LỜI CAM ĐOAN

Nghiên cứu sinh cam đoan trong luận án này các số liệu, thông tin được trích dẫn theo đúng quy định, dữ liệu khảo sát là trung thực, có chứng cứ, lập luận, phân tích, đánh giá, kiến nghị được đưa ra dựa trên quan điểm cá nhân và nghiên cứu của tác giả luận án, không có sự sao chép của bất kỳ tài liệu nào đã được công bố.

Tác giả luận án

Phan Huy Lệ

MỤC LỤC

TRANG PHỤ BÌA
LỜI CAM ĐOAN i
MỤC LỤC ii
DANH MỤC CÁC KÝ HIỆU, TỪ VIẾT TẮT iii
DANH MỤC CÁC BẢNG iv
DANH MỤC CÁC HÌNH VẼ, ĐỒ THỊ v
PHẦN MỞ ĐẦU 1
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN 4
1.1. Tình hình nghiên cứu liên quan đến Luận án 4
1.2. Công trình khoa học liên quan đến Luận án 9
CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THU VÀ SỬ DỤNG PHÍ ĐƯỜNG BỘ 16
2.1. Đường bộ, thu và sử dụng phí đường bộ 16
2.2. Quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ 27
2.3. Nội dung quản lý Nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ 43
2.4. Đánh giá QLNN về thu và sử dụng phí đường bộ 53
2.5. Quản lý Nhà nước về thu và sử dụng PĐB ở một số nước và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam 60
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THU VÀ SỬ DỤNG PHÍ ĐƯỜNG BỘ Ở VIỆT NAM 76
3.1. Thực trạng đường bộ, thu và sử dụng PĐB bộ ở Việt Nam 76
3.2. Thực trạng QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam 99
3.3. Thu thập số liệu và đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB 122
3.4. Nguyên nhân tồn tại trong QLNN về thu và sử dụng PĐB 137
CHƯƠNG 4: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THU VÀ SỬ DỤNG PHÍ ĐƯỜNG BỘ Ở VIỆT NAM 141
4.1. Định hướng QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam 141
4.2. Giải pháp hoàn thiện QLNN về thu và sử dụng phí đường bộ 148
4.3. Điều kiện thực hiện thành công giải pháp hoàn thiện QLNN về thu và sử dụng PĐB 171
KẾT LUẬN 184
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ 186
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 187
PHỤ LỤC 194

DANH MỤC CÁC KÝ HIỆU, TỪ VIẾT TẮT

Chữ viết tắt	Nội dung viết tắt
BGTVT	Bộ Giao thông Vận tải
BOT	Hợp đồng xây dựng - chuyển giao - kinh doanh
BT	Hợp đồng xây dựng -chuyển giao
BTC	Bộ Tài chính
GTGT	Giá trị gia tăng
GTVT	Giao thông vận tải
HĐND	Hội Đồng nhân Dân
HHCC	Hàng hóa công cộng
KT - XH	Kinh tế - xã hội
NSNN	Ngân sách Nhà nước
PĐB	Phí đường bộ
QLNN	Quản lý nhà nước
TCĐBVN	Tổng cục đường bộ Việt Nam
UBND	Uỷ Ban nhân dân
VEC	Công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 3.1. Mức cấp vốn duy tu bảo dưỡng đường bộ năm 2009..... 79

Bảng 3.2. Kết quả thu phí của các trạm thu phí trên cả nước..... 88

Bảng 3.3. Quyết toán thu PĐB năm 2008 PĐB của khu QL đường bộ 4 92

Bảng 3.4. Quyết toán sử dụng PĐB năm 2009 của khu QL đường bộ 4..... 93

Bảng 3.5. Kết quả hoạt động thu và sử dụng PĐB từ tháng 12/2008 đến tháng 12/2009 của trạm thu phí số 2 97

Bảng 3.6. Mô tả điều tra nghiên cứu bằng phiếu hỏi..... 122

Bảng 3.7. Đánh giá QLNN về thu và sử dụng phí đường bộ..... 125

Bảng 3.8. Kinh phí đầu tư cho giao thông đường bộ..... 132

Bảng 4.1. Dự báo hàng hoá vận chuyển, luân chuyển bằng đường bộ đến năm 2020 143

Bảng 4.2. Dự báo hàng hoá vận chuyển, luân chuyển bằng đường bộ đến năm 2020 144

Bảng 4.3. Vốn đầu tư xây dựng và duy tu bảo dưỡng đường bộ giai đoạn 2007 dự báo 2020 *(Nguồn vốn Ngân sách Nhà nước)*..... 145

DANH MỤC CÁC HÌNH VẼ, ĐỒ THỊ

Hình 2.1. Cơ cấu hàng hoá công cộng 18

Hình 2.2. Quản lý Nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ 30

Hình 2.3. Mối quan hệ trong cung ứng hàng hóa công cộng..... 40

Hình 2.4. Các giai đoạn đánh giá trong quản lý Nhà nước..... 57

Hình 3.1. Cơ cấu đường bộ Việt Nam 77

Hình 3.2. Kết quả điều tra đối với cá nhân và doanh nghiệp về mức thu PĐB87

Hình 3.3. Đánh giá về mức độ phức tạp của hệ thống văn bản QLNN về thu và sử dụng PĐB hiện nay..... 106

Hình 3.4. Đánh giá về mức độ hoàn thành kế hoạch thu và sử dụng PĐB của Doanh nghiệp 108

Hình 3.5. Tổ chức quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ..... 111

Hình 3.6. Tổ chức QLNN của Bộ Giao thông vận tải 115

Hình 3.7. Tổ chức quản lý nhà nước về thu và sử dụng PĐB tại cấp tỉnh ... 117

Hình 3.8. Quy trình điều tra bằng phiếu hỏi và phỏng vấn..... 123

Hình 4.1. Mối quan hệ kế hoạch tổ chức QLNN về thu và sử dụng PĐB.... 156

Hình 4.2. Mô hình cấu trúc hệ thống trạm thu phí điện tử của ITD 169

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của Luận án

Giao thông vận tải nói chung và giao thông đường bộ nói riêng được xác định là bộ phận quan trọng của kết cấu hạ tầng kỹ thuật, một dịch vụ công cộng hiện do Nhà nước là nhà cung ứng chính tại Việt Nam.

