước, thực hiện quản lý vốn đầu tư dự án, giám sát thi công và chuyển giao công trình đã hoàn thành cho Cục ĐBVN bảo trì.

Việc thi công các dự án quốc lộ chủ yếu do các DN trực thuộc của các Tổng công ty Xây dựng Công trình Giao thông (CIENCO) trực thuộc Bộ GTVT đảm nhiệm. Ngoài ra, các tỉnh và các công ty tư nhân cũng được chỉ định hoặc giao thầu các dự án. Các công ty quan tâm phải cạnh tranh thông qua đấu thầu, tuy nhiên hợp đồng chủ yếu về tay các DNNN và sau đó các doanh nghiệp này ký hợp đồng phụ với các công ty tư nhân.

Theo Phó Tổng Giám đốc Ban QLDA 85, ngày càng nhiều các nhà thầu tư nhân thuộc các Ban QLDA tham gia, số lượng hợp đồng về tay các doanh nghiệp tư nhân trong những năm 1990 hầu như bằng không, tăng lên khoảng 30% giai đoạn 2005-2005 và lên khoảng 40% sau năm 2008, cân bằng với lượng hợp đồng do DNNN thực hiện.

Trong bối cảnh tổ chức hiện nay, công tác thực hiện và quản lý các dự án nhìn chung chưa đáp ứng yêu cầu. Mức độ chịu trách nhiệm và chức năng giám sát còn yếu. Nhiều Ban QLDA chưa quản lý các dự án một cách thành công (ngoại trừ Ban QLDA 85 được coi là hoàn thành 15 dự án mà không có sai phạm lớn nào về thi công, vượt dự toán và chậm trễ). Chưa có tiêu chí rõ ràng cho việc lựa chọn Ban QLDA cho các dự án cụ thể. Vấn đề là cơ quan chính phủ, các Ban QLDA không nặng tính thương mại, không có động lực để quản lý các dự án một cách hiệu quả. Hiệu quả quản lý của các ban chưa được đánh giá một cách có hệ thống theo mục tiêu đề ra. Trong một số trường hợp các Ban QLDA thuê tư vấn giám sát nhưng quyền hạn của tư vấn lại hạn chế đối với các DNNN/nhà thầu. Vì vậy, các nhà thầu thường bỏ qua tư vấn và báo cáo trực tiếp lên các Ban QLDA hoặc Bộ GTVT. Các Ban QLDA cũng muốn bỏ qua tư vấn khi làm việc với các nhà thầu. Phó tổng Giám đốc Ban QLDA 85 cho rằng một phần nguyên nhân là do luật, quy định về trách nhiệm của chủ dự án/Ban QLDA, nhà thầu và tư vấn chưa rõ ràng. Đó là những nguyên nhân dẫn đến chất lượng xây dựng thấp.

Ngoài ra, chậm trễ trong thực hiện cũng có nguyên nhân từ sự chậm trễ trong giải phóng mặt bằng, tái định cư những hộ gia đình bị di dời bởi dự án. Trách nhiệm này thuộc về Ban QLDA và các cơ quan chính phủ khác.

Các DNNN/CIENCO chưa thực hiện các dự án xây dựng đường một cách hiệu quả. Nguyên nhân một phần là vì cơ cấu cơ bản của các doanh nghiệp này là doanh nghiệp có vốn nhà nước hoạt động không theo các nguyên tắc kinh doanh. Nhiều doanh nghiệp lâm vào cảnh nợ nần chồng chất, một số trong đó đã được Chính phủ cứu vãn, phần lớn cần vốn khẩn cấp. Tình hình như vậy khiến các công ty bỏ thầu với giá thấp và do đó chất lượng

công trình sẽ thấp, thời gian thực hiện bị chậm trễ. Do các CIENCO điều hành các DNNN và trực thuộc Bộ GTVT nên các Ban QLDA và tư vấn thường có ít quyền kiểm soát đối với các doanh nghiệp này. Chính phủ đang thực hiện chương trình cổ phần hóa các DNNN tuy nhiên tiến độ còn chậm. Theo Bộ GTVT, trong năm nay, chương trình cổ phần hóa sẽ bị chậm lại do tình hình suy thoái kinh tế chung. Tuy nhiên, một số DNNN cũng đã hợp tác với các công ty tư nhân để thành lập các công ty liên doanh. Theo Phó tổng Giám đốc Ban QLDA 85, nhiều nhà thầu tư nhân, có cả các công ty cổ phần, không có đủ vốn, trang thiết bị và nhân lực, kinh nghiệm nên gây ra chậm trễ trong thực hiện dự án.

Quản lý nhà nước đối với các dự án đường bộ còn yếu và thường bị ảnh hưởng bởi tình trạng tham nhũng. Như đã đề cập, nguyên nhân chủ yếu là do dự án được quản lý và triển khai chưa hiệu quả với sự tham gia của các Ban QLDA và DNNN, cơ chế chịu trách nhiệm và trách nhiệm giám sát chưa rõ ràng. Quy trình đấu thầu, giao hợp đồng còn đặc biệt yếu kém. Thêm vào đó là sự thiếu minh bạch, quy tắc chưa nhất quán, cạnh tranh hạn chế, có dấu hiệu thông đồng giữa các bên tham gia bỏ thầu, nhà nước kiểm soát giá, thời gian chờ phê duyệt thiết kế và dự toán dài. Ngoài ra còn có sự xung đột lợi ích cố hữu giữa các đơn vị bỏ thầu là các DNNN. DNNN/CIENCO trực thuộc bộ GTVT do vậy không thể hoàn toàn độc lập với bộ, nhiều doanh nghiệp thậm chí còn trong tình trạng nợ chính phủ. Do đó, luôn có sự xung đột trong Bộ GTVT giữa lợi ích là khách hàng sử dụng các dịch vụ xây dựng và lợi ích về sở hữu và khai thác của người cung cấp dịch vụ. Một số CIENCO được cho là đang phối hợp hoạt động của các doanh nghiệp thành viên nhằm tạo dựng nền móng độc quyền và cản trở sự tham gia của các nhà thầu tư nhân và các DNNN khác. Điều này làm hạn chế cạnh tranh và cung cấp dịch vụ chất lượng thấp với chi phí cao. Tất cả điều này đều ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng xây dựng.