Trong nhiều năm qua công tác quản lý nhà nước (QLNN) về giao thông đường bộ đã đạt được những thành tích đáng kể. Nhiều công trình cầu, đường hiện đại đã được đầu tư xây dựng, trong đó có các công trình mang tầm cỡ quốc tế và khu vực như: Tuyến đường cao tốc Láng - Hoà Lạc, Cầu Mỹ Thuận, Cầu Bãi Cháy v.v, đóng góp không nhỏ cho sự nghiệp phát triển đất nước. Bên cạnh những thành tích đã đạt được, QLNN về giao thông đường bộ cũng bộc lộ rõ những bất cập: sự thiếu hụt về kinh phí đầu tư, bảo dưỡng và duy tu đường bộ ngày một tăng; nhiều sai phạm trong quản lý đã xuất hiện, gây thất thoát và lãng phí lớn, tạo bức xúc trong nhân dân, giảm hiệu quả cung ứng dịch vụ công của Nhà nước về lĩnh vực này. Báo cáo tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X cũng chỉ rõ: "Phần lớn các đơn vị công ích hoạt động theo cơ chế sự nghiệp với nguồn kinh phí chủ yếu dựa vào ngân sách Nhà nước. Việc duy trì quá lâu cơ chế này dẫn tới tăng rất nhanh với đòi hỏi chất lượng cao hơn. Vì vậy, cần đổi mới cơ chế quản lý và cung ứng dịch vụ công cộng theo hướng: Chuyển các cơ sở đang hoạt động theo cơ chế mang nặng tính hành chính bao cấp sang cơ chế tự chủ, không bao cấp tràn lan và không nhằm mục tiêu lợi nhuận" [16, tr 333 - 334].

Định hướng của Đảng, Nhà nước đang được Bộ Giao thông vận tải tổ chức thực hiện như: chấn chỉnh các trạm thu phí đường bộ, đấu thầu thu phí, thu hút nhiều hình thức đầu tư cho đường bộ, tăng cường quản lý chi phí đầu tư xây dựng…, Nhưng điều quan trọng nhất là làm sao để nuôi dưỡng, tận thu và sử dụng hiệu quả nguồn phí đường bộ vốn đã khan hiếm? Đây vẫn còn là

một câu hỏi chưa có lời giải thoả đáng, cần có sự đầu tư nghiên cứu về lý luận và triển khai vào thực tiễn một cách khoa học. Từ những đòi hỏi trên, nghiên cứu sinh mạnh dạn chọn đề tài: *"Quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ ở Việt Nam"* cho Luận án nghiên cứu của mình.

2. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của Luận án nhằm làm rõ cơ sở lý luận về QLNN về thu và sử dụng phí đường bộ (PĐB), các chính sách về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam. Trên cơ sở nghiên cứu, đánh giá kết quả hoạt động thu và sử dụng PĐB, các mối quan hệ tác động đến QLNN về thu và sử dụng PĐB trong thời gian qua để xác định những nguyên nhân của thành công và hạn chế trong quản lý. Từ đó, đưa ra những đề xuất, kiến nghị nhằm hoàn thiện QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam, đánh giá sự tác động về đường lối chính sách trong việc từng bước chuyển đổi phương thức quản lý thu và sử dụng PĐB theo hướng xã hội hoá, trên cơ sở đó làm rõ vai trò quản lý của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của Luận án là vai trò quản lý của Nhà nước đối với hoạt động thu và sử dụng PĐB thông qua cơ chế chính sách, các đơn vị thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam như: Bộ Giao thông vận tải (BGTVT), Bộ Tài chính (BTC), Uỷ ban Nhân dân (UBND) các cấp được uỷ quyền thu và sử dụng PĐB.

Phạm vi nghiên cứu của Luận án thông qua việc nghiên cứu và phân tích thực trạng QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam thời gian từ năm 2006 đến nay để xác định xác định rõ các yếu tố tác động đến thu và sử dụng PĐB, trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện.

4. Cơ sở lý luận thực tiễn và phương pháp nghiên cứu

Luận án nghiên cứu sử dụng nền tảng lý luận của triết học Mác – Lê Nin kết hợp với các quan điểm của Đảng và Nhà nước trong lĩnh vực quản lý giao thông đường bộ, quản lý tài chính, quản lý đầu tư và quản lý phí và lệ phí; các

phương pháp khoa học như: (i) phương pháp phân tích so sánh tổng hợp; (ii) phương pháp tiếp cận hệ thống; (iii) phương pháp điều tra khảo sát thu thập số liệu sơ cấp, (iv) phương pháp nghiên cứu tư liệu v.v. để phân tích và làm sáng tỏ những nội dung cốt lõi của vấn đề cần nghiên cứu.

5. Đóng góp mới về khoa học của Luận án

***5.1. Về mặt lý luận**:* hệ thống hoá những luận điểm cơ bản của QLNN về thu và sử dụng PĐB, xây dựng được những luận chứng khoa học dựa trên các nguyên tắc, điều kiện cần thiết để thực hiện hiệu quả QLNN về thu và sử dụng PĐB; tổng kết kinh nghiệm thực tiễn của một số nước phát triển cũng như đang phát triển có điều kiện KT- XH phát triển tương đồng với Việt Nam. Qua đó, làm căn cứ so sánh, phân tích và luận bàn về mặt lý luận cũng những bài học kinh nghiệm cho QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam.

***5.2. Về mặt thực tiễn**:* Luận án phân tích thực trạng QLNN và đánh giá tác động của các chính sách đối với thu và sử dụng PĐB; đánh giá phân tích những nguyên nhân dẫn đến thành công và hạn chế trong QLNN về thu và sử dụng PĐB. Từ đó, nghiên cứu đề xuất một số giải pháp, kiến nghị hoàn thiện QLNN về thu và sử dụng PĐB. Nghiên cứu của Luận án có thể đem lại những đóng góp mới về mặt lý luận và thực tiễn cho QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam trong những năm tới.

6. Kết cấu của Luận án

Tên Luận án: ***"Quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ ở Việt Nam".***

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, Luận án được trình bày trong 4 chương:

Chương 1- *Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tại Luận án;*

Chương 2 - *Cơ sở lý luận và thực tiễn quản lý Nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ ở Việt Nam;*

Chương 3 - *Thực trạng quản lý Nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ ở Việt Nam;*

Chương 4 - *Giải pháp hoàn thiện quản lý Nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ ở Việt Nam.*

CHƯƠNG 1
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. Tình hình nghiên cứu liên quan đến Luận án

Trên thế giới đã có không ít công trình nghiên cứu về dịch vụ công và vai trò của Nhà nước về quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công, trong đó có QLNN về thu và sử dụng PĐB. Từ những năm 50 của thế kỷ XX, nhiều nước, nhất là các nước có nền kinh tế thị trường phát triển, trong quá trình đổi mới, cải cách hoạt động của bộ máy hành chính Nhà nước của mình với mục tiêu: Nhà nước hoạt động hiệu quả hơn, phục vụ và đáp ứng những nhu cầu thiết yếu cho nhân dân tốt hơn... đã tập trung nghiên cứu về dịch vụ công. Tại Việt Nam, từ đầu những năm 2000, vấn đề này cũng được các nhà khoa học quan tâm nghiên cứu và đã đạt được những kết quả nhất định.

Trải qua nhiều giai đoạn, các nhà khoa học và quản lý trên thế giới và trong nước đã tiếp cận khái niệm và phạm vi của dịch vụ công từ nhiều góc độ khác nhau. Trong đó, mỗi nước tuỳ thuộc vào đặc điểm, trình độ phát triển cụ thể của nước mình theo từng giai đoạn nhất định có những cách tiếp cận nội dung dịch vụ công khác nhau. Khó có thể chỉ ra một định nghĩa chung thống nhất về dịch vụ công, cũng như không thể liệt kê ra một danh mục các hoạt động được gọi là dịch vụ công thống nhất giữa các nước.

Thông qua tra cứu tư liệu tại Thư viện Quốc gia, danh mục đề tài nghiên cứu khoa học của Bộ Giao thông vận tải từ năm 2007 đến nay, các báo cáo khoa học, bài viết, Luận án Tiến sỹ được công bố trong lĩnh vực QLNN về dịch vụ công, mà cụ thể là QLNN về thu và sử dụng PĐB, tác giả nhận thấy:

Sự tham gia tràn ngập của Chính phủ trong tài chính, qui định điều tiết, và việc cung ứng GTVT đã dẫn đến những kết quả hoạt động yếu kém trong

nhiều trường hợp, làm yếu đi trách nhiệm tài chính và điều hành của các nhà quản lý, áp đặt những mục tiêu mâu thuẫn nhau, và chính trị hoá các quyết định về đầu tư, định giá, lao động, và chọn lựa công nghệ. Cần phải xem xét lại cơ sở lý luận hợp lý cho sự can thiệp của Chính phủ và lý giải cho mỗi cách phản ứng về mặt chính sách. Trong nhiều trường hợp, kinh nghiệm cho thấy rủi ro về kết quả hoạt động yếu kém do thất bại thị trường còn đỡ nghiêm trọng đối với nền kinh tế hơn so với rủi ro về thất bại của Chính phủ. Các công ty độc quyền nhà nước về cơ sở hạ tầng đã được thành lập tại nhiều nước nhằm khai thác lợi thế kinh tế theo qui mô, bảo vệ quyền lợi quốc gia, và huy động nguồn lực cho sự phát triển hệ thống cơ bản. Trên thực tế, nhiều cơ quan này không đạt được hiệu quả mà cũng chẳng công bằng về mặt phân phối, và không tạo ra được nguồn tài chính bền vững (bất kể từ doanh thu bên trong, các khoản vay hay vốn cổ phần). Ngoài ra, chất lượng cực kỳ yếu kém và tính chất không đáng tin cậy của dịch vụ còn làm què quặt các hoạt động kinh tế trong những lĩnh vực khác của nền kinh tế;

Đối với những hoạt động liên quan đến những hàng hoá công hay gần như hàng hoá công, độc quyền tự nhiên, vốn đầu tư có chi phí chìm cao như giao thông đường bộ cần có một lập luận ủng hộ vai trò của khu vực công trong việc qui hoạch, hoạch định chính sách, tài trợ và sở hữu; hay như một sự chọn lựa, có thể thuộc sở hữu tư nhân dưới các qui định điều tiết của nhà nước. Những hoạt động cần thiết để tạo ra dịch vụ từ các phương tiện này có lẽ tốt hơn hết nên được thực hiện trên cơ sở đấu thầu cạnh tranh để có thể giảm bớt sự quyền độc quyền trong hoạt động. Trách nhiệm của Chính phủ là ký kết hợp đồng độc quyền và giám sát kết quả hoạt động theo các điều khoản của hợp đồng; để bảo đảm rằng các nhà cung ứng dịch vụ khác sử dụng các phương tiện mạng lưới cũng đứng trước những điều kiện tiếp cận công bằng như vậy (bao gồm giá cả); và bảo vệ người sử dụng trước sự lạm dụng thế lực độc quyền.

Chính phủ nên chịu trách nhiệm bảo đảm sự cạnh tranh công bằng, chọn lựa các thỏa thuận thể chế với sự phân định trách nhiệm thích hợp cho các khu vực nhà nước và tư nhân. Các phương án cần xem xét ở đây tiêu biểu cho việc liên tục đi từ trách nhiệm khu vực công chủ yếu cho đến trách nhiệm khu vực tư nhân chủ yếu đối với các chức năng qui hoạch / hoạch định chính sách, sở hữu, qui định điều tiết, tài trợ, đầu tư, vận hành và bảo dưỡng. Những phương án thể chế này bao gồm: (i) Ban ngành Chính phủ; (ii) công ty tiện ích công cộng của Nhà nước; (iii) các hợp đồng dịch vụ; (iv) các hợp đồng quản lý; (v) các hợp đồng cho thuê; (vi) hợp đồng nhượng quyền, bao hàm các dự án BOT (xây dựng, vận hành, chuyển giao); (vii) kinh doanh tư nhân (nghĩa là chí ít cũng có đa số sở hữu tư nhân), thông qua giảm bớt doanh nghiệp nhà nước; và (viii) các chương trình công xã hay "tự lực", bao gồm các hợp tác xã. Xu hướng ngày càng chú ý đến quá trình "tư nhân hoá" trong lĩnh vực giao thông đường bộ (các dự án BOT và việc giảm bớt doanh nghiệp nhà nước).

Để thiết kế chính sách điều tiết thích hợp cho một hoạt động thu và sử dụng PĐB cần phải nhận diện rõ ràng cơ sở lý luận về sự can thiệp của Chính phủ và những mục tiêu cụ thể mà người ta mong muốn tìm kiếm. Một điều kiện tiên quyết cho các qui định điều tiết là một khung pháp lý ổn định và có thể dự đoán được, có thể cưỡng chế thi hành, đặc biệt về quyền sở hữu, nghĩa vụ, và giao kết hợp đồng.

Các chức năng và trách nhiệm điều tiết nên được tách biệt rõ ràng với các chức năng và trách nhiệm vận hành hệ thống; điều này có thể đạt được bằng sự tách biệt về mặt tổ chức (ví dụ, các cơ quan quản lý điều tiết độc lập với các đơn vị vận hành hoạt động, giống như trong lĩnh vực tiện ích công cộng của Anh) hay bằng cơ chế uỷ thác thông qua hợp đồng như thông lệ thực hành trong các dịch vụ đô thị của Pháp. Các thủ tục qui định nên minh bạch rõ

ràng, thực hiện và cưỡng chế nhanh chóng. Các cơ quan quản lý điều tiết cũng cần tiếp cận trực tiếp với thông tin về chất lượng dịch vụ và sự thỏa mãn của người tiêu dùng, với cơ chế lấy ý kiến từ công chúng. Đối với Chính phủ những nước không quen với việc quản lý điều tiết chính thức, biện pháp giao kết hợp đồng cho việc vận hành dịch vụ (thông qua các hợp đồng dịch vụ, các hợp đồng quản lý, và hợp đồng thuê) có thể mang lại một quá trình học hỏi dần dần, với chức năng điều tiết thể hiện trong việc thiết kế và giám sát hợp đồng. Đây có thể là một phương pháp có tính thực tiễn tại một số quốc gia đang phát triển hơn so với việc thành lập một cơ quan điều tiết mới, biệt lập ngay từ đầu, đặc biệt đối với những lĩnh vực như đường sắt, cấp nước đô thị và hệ thống vệ sinh.