2) Chương trình cải thiện chất lượng xây dựng đường bộ

Để giải quyết các vấn đề nêu trên nhằm cải thiện chất lượng xây dựng đường bộ, chương trình đề xuất bao gồm:

- (i) Nâng cao năng lực quản lý dự án cho Cục ĐBVN;
- (ii) Thúc đẩy cải cách các DNNN về xây dựng;
- (iii) Nâng cao chất lượng thiết kế đường và dự toán;
- (iv) Cải tiến quy trình đấu thầu

(1) Nâng cao năng lực quản lý dự án cho Cục ĐBVN

Bộ GTVT cần tăng cường các sáng kiến để nâng cao năng lực quản lý và giám sát cho Cục ĐBVN. Theo đó, Cục có thể đảm nhiệm một cách hiệu quả vai trò quản lý đường bộ. Việc nâng cao năng lực được thực hiện với các biện pháp sau:

- (i) Đặt các Ban QLDA trực thuộc Cục ĐBVN giúp giám sát và kiểm soát dự án hiệu quả hơn, đảm bảo sự thống nhất với quy hoạch, chương trình và ngân sách đường bộ đã được phê duyệt. Có thể thực hiện theo chương trình phân giai đoạn giúp từng bước nâng cao năng lực quản lý các dự án lớn cho Cục ĐBVN và các Ban QLDA của Cục. Cục ĐBVN có thể chuẩn hóa các Ban QLDA bằng cách phát triển các ban tương xứng với các dự án mà ban đó quản lý, điều chỉnh nguồn nhân lực hoặc sát nhập các ban, liên kết các ban thành các đơn vị thường xuyên của Cục ĐBVN.
- (ii) Thiết lập một hệ thống ưu tiên theo hiệu quả hoạt động cho các Ban QLDA nhằm nâng cao hiệu quả và mức độ chịu trách nhiệm. Việc thiết lập hệ thống như vậy đòi hỏi phải đánh giá và thẩm định hiệu quả quản lý dự án của các Ban QLDA theo mục tiêu, tiêu

chỉ đề ra về chất lượng xây dựng so với quy hoạch và quy chuẩn, chi phí đầu tư thực tế cho dự án so với kinh phí hợp đồng/dự án đã được duyệt, và khả năng đáp ứng các kế hoạch thực hiện dự án mà ban đang quản lý. Áp dụng chế tài phù hợp đối với Ban QLDA có kết quả hoàn thành yếu kém, ví dụ đình chỉ không cho quản lý dự án và trao quyền quản lý cho ban có năng lực tốt hơn; hoặc có thể chấm điểm thành tích để làm căn cứ xem xét lựa chọn Ban QLDA quản lý những dự án có quy mô lớn hơn sau này.

- Cục ĐBVN/Ban QLDA, với vai trò là khách hàng/chủ dự án, sẽ trao hợp đồng, thuê tư vấn/kỹ sư giám sát làm đại diện cho Cục ĐBVN/Ban QLDA thực hiện giám sát dự án, cung cấp chỉ giới cho nhà thầu, phê duyệt các điều chỉnh, thanh toán công việc đã hoàn thành, đảm bảo cấp vốn đầy đủ, nghiệm thu công trình đã hoàn thành. Cục ĐBVN/Ban QLDA cần thấy rằng kỹ sư/tư vấn giám sát chuyển giao các kỹ năng, kỹ thuật của dự án trước khi phê duyệt.
- Nhà thầu sẽ triển khai công tác thi công theo đúng quy hoạch, quy chuẩn kỹ thuật, kế hoạch đã được phê duyệt; cung cấp nhân lực, vật liệu và trang thiết bị, ký kết với nhà thầu phụ; khắc phục các sai sót và trình đề nghị thanh toán.
- Kỹ sư giám sát, với vai trò là đại diện của khách hàng (Cục ĐBVN/Ban QLDA), sẽ kiểm tra kết quả thực hiện của nhà thầu so với quy hoạch, quy trình, tiêu chuẩn kỹ thuật, kế hoạch thực hiện; tính toán khối lượng đã hoàn thành, kiểm định chất lượng công việc, ký đề nghị thanh toán, hướng dẫn nhà thầu khắc phục sai sót và chuẩn bị giấy chứng nhận nghiệm thu.

Như đề xuất của Phó tổng Giám đốc Ban QLDA 85, hợp đồng chuẩn cho công trình xây dựng do Hiệp hội Kỹ sư Quốc tế (FIDIC) sẽ là một biểu mẫu tốt để xác định trách nhiệm, mối quan hệ của nhà thầu, kỹ sư (tư vấn) và chủ dự án (Cục ĐBVN/Ban QLDA).

- (i) Xây dựng sổ tay tổng hợp về quản lý dự án, bao gồm các nội dung về đảm bảo chất lượng, hướng dẫn cán bộ quản lý và kỹ sư. Tiến hành bồi dưỡng thường xuyên và liên tục và cấp chứng chỉ cho cán bộ quản lý và kỹ sư dự án của Cục ĐBVN.
- (ii) Đơn giản hóa, rút ngắn quy trình xem xét và phê duyệt thiết kế, dự toán, hợp đồng, yêu cầu điều chỉnh và đề nghị thanh toán. Hầu hết các quy trình có thể được chuyển giao cho Cục ĐBVN hoặc các Ban QLDA. Có thể đăng tải các quy trình, yêu cầu được giản hóa và kế hoạch thực hiện trên trang web của cơ quan.