Nghiên cứu của một số tác giả trên thế giới đã chỉ rõ: Định giá và tài trợ có thể sẽ hiệu quả về mặt kinh tế hơn, và có những tác động thuận lợi hơn đối với môi trường khi có tính phí sử dụng. Việc không tính phí sử dụng thường không thúc đẩy sự tiếp cận dịch vụ của những người nghèo, mà đúng hơn, còn làm giảm sự sẵn có dịch vụ và làm tồi tệ hơn tình trạng bất bình đẳng. Phí sử dụng nên dựa trên mức giá kinh tế, phản ánh cả chi phí cung ứng và những cân nhắc về nhu cầu (sự sẵn lòng chi trả), và nếu có thể, nên tính cả các yếu tố ngoại tác. Trong thu và sử dụng PĐB, cơ cấu thuế quan cần được sửa đổi để bãi bỏ hay giảm thiểu những khoản trợ cấp chéo. Khi cải cách thể chế cho phép các phương tiện và dịch vụ không còn buộc chặt vào với nhau (nghĩa là quản lý theo các cơ cấu tổ chức riêng biệt), và khu vực tư nhân được phép tham gia nhiều hơn, cơ cấu giá cả có thể trở nên quan trọng hơn, vì chính cơ cấu giá cả sẽ xác định động cơ khuyến khích đầu tư và hoạt động trong những phân khúc thị trường khác nhau. Các mục tiêu xã hội (đối với những nghĩa vụ đối với những vùng thu nhập thấp) nên được tài trợ bằng trợ cấp ngân sách chính thức cho nhà cung ứng dịch vụ vì những mục đích này; hay, một

phương pháp tốt hơn trong những trường hợp có thể, là chuyển trả trực tiếp cho những người nghèo. Các khoản thanh toán chuyển giao như thế phải được qui định rõ ràng ngay từ đầu trong bất kỳ một thỏa thuận hợp đồng nào với những nhà cung ứng tư nhân. Ngoài ra, các hoạt động này nên được đấu thầu để giao cho những nhà thầu nào có thể cung ứng dịch vụ với chi phí tối thiểu. Trước khi biện hộ cho bất kỳ một khoản trợ cấp nào, phải đánh giá một cách rõ ràng về khả năng và mức sẵn lòng chi trả của người tiêu dùng cho dịch vụ. Trong những hoạt động mà người ta không thể định giá dịch vụ căn cứ vào mức tiêu thụ cá nhân, việc tài trợ thông qua thuế lợi ích (nghĩa là được trả bởi những người hưởng lợi dịch vụ) sẽ tác động tích cực đến quản lý nhu cầu và đẩy mạnh việc phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả. Việc thiết lập một mối quan hệ chính thức giữa số thu và các hoạt động mà nguồn thu này hỗ trợ có thể là một thành tố quan trọng trong việc chuyển đổi những dịch vụ như bảo trì đường sá từ một công tác hành chính trở thành một hoạt động thương mại. Một khi những động cơ khuyến khích thu hồi chi phí nội bộ và kỹ cương tài chính đã được thiết lập rõ ràng trong các lĩnh vực đường bộ, triển vọng tiếp cận nguồn tài chính bên ngoài sẽ được cải thiện. Các công cụ nợ sẽ được sử dụng trong nhiều lĩnh vực cơ sở hạ tầng, đặc biệt trong việc tạo ra những tài sản có tuổi thọ cao để tạo điều kiện dễ dàng cho sự tạo lập ngân quỹ; chia xẻ gánh nặng và tạo lập sự công bằng giữa các tổ chức và công dân. Những công cụ như trái phiếu công trình cũng như việc phát hành vốn cổ phần có thể giúp cung cấp nguyên liệu cho sự hình thành các thị trường vốn và thu hút các tổ chức đầu tư. Nếu các thể chế chuyên biệt được thành lập để cung ứng tín dụng cho chính quyền đô thị, các thể chế này nên hoạt động dựa trên các tiêu chí tài chính. Điều này có thể đòi hỏi phải huy động chính sách thuế một cách hữu hiệu hơn, cũng như những thay đổi trong việc chia xẻ trách nhiệm thu và chi ngân sách giữa các cấp chính quyền.

1.2. Công trình khoa học liên quan đến Luận án

1.2.1. Luận án Tiến sĩ kinh tế

Trong lĩnh vực này, hiện chưa có Luận án Tiến sỹ nghiên cứu về đề tài QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam mà chỉ có hai Luận án Tiến sĩ Kinh tế liên quan đến một phần nội dung đề tài, như:

Đỗ Thị Hải Hà *(2006)*, "*Hoàn thiện quản lý Nhà nước đối với cung ứng dịch vụ công cộng"* nghiên cứu này chủ yếu làm rõ vai trò của Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công. Xem xét và đề xuất về năng lực của Nhà nước không chỉ liên quan đến việc Nhà nước làm gì mà còn là Nhà nước làm điều đó như thế nào? Mặc dù Nhà nước vẫn có vai trò trọng tâm trong việc đảm bảo cung cấp dịch vụ cơ bản: Giáo dục, Y tế, cơ sở hạ tầng...song không có nghĩa là Nhà nước phải là nhà cung cấp độc nhất hoặc tồn tại với tư cách là nhà cung cấp. Những chọn lựa của Nhà nước về việc cung cấp, tài trợ và điều tiết các dịch vụ này phải được xây dựng trên những sức mạnh tương đối của thị trường, xã hội công dân và các cơ quan Nhà nước. Tư duy lại về Nhà nước cũng có nghĩa là phải tìm ra những công cụ thay thế, cả hiện có và mới để có thể nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý của Nhà nước;

Nguyễn Thị Thực (2006), *"Nghiên cứu phương pháp tính toán trợ giá cho vận tải hành khách công cộng ở đô thị Việt Nam"* Trong lĩnh vực dịch vụ công cụ thể là giao thông đường bộ, nghiên cứu đề xuất phương pháp tính toán trợ giá cho vận tại hành khách công cộng nhằm phát triển dịch vụ này khi chuyển dịch hoạt động từ bao cấp sang cơ chế thị trường.

1.2.2. Công trình khoa học, tạp chí

Các nhà khoa học ngoài nước nghiên cứu về lĩnh lực này như: Adrienne Curry (1999), với bài viết về *"Sáng tạo quản lý dịch vụ công"* đã đề cập đến việc quản lý và cung cấp cơ sở hạ tầng giao thông mặc dù là một phần của hàng hóa dịch vụ công mà Nhà nước phải cung cấp, nhưng cần nhìn nhận việc

quản lý như đối với một doanh nghiệp. Sonny Nwankwo và Bill Richardson (1994), trong bài nghiên cứu về *"Đảm bảo và đo lường chất lượng dịch vụ đối với khu vực công"* cũng đã nhìn nhận người tham gia giao thông là khách hàng của các cơ quan quản lý hạ tầng giao thông. Việc định mức giá (phí giao thông) việc cung cập các hạ tầng thiết yếu cần xuất phát từ nguyện vọng của khách hàng. Tuy nhiên các nghiên cứu này mới chỉ tập trung vào cải cách dịch vụ công nói chung, chưa có sự phân tích sâu về việc quản lý thu và sử dụng PĐB. Các nghiên cứu đó cũng chưa làm rõ được cơ sở lý luận về quản lý Nhà nước đối với thu và sử dụng PĐB.

Nghiên cứu chuyên sâu hơn của Marcus Einbock về *"Ảnh hưởng của thu phí đường bộ tới hệ thống các doanh nghiệp"* đã nhìn nhận tác động tiêu cực của việc thu phí bất hợp lý tới hoạt động của các doanh nghiệp nói chung. Việc sử dụng hạ tầng giao thông đem lại lợi ích lớn cho các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp vận tải, họ đã giảm thiểu được chi phí vận hàng bao gồm chi phí về xăng dầu, chi phí về khấu hao, bảo dưỡng sửa chữa, chi phí rủi ro, chi phí về thời gian... Thông thường các lợi ích này sẽ lớn hơn chi phí vốn đầu tư và chi phí sử dụng hạ tầng. Đảm bảo được điều này sẽ đem lại lợi ích cho cả nhà đầu tư và người sử dụng hạ tầng. Theo nghiên cứu này, việc đánh giá, tổ chức thu phí hạ tầng giao thông không đơn thuần là đánh giá từng dự án hạ tầng mà cần xét trên một tổng thể, một mạng lưới rộng hơn. Việc tổ chức thu phí cũng có thể thực hiện phối hợp nhiều dự án hạ tầng. Nghiên cứ này đã đi sâu tìm hiểu cách thức tổ chức thu phí để đem lại hiệu quả tổng thể một cách cao nhất. Tuy vậy, nghiên cứu này lại quá tập trung vào đối tượng hưởng lợi hạ tầng giao thông là các doanh nghiệp mà không đánh giá nhiều tới các đối tượng khác.

Esther Cheung và Albert P.C. Chan (2009), trong nghiên cứu về *"Đánh giá mô hình BOT trong đầu tư cơ sở hạ tầng"* đã phân tích khá chi tiết hình

thái đầu tư Hợp đồng xây dựng-chuyển giao-kinh doanh (BOT) với việc sử dụng chính nguồn thu từ BOT để tái đầu tư hạ tầng giao thông. Hình thức đầu tư BOT tỏ ra có hiệu quả kinh tế cao, khi đây thực sự là một loại hình kinh doanh. Nhưng nếu không có sự can thiệp và quản lý của nhà nước thì nhiều khi lợi ích của người tham gia giao thông lại bị vi phạm và nhiều nơi cần cũng không có dự án BOT nào đầu tư. Công trình nghiên cứu này cũng chưa đưa ra được cơ sở lý luận cũng như những hướng đề xuất cho việc sử dụng có hiệu quả nguồn thu từ PĐB.

Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới có thể xem là một nghiên cứu đầy đủ và chi tiết nhất về thiết kế và bảo dưỡng hệ thống đường bộ. Nghiên cứu đã đưa ra được một mô hình và chương trình phần mềm giúp nhà quản lý hoạch định việc thiết kế và bảo dưỡng đường bộ. Gần đây nhất họ đã cho ra phiên bản thứ ba (HDM-IV) với nhiều cải tiến về quy trình lập kế hoạch xây dựng và sửa chữa, bảo dưỡng đường bộ. Mô hình này được xây dựng dựa trên các phân tích về hiệu quả đầu tư bao gồm cả hiệu quả về tài chính (FIRR) và hiệu quả về kinh tế xã hội (EIRR). Việc thiết kế và xây dựng quy hoạch mạng lưới đường bộ, theo mô hình, cần phân tích nhu cầu đầu tư, chi phí vốn đầu tư và không thể tách rời là chi phí về bảo dưỡng và duy tu đường bộ để đảm bảo tính bền vững của các tác động tích cực từ dự án cũng như hiệu quả đầu tư. Một lần nữa, mô hình này đã tập trung vào mặt kỹ thuật của quá trình quản lý mạng lưới giao thông, chưa phân tích và chỉ ra được vai trò quản lý của nhà nước về sử dụng phí giao thông đường bộ và quản lý nguồn thu.

Các nghiên cứu của Gillen, D. (1997), về hiệu quả sử dụng cơ sở hạ tầng giao thông với mức giá lý tưởng: quy luật tốt thứ hai, của Jones, P. (2003), về khả năng chấp nhận mức phí giao thông của người sử dụng đường giao thông, đối mặt với những thác thức, và nghiên cứu của Kratena, K. và Puwein, W. (2002), về mức phí đối với xe tải hạng nặng, đã tập trung phân tích và đưa ra

các luận điểm cũng như cách tiếp cận để xác định các mức phí gia thông. Nghiên cứu cũng chỉ ra các vướng mắc có thể gặp phải khi sử dụng các cách tiếp cận khác nhau để định mức phí sử dụng đường giao thông và các hướng đề xuất giải quyết. Những đóng góp chính của các công trình này là đưa ra được những luận điểm chặt chẽ về sự cần thiết, sự phù hợp của cách tiếp cận xác định phí giao thông đa nhân tố trong đó đặc biệt nhấn mạnh tới tiếng nói của các đối tượng hưởng lợi. Khi tính phí phải tổng hòa được mối quan hệ về lợi ích của nhà đầu tư, của xã hội và của đối tượng hưởng lợi trực tiếp. Bên cạnh đó việc tính phí cũng cần xác định dựa trên mức độ ảnh hưởng của việc sử dụng của đối tượng hưởng lợi tới chất lượng và độ bền của công trình.

Parry, I.W.H. (2002), với công trình nghiên cứu về so sánh hiệu quả của các chính sách hạn chế ách tắc giai thông; Nghiên cứu của Poole, R. (1992), về giới thiệu thu phí đường theo giá của sự tắc nghẽn; Công trình nghiên cứu của Hai Yan and William H. K. Lam về tối ưu hóa phí giao thông trong điều kiện ách tắc, đã nghiên cứu việc thu phí giao thông dưới một góc độ khác. Thu phí giao thông lúc này được xem như là một công cụ quản lý để hạn chế ách tắc giao thông. Cơ quan quản lý có thể sử dụng lợi ích kinh tế để điều phối giao thông, hạn chế sự quá tải ở các tuyến đường huyết mạnh, trọng yếu. Lúc này bài toán quay sang giải quyết sự cân bằng giữa lợi ích và chi phí của người sử dụng để định mức giá phù hợp nhằm đạt mục tiêu điều phối giao thông hạn chế ách tắc. Khiếm khuyết lớn nhất của các đề xuất của các công trình này là khả năng ứng dụng hẹp, chỉ phù hợp ở các khu đô thị đông đúc.