(2) Xúc tiến cải cách các DNNN về xây dựng

Chính phủ cần đẩy nhanh chương trình cổ phần hóa các DNNN trong ngành xây dựng theo quy tắc minh bạch và kế hoạch cụ thể. Có thể hình thành các công ty cổ phần giữa DNNN và các công ty tư nhân. Cổ phần hóa DNNN sẽ nhanh chóng tháo gỡ xung đột lợi ích giữa Bộ GTVT với vai trò là khách hàng sử dụng dịch vụ của DNNN và vai trò chủ sở hữu các DNNN. Các doanh nghiệp được cổ phần hóa sẽ hoạt động theo cơ chế thị trường, điều đó giúp các doanh nghiệp bền vững hơn, hiệu quả hơn về mặt tài chính trong lĩnh vực xây dựng. Các doanh nghiệp này sẽ cạnh tranh với các công ty tư nhân một cách bình đẳng. Trong thời gian này, Bộ GTVT/Cục ĐBVN sẽ phải nâng cao năng lực của các DNNN tham gia vào đấu thầu, tăng cơ hội và khuyến khích đào tạo nhân viên.

(3) Nâng cao chất lượng thiết kế và dự toán đường bộ

Để nâng cao chất lượng xây dựng đường bộ, Cục ĐBVN cần nâng cao chất lượng thiết kế và quy chuẩn. Để làm được như vậy, cần có hệ thống đảm bảo chất lượng để kiểm tra tính đồng bộ của các khảo sát thiết kế, thiết kế, tính toán khối lượng và dự toán chi phí. Cần áp

dụng mô hình thiết kế giá trị, đặc biệt là đối với các dự án đường và cầu quy mô lớn nhằm đảm bảo các phương án thiết kế để thực hiện chức năng của dự án được đánh giá và so sánh nhằm đưa ra một giải pháp tiết kiệm chi phí nhất mà không ảnh hưởng tiêu cực đến tính liên kết cấu trúc và chức năng cơ bản của dự án. Các biện pháp này sẽ giúp giảm thiểu khả năng đưa ra yêu cầu thiết kế, mức giá quá cao trước khi đấu thầu cũng như giảm thiểu khả năng sai sót, sai lệch và vượt dự toán trong quá trình thi công. Cục ĐBVN có thể xây dựng một chương trình đào tạo nhằm nâng cao kỹ năng, cải tiến hệ thống đối với các lĩnh vực nêu trên.

Để giảm thiểu tác động của thiên tai đối với đường bộ, Cục ĐBVN sẽ thực hiện một cuộc khảo sát các đoạn nguy cơ cao, tăng yêu cầu thiết kế về bảo vệ ta luy và các hạng mục phòng chống thiên tai khác, đặc biệt là cho đường trong các khu vực nguy cơ cao. Cần xác định và xây dựng các tuyến thay thế để tránh đoạn nguy cơ cao.

(4) Củng cố quy trình đấu thầu

Cục ĐBVN cần cải thiện quy trình đấu thầu bằng các biện pháp sau:

- (i) Quy trình đấu thầu, tài liệu đấu thầu phải được chuẩn hóa. Chính phủ cần xây dựng một bộ quy chuẩn duy nhất về đấu thầu và hợp đồng xây dựng. Bộ quy chuẩn này đưa ra các quy tắc, quy trình chuẩn về đấu thầu trên cơ sở cạnh tranh, minh bạch, thống nhất và chịu trách nhiệm. Bộ quy chuẩn sẽ sử dụng các tiêu chí và yêu cầu chuẩn để xác định điều kiện hợp lệ/năng lực của các nhà thầu, các quy tắc đơn giản và chặt chẽ để đánh giá và so sánh các bên bỏ thầu và chọn ra đơn vị trúng thầu.
- (ii) Ngoài ra cũng cần phải xây dựng tài liệu đấu thầu/mời thầu chuẩn. Tài liệu sẽ hướng dẫn rõ ràng và đầy đủ cho các nhà thầu về điều kiện/năng lực, yêu cầu đấu thầu, kế hoạch dự án, yêu cầu kỹ thuật, dự toán, các điều kiện sơ bộ cho hợp đồng. Tài liệu đấu thầu chuẩn cần phải tương thích với tài liệu mà các cơ quan tài trợ ODA sử dụng như ADB, JICA và WB, như áp dụng tại các quốc gia khác – Philipin – nhằm đồng bộ hóa các tài liệu sử dụng trong dự án sử dụng vốn trong nước cũng như dự án sử dụng vốn nước ngoài tài trợ. Một mẫu hợp đồng quy ước tốt, được sử dụng phổ biến, là điều kiện chuẩn của hợp đồng mà FIDIC xây dựng. Ngoài việc hiện đang được sử dụng trong các dự án ODA tại Việt Nam, điều kiện hợp đồng FIDIC cũng có thể được điều chỉnh và sử dụng cho các dự án vốn trong nước.
- (iii) Để thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh giữa các nhà thầu và DNNN, có thể sử dụng hệ thống đấu thầu hai túi hồ sơ, hai lần nộp. Các nhà thầu sẽ nộp túi hồ sơ kỹ thuật trong đó có hồ sơ về năng lực kỹ thuật để thực hiện hợp đồng (cả năng lực tài chính và kinh nghiệm). Túi hồ sơ thứ hai là hồ sơ tài chính bao gồm đề xuất giá bỏ thầu. Chỉ có các đơn vị bỏ thầu vượt qua được vòng thẩm định kỹ thuật thì đề xuất tài chính mới được xem xét.
- (iv) Thiết lập cơ sở dữ liệu về các nhà thầu với thông tin cập nhật về năng lực pháp lý, kỹ thuật, tài chính và thành tích của họ ở các dự án trước. Khi một dự án cụ thể được đem ra đấu thầu, cơ sở dữ liệu sẽ tự động xử lý và xác định có nhà thầu nào hợp lệ, đủ điều kiện hay không bằng cách khớp các năng lực đã lưu trong cơ sở dữ liệu với yêu cầu của dự án đang mời thầu. Hệ thống sẽ rút ngắn đáng kể thời gian xử lý và tránh sự can thiệp chủ quan của con người vốn làm giảm tính công minh và minh bạch của quá trình đấu thầu.
- (v) Tăng cường quản lý nhà nước để phòng chống tham nhũng và nâng cao tính trách nhiệm, minh bạch của Cục ĐBVN và các đơn vị tham gia vào lĩnh vực xây dựng đường bộ. Để tăng sự cạnh tranh giữa các nhà thầu quan tâm, cần đăng tải thông tin

mời thầu trên các báo chính và trang web của cơ đơn vị mời thầu. Tài liệu mời thầu phải được đăng tải và có thể tải về từ trang web cùng với các thông tin về kết quả chấm thầu và trúng thầu. Để tăng tính minh bạch, ban/hội đồng chấm thầu phải gồm đại diện của các tổ chức cộng đồng/người sử dụng đường/phi chính phủ có liên quan. Phải có cơ chế để tiếp nhận và xử lý các thắc mắc về các trường hợp bất thường khi đấu thầu và có chế tài đối với nhà thầu hoặc cán bộ đơn vị mời thầu nếu vi phạm quy định.

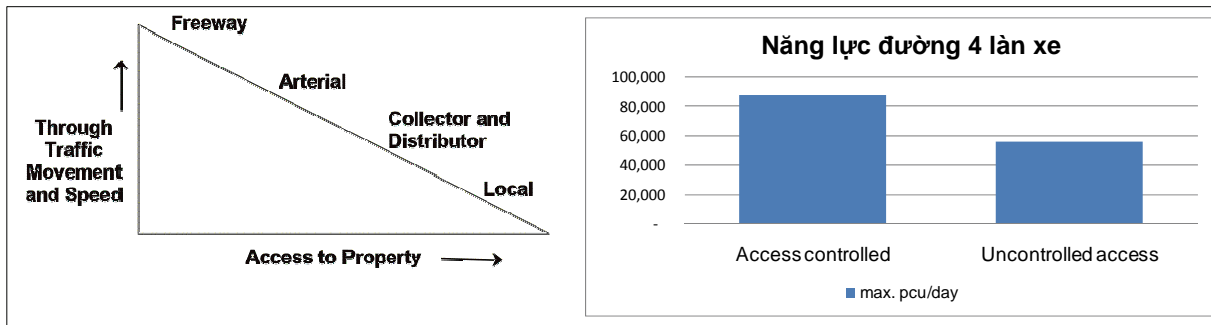
- (vi) Để tránh xung đột lợi ích, cần có chương trình cho phép các DNNN tham gia đấu thầu chỉ khi đã được cổ phần hóa hoàn toàn và độc lập với Bộ GTVT/Chính phủ xét về mặt hỗ trợ tài chính, kỹ thuật và quản lý.
- (vii) Để cải thiện chất lượng công trình xây dựng, Cục ĐBVN cần nâng cao yêu cầu về năng lực đối với nhà thầu (doanh nghiệp tư nhân và nhà nước). Có thể thực hiện việc này theo chương trình phân giai đoạn để giúp nhà thầu từng bước nâng cao năng lực đồng thời đảm bảo tham gia đầy đủ để hoàn thành công việc hiệu quả tại bất kỳ thời điểm nào.

4.5 Phân loại đường bộ theo chức năng

1) Khó khăn và thuận lợi

Hệ thống phân loại đường bộ theo chức năng sẽ cho phép tuyến đường cụ thể tập trung vào nâng cao năng lực lưu thông hoặc tiếp cận các khu đất. Ví dụ, tuyến đường 4 làn xe được khống chế tiếp cận có thể tăng năng lực lưu thông thêm gần 60%, mang lại hiệu quả/đơn vị đầu tư cao hơn (xem Hình 4.5.1)

Hình 4.5.1 Tác động của khống chế tiếp cận và chức năng đường



Nguồn: Cục Quản lý Đường bộ, Liên bang của Hoa Kỳ và Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

Điểm yếu chính của mạng đường bộ Việt Nam đó là phân cấp theo chức năng không rõ ràng. Vấn đề này càng trở nên nghiêm trọng khi Việt Nam đang trở thành nước với tỉ lệ sở hữu xe máy, xe con, xe tải cao. Các loại xe với đặc tính vận hành khác nhau gây ra ma sát đối với mặt đường, dẫn đến hiệu quả vận hành phương tiện thấp, thậm chí còn tạo ra những tình huống nguy hiểm, làm tỉ lệ tai nạn giao thông ở Việt Nam ở mức cao.

Định nghĩa về quốc lộ được quy định trong Nghị định 186/2004/NĐ-CP, theo đó;

'Hệ thống quốc lộ là các đường trục chính của mạng lưới đường bộ, có tác dụng đặc biệt quan trọng phục vụ sự phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước hoặc khu vực gồm:

- (i) Đường nối liền Thủ đô Hà Nội với thành phố trực thuộc Trung ương; với trung tâm hành chính các tỉnh;
- (ii) Đường nối liền trung tâm hành chính của từ 3 tỉnh hoặc thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi là cấp tỉnh) trở lên
- (iii) Đường nối liền từ cảng biển quốc tế đến các cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính trên đường bộ.

Tuy nhiên, ngay cả trong phân loại quốc lộ, còn có sự khác biệt lớn về cách đánh giá về chức năng vận tải và chức năng tiếp cận theo tuyến. Ví dụ, Hình ảnh 1 thể hiện hiện trạng quốc lộ 21 mới được cải tạo và là một đoạn của tuyến đường Hồ Chí Minh, Hình ảnh 2 minh họa QL12B cắt QL21 ở gần Hang Trạm (Hình 4.5.2).

Hình 4.5.2 Hiện trạng quốc lộ



Ảnh -1 Hiện trạng QL21



Ảnh - 2 Hiện trạng QL12B

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

QL21 được nâng cấp về mặt kết cấu để được thực hiện vai trò là đường trục chính nối các thành phố trong khi đó QL12B chủ yếu cung cấp chức năng tiếp cận cho người đi bộ và xe đạp. Vì vậy QL12B không thể đóng vai trò là tuyến đường trục chính bởi nó còn thực hiện một chức năng nữa là đường tiếp cận vào các khu nhà, đất dọc tuyến.