Áp dụng công nghệ thông tin vào quá trình thu PĐB cũng đã có nhiều công trình nghiên cứu khám phá. Nghiên cứu của Blythe, Philip T. và Peter J. Hills (1994), về đường điện tử, sử dụng định mức phí và thu phí; Nghiên cứu của Borin, Sanford F. 1988, về xác định mức phí điện tử; Nghiên cứu của Cewers, M. (1994), về hệ thống thu phí giao thông ở Stockholm đã nghiên

cứu khả năng ứng dụng công nghệ thông tin vào quá trình thu PĐB nhằm đem lại lợi ích tối ưu cho người hưởng lợi. Các nghiên cứu đã chỉ ra các cách thức tổ chức thu phí điện tử phù hợp với cơ chế mức phí phải nộp tương ứng với mức độ hưởng lợi từ đường giao thông. Nhờ áp dụng công nghệ thông tin, trạm thu phí có thể xác định được quãng đường phải nộp phí mà người tham gia giao thông đã sử dụng để làm căn cứ tính phí giao thông. Các nghiên cứu này đã đề cập được việc quản lý thu, tránh thất thoát nhờ công nghệ thông tin, nhưng đã không chú ý đến các ảnh hưởng, các tác động và chính sách từ phía các cơ quan quản lý nhà nước.

Small, Kenneth A. (1992), với công trình nghiên cứu về sử dụng nguồn thu từ phí hạn chế tắc đường, đã quan tâm tới việc sử dụng nguồn thu từ PĐB. Ý tưởng lúc này không phải lấy thu bù chi mà là việc sử dụng có hiệu quả nguồn thu. Theo quan điểm của tác giả, phí đương bộ thu được không nhất thiết phải quay lại đầu tư cho giao thông mà có thể hòa vào các quỹ lớn, các ngân sách khác để tiếp tục đầu tư cho sự phát triển KT - XH. Hạn chế chính của nghiên cứu này là không chỉ ra được nếu tái đầu tư vào giao thông thì cần quản lý như thế nào cho hiệu quả, tránh thất thoát, lãng phí.

Các nhà khoa học trong nước có những đề tài nghiên cứu về lĩnh lực này dịch vụ công như: Nguyễn Ngọc Hiến (2002), *Vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công,* Nxb Văn hoá - Thông tin; Lê Chi Mai (2002), *Chuyển giao dịch vụ công cho cơ sơ ngoài Nhà nước - Vấn đề và giải pháp*, Nxb Lao động – Xã hội, Hà Nội; Một số đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ như: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2006), *"Một số giải pháp huy động nguồn lực và tổ chức thực hiện nhằm đảm bảo công tác duy tu bảo dưỡng hệ thống đường bộ Việt Nam giai đoạn đến 2010"*; Cục Đường bộ Việt Nam (2004), *Đề án nhu cầu vốn cho công tác bảo trì đường bộ Việt Nam.v.v.*

Các nghiên cứu ở Việt Nam cũng luận bàn về Nhà nước, một vấn đề cần được xem xét và phân tích. Thực tế, những diễn biến sâu rộng và to lớn của kinh tế thế giới đòi hỏi chúng ta phải nhìn lại những vấn đề cơ bản về Nhà nước: Nhà nước nên có vai trò gì? Nhà nước có thể làm gì? Và không thể làm gì? Và làm thế nào là tốt nhất? Làm cho vai trò tương xứng với năng lực Nhà nước. Trong lĩnh vực QLNN về dịch vụ công, cần thiết phải có sự tập trung nhiều hơn để nâng cao tính hiệu quả: Chọn làm gì và không làm gì là vô cùng quan trọng. Việc lựa chọn cách tiến hành sự việc như thế nào - Làm thế nào để phân phối các dịch vụ cơ bản, cung cấp cơ sở hạ tầng, điều tiết nền kinh tế - chứ không phải có nên làm chúng hay không?

Mặc dù, khái niệm dịch vụ công và nghiên cứu dịch vụ công vẫn là vấn đề còn mới mẻ đối với nhiều nhà khoa học và nhà quản lý trong nước và đã có nhiều cuộc hội thảo quy mô được tổ chức xoay quanh chủ đề về dịch vụ công nhằm làm rõ những vấn đề còn gây tranh cãi. Qua các cuộc hội thảo và các công trình nghiên cứu về dịch vụ công, có thể nhận thấy vẫn đang tồn tại những ý kiến khác nhau, không thống nhất về phạm vi dịch vụ công, việc phân loại và tên gọi của các hoạt động dịch vụ công, phương thức thực hiện cũng như vấn đề xã hội hoá dịch vụ công. Thậm chí còn có những quan điểm, ý kiến và đánh giá trái ngược nhau về tổ chức mô hình dịch vụ hành chính công ở một số thành phố lớn. Một số đề tài khoa học đã nghiên cứu về dịch vụ cơ sở hạ tầng và xã hội hoá dịch vụ cơ sở hạ tầng và trên các diễn đàn khoa học cũng có nhiều bài viết, công trình nghiên cứu chuyên sâu về lĩnh vực này mang tính thực tiễn và cũng đã có những đóng góp nhất định. Nhưng do mục tiêu điều tra, nghiên cứu không trùng hợp hoàn toàn nên các vấn đề lý luận về dịch vụ công nói chung chỉ được nghiên cứu, xem xét một cách có giới hạn, chưa đi sâu và bao quát toàn diện về dịch vụ giao thông đường bộ nói chung cũng như QLNN về thu và sử dụng PĐB nói riêng.

Những công trình nghiên cứu trong và ngoài nước có liên quan đến đề tài của Luận án đã xây dựng được hệ thống cơ sở lý luận về vai trò Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công, cũng như đề ra một số giải pháp kiến nghị trong một số lĩnh vực mà cụ thể là trong lĩnh vực dịch vụ giao thông vận tải đường bộ.

Nhìn một cách tổng quát có thể thấy: các nghiên cứu ở trong nước đối với hoạt động QLNN về thu và sử dụng PĐB hiện còn chưa được quan tâm. Các nghiên cứu của tác giả nước ngoài về QLNN về thu và sử dụng PĐB thì hoặc đi quá sâu vào từng đối tượng cụ thể hoặc chung chung ở lĩnh vực đầu tư đường bộ. Do vậy, vẫn chưa thuyết phục người đọc, kể cả về mặt cơ sở lý luận, về khái niệm, và đặc biệt là chưa trả lời thoả đáng những vấn đề bức xúc đang đặt ra trong xã hội về ranh giới giữa nhà nước và tư nhân trong việc cung ứng dịch vụ được gọi là "dịch vụ giao thông vận tải đường bộ - trong đó có việc QLNN về thu và sử dụng PĐB".