2) Chương trình cải thiện hệ thống phân loại đường bộ theo chức năng

Mục tiêu chính của hệ thống phân loại đường bộ theo chức năng là đảm bảo phân nhóm có hệ thống các tuyến đường trong một bộ khung mà quanh đó nhà nước và địa phương có thể quy hoạch, thực hiện các dự án xây dựng, bảo trì và quản lý. Hệ thống cũng hỗ trợ nhà nước và địa phương áp dụng các tiêu chuẩn phù hợp về xây dựng đường bộ.

Một hệ thống phân loại đường bộ theo chức năng hợp lý có thể giảm thiểu tác động chung của giao thông thông qua:

- (i) Tập trung luồng giao thông đường dài trên các tuyến ở những khu vực ít nhạy cảm hơn;
- (ii) Bảo vệ các khu vực hạn chế giao thông quá cảnh;
- (iii) Đảm bảo các hoạt động liên quan đến phát triển sát mặt đường có nhiều không gian hơn trong khu vực mà chức năng môi trường và tiếp cận chiếm ưu thế.

Nguyên tắc phân loại đường bộ theo chức năng sẽ hỗ trợ các cơ quan quy hoạch trong việc;

- (i) Quy hoạch có hệ thống các tuyến cho phương tiện/xe hạng nặng;
- (ii) Quy hoạch và cung cấp các tuyến vận tải công cộng;
- (iii) Quy hoạch và cung cấp các tuyến cho người đi bộ và xe đạp
- (iv) Xác định hiệu quả của quyết định phát triển đối với khu vực xung quanh và đường trong hệ thống phân loại đường bộ theo chức năng;
- (v) Thiết kế phát triển tạo điều kiện thuận lợi cho nguyên tắc thiết kế đô thị ví dụ như khả năng tiếp cận, tính liên kết, hiệu quả, tiện nghi và an toàn;
- (vi) Thực hiện kiểm soát đường tiếp cận trên các tuyến lưu lượng giao thông lớn để đảm bảo hoạt động giao thông an toàn và hiệu quả.

Để phát triển đường bộ theo hệ thống phân loại đường bộ theo chức năng rõ hơn, cần thực hiện các yêu cầu sau:

- (i) Xác định lại tiêu chí phát triển quốc lộ bằng cách phân loại theo chức năng tuyến quốc lộ trên cơ sở chiến lược phát triển hành lang vận tải chung;
- (ii) Thúc đẩy phát triển mạng lưới đường thứ yếu/loại II;
- (iii) Thực hiện phân luồng giao thông

(1) Tiêu chí phát triển để phân loại quốc lộ

Mạng lưới quốc lộ hiện nay (17.400km với 91 tuyến) bao gồm các tuyến mà vai trò của chúng khác nhau rất nhiều. Trong tình hình như vậy, để phát triển mạng lưới đường hiệu quả hơn, cần thiết phải xác định rõ hệ thống phân loại đường bộ nhằm mục đích cải tạo chúng theo tiêu chuẩn tương ứng với chức năng.

Vì vậy, cần phân quốc lộ thành ba loại: quốc lộ chính yếu (loại I), quốc lộ thứ yếu (loại II) và quốc lộ bổ trợ (loại III) dựa trên ý tưởng về các hành lang vận tải được áp dụng trong VITRANSS 2 như là một trong những chính sách và chiến lược quan trọng cho sự phát triển GTVT:

VITRANSS 2 xác định hành lang vận tải như là một tập hợp các tuyến vận tải song song hình thành một cửa ngõ nối liền một trung tâm hoạt động kinh tế này với một trung tâm khác. Điểm đi vào cửa ngõ thường là một cảng biển quốc tế và/hoặc cửa khẩu. Hành lang vận tải bao gồm kết cấu hạ tầng giao thông, ví dụ đường bộ, đường sắt và tuyến vận tải biển.

Bảng 4.5.1 dưới đây thể hiện cách phân loại quốc lộ trong bối cảnh như vậy. Mạng lưới quốc lộ hiện tại được chia làm ba nhóm, chính yếu (loại I), thứ yếu (loại II) và bổ trợ (loại III) trong Bảng 4.5.2 và minh họa trong Hình 4.5.3.

Bảng 4.5.1 Phân loại quốc lộ theo ý tưởng hành lang vận tải

Phân loại quốc lộ	Quốc lộ hành lang thuộc về	Định nghĩa hành lang
Chính yếu (loại I)	Hành lang xương sống quốc gia	Đóng vai trò là trục huyết mạch chính nối liền Vùng KTTĐPB, KTTĐMT và KTTĐPN đi từ bắc vào nam, và là trục xương sống của nền kinh tế, đời sống của quốc gia.
	Hành lang cửa ngõ quốc tế	Đóng vai trò là đường huyết mạch nối với các Vùng KTTĐ phục vụ phát triển nền kinh tế quốc dân, đóng vai trò là cửa ngõ đến và đi từ thị trường quốc tế...
	Hành lang cầu nối trên bộ	Đóng vai trò là đường liên kết các Vùng KTTĐ và các nước láng giềng như Trung Quốc với Vùng KTTĐPB, Campuchia với Vùng KTTĐPN và Thái Lan, Lào, Myanmar với Vùng KTTĐMT
	Hành lang vành đai đô thị	Đóng vai trò là đường chính liên kết các tỉnh xung quanh cực tăng trưởng theo hình vành đai.
Thứ yếu (loại II)	Hành lang vùng	Đóng vai trò là đường chính phân nhánh từ các Vùng KTTĐ để nối với các vùng sản xuất/tiêu thụ dọc hành lang
Bổ trợ (loại III)	Ngoài hành lang	

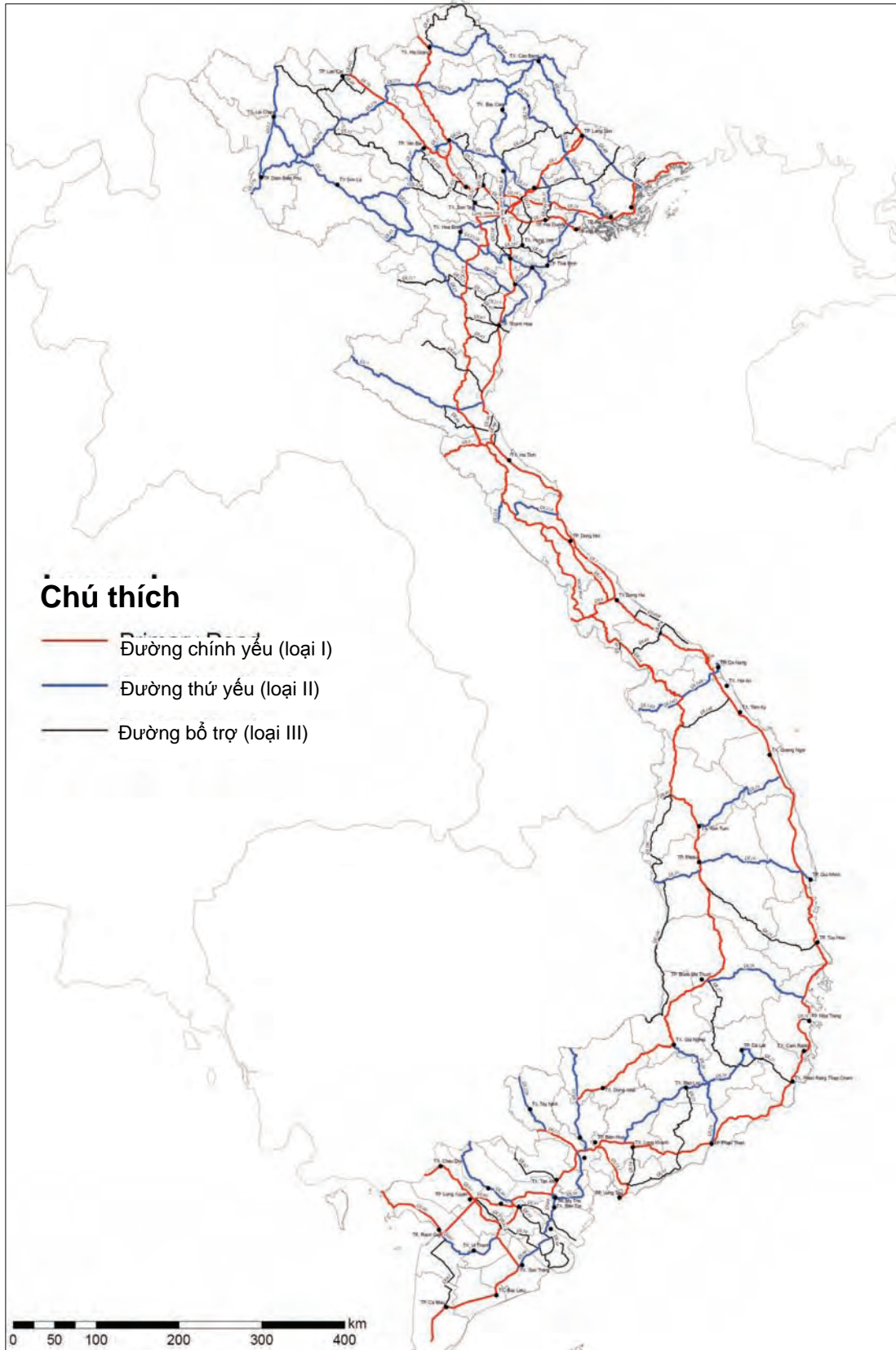
Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

Bảng 4.5.2 Phân loại quốc lộ theo tuyến.

Phân loại	Hành lang	Tuyến số	Dài (km)	
Chính yếu (loại I)	Xương sống quốc gia	Ven biển Bắc-Nam	QL1, đông đường HCM (QL15)	7.519
		Vùng cao Bắc-Nam	Đường HCM (QL21, 519, 15), tây đường HCM, đường HCM (QL14) QL80	
	Nối cửa ngõ quốc tế	Cửa ngõ Vùng KTTĐPB	QL5, QL18	
		Cửa ngõ Vùng KTTĐPN	QL51	
		Cửa ngõ vùng KTTĐMT	QL1	
	Cầu nối trên bộ	Hà Nội – Lào Cai	QL2, QL70	
		Hà Nội – Lạng Sơn	QL1	
		Biên giới Vinh-QL8-Lào	QL1, QL8	
		Đông Hà-Lào	QL9	
		TP.HCM-QL22-Cambodia	QL22	
Khác	Sóc Trăng-Cần Thơ-Cambodia	QL1, QL91		
	-	Thăng Long-Nội Bài Láng – Hòa Lạc Nội Bài-Bắc Ninh, D.ATK		
Thứ yếu (loại II)	Giao thông vùng	Hành lang vùng	QL3, QL4A, QL4B, QL6, QL7, QL10, QL12, QL12A, QL13, QL12B, QL14B, QL14D, QL15, QL19, QL20, QL22B, QL24, QL26, QL28, QL30, QL34, QL37, QL43, QL50, QL60, QL61, QL279	5.310
Bổ trợ (loại III)	Giao thông địa phương	-	QL1B, QL1C, QL1D, QL2B, QL2C, QL3B, QL4C, QL4D, QL4E, QL4G, QL8B, QL14C, QL14E, QL18C, QL21B, QL23, QL24B, QL25, QL27, QL27B, QL31, QL32, QL32B, QL32C, QL38, QL39, QL40, QL45, QL46, QL47, QL48, QL49, QL49B, QL53, QL54, QL55, QL56, QL57, QL62, QL63, QL91B, QL100, QL183, QL217	4.576
Tổng			17.404	