Vấn đề còn tồn tại là phải nghiên cứu tổng hợp dưới khía cạnh lý luận về quản lý của Nhà nước đối với thu và sử dụng PĐB là cần phải trả lời được câu hỏi: *"Trong điều kiện KT – XH Việt Nam, Nhà nước phải làm gì và làm như thế nào để thu và sử dụng PĐB một cách hiệu quả"*. Đây chính là một khoảng trống về mặt lý luận mà Luận án sẽ tập trung để làm rõ một cách cơ bản, toàn diện, sâu sắc và có hệ thống về quan điểm lý luận, thực tiễn đối với QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam.

*

* *

CHƯƠNG 2
CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THU VÀ SỬ DỤNG PHÍ ĐƯỜNG BỘ

2.1. Đường bộ, thu và sử dụng phí đường bộ

Cơ sở hạ tầng, trong đó có giao thông đường bộ là vị trí trọng tâm trong chiến lược phát triển đất nước và mở cửa ra nền kinh tế thế giới. Mối quan hệ giữa xây dựng cơ sở hạ tầng, tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo, bằng trực giác chúng ta cũng thấy gần như là đương nhiên. Muốn tăng trưởng kinh tế bền vững và công bằng còn đòi hỏi các điều kiện khác nữa như: môi trường thuận lợi cho sự phát triển của khu vực tư nhân, khuôn khổ pháp lý ổn định, sự cạnh tranh lành mạnh giữa các đơn vị kinh tế, sự điều hành và quản lý có hiệu quả của Nhà nước, hệ thống các công cụ bảo trợ xã hội....Nhưng các điều kiện khác nhau đó còn cần một chính sách chủ động trong đầu tư phát triển giao thông đường bộ nhằm năng cao tính hữu ích cũng như tính hiệu quả của nền kinh tế.

Giao thông đường bộ giữ hai vai trò chủ yếu trong nền kinh tế: Một mặt, cung cấp những dịch vụ thiết yếu là nền tảng không chỉ đối với công tác xoá đói giảm nghèo mà cả đối với khả năng của từng cá nhân trong việc tạo ra các hoạt động sản xuất; Mặt khác, giao thông đường bộ còn tạo ra nhiều ngoại ứng tích cực quan trọng tác động đến toàn bộ hoạt động kinh tế trên cơ sở kết nối các cá nhân và thị trường tách biệt lại với nhau. Việc lên chương trình phát triển Giao thông đường bộ cần đồng thời chú trọng đến cả những dịch vụ mà giao thông đường bộ sẽ tạo ra, đồng thời câu trả lời được câu hỏi *"việc hình thành các tuyến đường bộ sẽ có những tác động gì đến hoạt động kinh tế"*. Ví dụ như việc lên kế hoạch xây dựng một mạng lưới đường bộ không

nên tính theo (hay chỉ tính theo) số km đường làm được, mà phải tính theo lợi ích của việc giao thương thuận lợi, của việc giảm chi phí vận tải, của những luồng hoạt động kinh tế có thể tạo được.... Nói cách khác, việc quyết định đầu tư của Nhà nước phải dựa trên cơ sở tính đến các tác động qua lại và sự phối hợp giữa các dự án định thực hiện, các dự án và hoạt động hiện có cũng như toàn bộ các chính sách và quy định của Nhà nước có thể ảnh hưởng đến khả năng sinh lời của các dự án sẽ triển khai.

Các đặc tính trên của giao thông đường bộ cho thấy ngoài việc đòi hỏi vốn lớn còn phải có sự can thiệp của Nhà nước một cách phù hợp trên phương diện quản lý (có thể uỷ quyền), kiểm tra, điều tiết, cung cấp vốn và thậm trí cả trợ cấp (cho việc kết nối hay chi trả dịch vụ thông qua việc thu phí) nhằm tạo ra và phân phối một cách công bằng các ngoại ứng khác nhau và nhằm bảo đảm cho giao thông đường bộ phục vụ được lâu dài. Sự thành công hay thất bại của các dự phát triển án phát triển giao thông đường bộ phụ thuộc rất nhiều vào việc có quan tâm đúng mức hay không đến các nhân tố mang tính thể chế này. Nói khác đi, hiệu suất của cơ sở vật chất là do chất lượng các dịch vụ tạo ra quyết định. Bài học này vốn từng phải trả giá rất đắt trong những thập kỷ qua mới có đã được đặc biệt lưu ý trong *Báo cáo Toàn cầu năm 2004 về Phát triển* - Ngân hàng Thế giới (2004).