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

Hình 4.5.3 Phân bố các tuyến quốc lộ theo phân loại



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu VITRANSS 2

(2) Phát triển mạng lưới đường bộ thứ yếu (loại II)

Các tuyến đường địa phương chiếm tới 85% mạng lưới đường bộ, bao gồm các tuyến đường tỉnh, đường huyện, đường đô thị, đường xã tạo điều kiện tiếp cận tới các khu vực kém phát triển hơn trên cả nước. Chất lượng của mạng lưới đường địa phương chưa đạt yêu cầu. Chất lượng đường kém do phần lớn các tuyến đường này chưa được rải mặt. Mật độ đường lại khá cao, nhưng lý do là có tới 151,000 km đường xã. Mạng lưới đường gom và nội tỉnh – chức năng của đường tỉnh - hiện bao phủ một phạm vi rất hạn chế. Điều này gây ảnh hưởng tới hiệu quả chung của cả mạng lưới vì mạng lưới đường bộ thứ yếu (loại II) không đạt yêu cầu tất yếu sẽ làm hạn chế hoạt động của mạng lưới chính yếu (loại I).

Các sở GTVT chịu trách nhiệm đầu tư và bảo trì mạng lưới đường thứ cấp (loại II), do đó năng lực thực hiện đầu tư lớn và giải quyết các quy trình quy hoạch, kỹ thuật phức tạp sẽ có ý nghĩa quan trọng đối với công tác cải thiện mạng lưới đường bộ thứ cấp (loại II) trên cả nước.

Cấp vốn là nội dung cần được quan tâm đặc biệt, nhất là quy mô đầu tư cần triển khai, do đó cần hợp lý hóa các dự án đầu tư vào mạng lưới thứ cấp (loại II). Nói cách khác, việc cải tạo mạng lưới đường bộ cần tuân thủ các tiêu chí rõ ràng và hiệu quả để đảm bảo rằng nguồn lực được sử dụng một cách khôn ngoan nhất và theo giai đoạn, và rằng việc theo đuổi liên tục chiến lược này sẽ dần dần giúp biến đổi mạng lưới đường bộ thứ yếu (loại II), đáp ứng được những yêu cầu mới về giao thông.

Vì vậy, nội dung tăng cường năng lực cho các cơ quan chính quyền địa phương được coi là động lực chính thúc đẩy phát triển mạng lưới đường bộ thứ yếu (loại II). Ngoài ra, cũng cần đề cao công tác phối hợp giữa các nỗ lực phát triển mạng lưới đường bộ thứ yếu (loại II) và mạng lưới quốc lộ. Vai trò của các cơ quan chính quyền địa phương và trung ương cần được làm rõ hơn.

(3) Phân tách luồng giao thông/luồng xe

Luồng xe hỗn hợp đặc trưng của Việt Nam gồm xe máy chạy trên các tuyến đường huyết mạch tốc độ cao cùng với ô tô con và các xe hạng nặng khác là một trong những yếu tố khiến tỷ lệ người chết vì tai nạn giao thông cao. Việc phân tách luồng giao thông, phân cách cứng luồng xe máy và xe 4 bánh, sẽ là một trong những chiến lược cốt yếu nhằm giảm thiểu số người chết. Điều đó cũng sẽ tạo điều kiện khai thác hiệu quả hơn khi các loại phương tiện chạy với tốc độ cao hơn và xe hạng nặng không bị cản trở bởi xe máy tốc độ chậm hơn.

Tăng cường phân loại đường bộ theo chức năng sẽ giúp phân tách luồng xe ở một mức độ nào đó. Luồng xe liên tỉnh chạy suốt, chủ yếu là ô tô con, xe tải và xe khách, còn luồng xe địa phương chủ yếu là xe máy. Với mạng lưới đường bộ được phân loại theo chức năng rõ ràng hơn thì có thể thực hiện phân tách luồng giao thông đến một mức độ nào đó. Tuy nhiên, sẽ vẫn có những đoạn trên mạng lưới quốc lộ có luồng xe hỗn hợp giữa xe máy và các loại xe 4 bánh. Trong trường hợp đó, khi thiết kế đường bộ, cần bố trí các điều kiện cho xe máy. Cũng cần xây dựng các tiêu chuẩn và quy định về phân tách luồng giao thông.

4.6 Quản lý giao thông và dịch vụ đường bộ

1) Khó khăn và thuận lợi

Quản lý giao thông và dịch vụ đường bộ có ý nghĩa quan trọng trong việc đảm bảo các hoạt động phát triển và cải tạo hạ tầng đường bộ được tiến hành theo cách tối ưu và giảm thiểu các tác động tiêu cực. Những lĩnh vực chính bao gồm an toàn giao thông, vận tải đường bộ và hệ thống giao thông thông minh (ITS).

(1) An toàn giao thông

Tốc độ cơ giới hóa nhanh cũng kéo theo tỷ lệ tai nạn cao ở Việt Nam so với các nước châu Á khác. Phần lớn các tai nạn này xảy ra trên các tuyến quốc lộ (46%), trong đó 68% liên quan tới xe máy. Ước tính thiệt hại kinh tế của các vụ tai nạn này lên tới 3,2 nghìn tỷ đồng năm 2004². Với năm 2006, thiệt hại kinh tế ước tính lên tới 3,8 nghìn tỷ, tương đương 230 triệu USD.

(2) Vận tải đường bộ

Tư nhân hóa lĩnh vực vận hàng hóa bằng đường bộ đang tiến triển nhanh và vai trò của các DNNN đang giảm dần, tạo ra một thị trường vận tải hàng hóa đường bộ cạnh tranh. Rõ ràng vai trò của chính phủ trong cung cấp dịch vụ vận tải bằng xe khách đã giảm dần, tạo điều kiện cho tư nhân tham gia. Điều này phản ánh ngành vận tải đang đi theo hướng thị trường mạnh mẽ hơn. Tương tự như vận tải bằng xe tải, dịch vụ vận tải bằng xe khách cũng ngày càng cạnh tranh. Hầu hết các nhà cung cấp dịch vụ vận tải đường bộ là các công ty nhỏ và vừa.

Mặc dù cạnh tranh là yếu tố chính để cải thiện khả năng đáp ứng thị trường và giảm chi phí nhưng có một nguy cơ đó là cạnh tranh quá khốc liệt có thể làm kìm hãm việc hiện đại hóa đội xe. Một nguy cơ nữa đó là các nhà cung cấp dịch vụ có thể hy sinh tính an toàn, bằng cách bắt lái xe làm việc quá sức, khuyến khích lái xe chạy nhanh, ẩu để kịp lịch trình, giảm thiểu chi phí bảo trì phương tiện. Các trục trặc về kỹ thuật có thể dẫn đến tai nạn chết người.

Vì vậy, đã đến lúc chính phủ cần cải thiện tiêu chuẩn an toàn và môi trường nhằm thúc đẩy hiện đại hóa công nghiệp vận tải đường bộ.

(3) Hệ thống giao thông thông minh (ITS)

Hệ thống giao thông thông minh (ITS) có tiềm năng nâng cao hiệu quả và cung cấp các dịch vụ đường bộ giá trị gia tăng ở cả thị trường vận tải hành khách và logistics. Ví dụ về các dịch vụ ITS có thể áp dụng ở Việt Nam bao gồm:

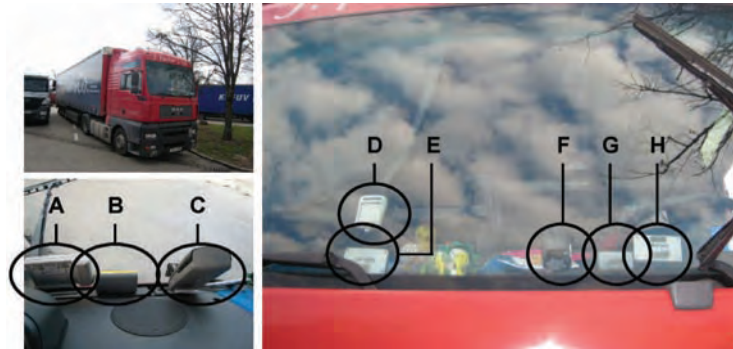
- (i) Thông tin về giao thông đường bộ – hỗ trợ người điều khiển xe máy chọn tuyến đi, hoặc ứng phó khi phương tiện bị hỏng;
- (ii) Thu phí chạy suốt – không cần phải dừng lại ở các cổng thu phí như trước do đó cải nâng cao hiệu quả lưu thông của đường cao tốc;
- (iii) Kiểm soát xe tải nặng – hỗ trợ các dịch vụ logistics giá trị gia tăng, theo dõi phương tiện nặng (chở quá tải), tăng cường thực hiện vận tải qua biên giới (ví dụ: hàng hóa quá cảnh).

² Trịnh Thùy Anh, Nguyễn Xuân Dao và Trịnh Tú anh. “Chi phí tai nạn giao thông đường bộ ở Việt Nam,” EASTS 2005.

(iv) Thông tin về xe khách liên tỉnh – cải thiện hiệu quả hoạt động xe khách liên tỉnh

ITS ở Việt Nam hiện vẫn trong giai đoạn sơ khai với một số ứng dụng ETC ban đầu. Cần thúc đẩy ứng dụng ITS, đặc biệt là xây dựng tiêu chuẩn và khung thể chế để chi phối và định hướng phát triển ITS ở Việt Nam. Tiêu chuẩn về ITS sẽ giúp tránh được các vấn đề về tính không tương thích của công nghệ. Ví dụ, nếu thiếu việc tiêu chuẩn hóa sẽ khiến có trường hợp cùng một loại thiết bị OBU lắp trùng trên một xe (xem Hình 4.6.1).

Hình 4.6.1 Thiết bị OBU lắp thừa do thiếu tiêu chuẩn



Nguồn: Tài liệu do Ông Noguchi cung cấp
Ghi chú:
A–H: Nhiều
OBUs trong một xe con

2) Chương trình cải thiện quản lý giao thông và dịch vụ đường bộ

(1) An toàn giao thông

Để giảm thiểu tai nạn giao thông và cải thiện hiệu quả phân luồng giao thông, cần phân luồng giao thông trên quốc lộ, đặc biệt là để khắc phục tình trạng lưu lượng xe máy cao trộn lẫn với lưu lượng xe bốn bánh. Việt Nam cần xây dựng tiêu chuẩn thiết kế quốc lộ phù hợp để giải quyết đặc tính giao thông này.

Cần thiết lập cơ sở dữ liệu để ghi lại có hệ thống và phân tích số liệu tai nạn giao thông trên quốc lộ, xác định và ưu tiên các biện pháp an toàn, đặc biệt là chỉ rõ các điểm đen về tai nạn giao thông. Có thể thực hiện công tác này thông qua khảo sát thường xuyên an toàn giao thông trên các tuyến quốc lộ. Các biện pháp này sẽ bổ sung cho nỗ lực tăng cường giáo dục và tuyên truyền về an toàn giao thông, kể cả việc bắt buộc đội mũ bảo hiểm đối với người ngồi trên xe máy.

(2) Vận tải đường bộ

Các quy định của chính phủ cần tập trung vào biện pháp đảm bảo an toàn, môi trường và chất lượng bởi vận tải đường bộ hiện đang chuyển mạnh sang khu vực tư nhân. Cần rà soát lại tiêu chuẩn khí phát thải đối với phương tiện để đảm bảo sử dụng phương tiện thân thiện hơn với môi trường và hiệu quả về mặt nhiên liệu hơn.

(3) ITS

Để triển khai và vận hành hệ thống ITS bền vững và hiệu quả, cần thiết lập khung thể chế phù hợp cho tiêu chuẩn hóa và thúc đẩy ứng dụng ITS.