2.1.1. Đường bộ và phí đường bộ

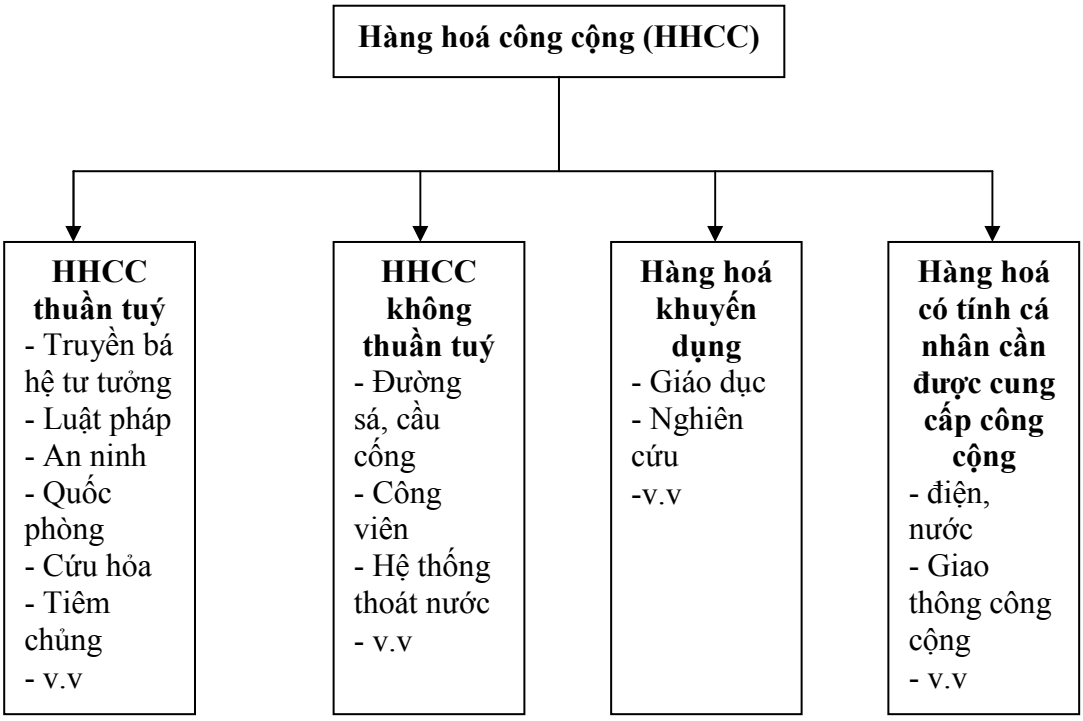
2.1.1.1. Đường bộ

1. Khái niệm đường bộ

Là các công trình giao thông phục vụ cho sự đi lại của người và các phương tiện vận tải, bao gồm: đường bộ, nơi dừng xe, đỗ xe trên đường bộ, đèn tín hiệu, biển báo hiệu, vạch kẻ đường, cọc tiêu, rào chắn, đảo giao thông, dải phân cách, cột cây số, tường, kè, hệ thống thoát nước, trạm kiểm tra tải trọng xe, trạm thu phí và các công trình, thiết bị phụ trợ khác.

Đường bộ trong cả nước là một mạng liên hoàn, tạo thành một hệ thống do nhà nước thống nhất quản lý không phân biệt được xây dựng bằng nguồn vốn nào. Đường bộ được xếp loại là hàng hoá công cộng có thu phí nhằm đáp ứng các nhu cầu đi lại của công dân, xã hội do Nhà nước trực tiếp thực hiện hoặc các doanh nghiệp thực hiện theo yêu cầu của Nhà nước (thông qua hợp đồng hoặc nhiệm vụ phân giao).

Hệ thống đường bộ cần Nhà nước thống nhất quản lý bởi vì: đây được coi được coi như một hàng hoá công cộng không thuần tuý (impure public good) chỉ thoả mãn 1 trong 2 thuộc tính công cộng đó là: (i) tính không loại trừ trong tiêu dùng (non excludable); (ii) tính không cạnh tranh (tính không thể loại trừ - non rival). Ví dụ như: hệ thống đường sá, cầu cống, công viên, hệ thống thoát nước v.v.). *Hình 2.1.* cho thấy vị trí của đường bộ được xếp loại trong cơ cấu hàng hoá công cộng đã được các nhà kinh tế học trong và ngoài nước nghiên cứu.



Nguồn: [16, tr 13].

Hình 2.1. Cơ cấu hàng hoá công cộng

Hàng hoá công cộng đáp ứng nhu cầu chung của mọi công dân trong xã hội, liên quan đến cuộc sống chung và lợi ích chung của toàn xã hội mà ngoài Nhà nước thì thị trường và các tổ chức phi Chính phủ đều không thể cung ứng một cách công bằng và hiệu quả [16, tr 13 - 14].

2. Phân loại đường bộ

Có nhiều cách phân loại đường bộ khác nhau như: (i) phân loại theo cấp quản lý; (ii) phân loại theo phần cứng và mềm; (iii) phân loại theo nguồn vốn đầu tư.

a. Phân loại đường bộ theo cấp quản lý

+ Hệ thống quốc lộ (Ký hiêu là QL) là các trục đường chính của mạng lưới đường bộ toàn quốc có tác dụng đặc biệt quan trọng phục vụ lợi ích kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng của đất nước.

+ Hệ thống đường tỉnh (ký hiệu là ĐT) là các đường trục trong địa bàn một tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương bao gồm các đường nối từ thành phố hoặc trung tâm hành chính của tỉnh tới trung tâm hành chính của huyện và các đường trục nối trung tâm hành chính của tỉnh với trung tâm hành chính của các tỉnh lân cận.

+ Hệ thống đường huyện (ký hiệu là ĐH) là các đường nối từ trung tâm hành chính huyện tới trung tâm hành chính của xã hoặc cụm các xã của huyện và các đường nối trung tâm hành chính huyện tới trung tâm hành chính các huyện lân cận.

+ Hệ thống đường xã (ký hiệu là ĐX) là đường nối từ trung tâm hành chính xã đến các thôn, xóm hoặc các đường nối giữa các xã với nhau nhằm phục vụ giao thông công cộng trong phạm vi xã.

+ Hệ thống đường đô thị (ký hiệu là ĐĐT) là đường giao thông nằm trong nội đô, nội thị thuộc phạm vi địa giới hành chính của thành phố, thị xã, thị trấn.

+ Hệ thống đường chuyên dùng (ký hiệu là ĐCD) là đường nội bộ hoặc đường chuyên phục vụ cho nhu cầu vận chuyển và đi lại của một hoặc nhiều cơ quan, doanh nghiệp, tư nhân [11].

b. Phân loại theo phần cứng, phần mềm

+ Phần cứng bao gồm các công trình cầu, đường, bến phà và các công trình phù trợ thiết bị an toàn giao thông, hệ thống thoát nước, trạm đỗ xe, trạm thu phí, trạm cân xe, hệ thống đèn chiếu sáng, hệ thống đèn tín hiệu, cọc tiêu biển báo, kiểm tra giao thông và các thiết bị điều khiển giao thông khác.

+ Phần mềm là toàn bộ hệ thống chính sách, cơ chế hoạt động, môi trường an ninh xã hội gắn với giao thông đường bộ, đảm bảo cho hoạt động giao thông tiến hành thuận lợi.

c. Phân loại theo nguồn vốn đầu tư

Tại Việt Nam trước đây chỉ phổ biến loại hình đường bộ có nguồn vốn đầu tư từ Ngân sách Nhà nước, đại diện cho Nhà nước là Tổng cục đường bộ (TCĐB) Việt Nam quản lý. Hiện nay trong xu hướng xã hội hoá các hoạt động cung ứng dịch vụ công cộng, tính độc quyền của các doanh nghiệp Nhà nước đã giảm và xuất hiện 4 hình thức đường bộ mà nhiều nước trên thế giới đang thực hiện, đó là:

+ Đường bộ đầu tư bằng vốn ngân sách Nhà nước, bao gồm bốn loại chủ yếu sau: (i) đường bộ do ngân sách nhà nước (NSNN) cấp vốn đầu tư; (ii) đường bộ đầu tư bằng vốn có nguồn gốc từ NSNN, như: tiền thu phí để lại cho đơn vị, tiền viện trợ không hoàn lại, tiền hỗ trợ do các tổ chức, cá nhân đóng góp...; (iii) đường bộ đầu tư bằng vốn vay và NSNN trả nợ, không phân biệt NSNN phải trả hoàn toàn số nợ (bao gồm cả gốc và lãi) hay NSNN chỉ trả phần nợ gốc, còn phần lãi tiền vay trả bằng tiền thu phí (kể cả vốn do NSNN vay hoặc do chủ đầu tư vay); (iv) các đường bộ khác do Nhà nước quản lý, như: đường bộ đầu tư để kinh doanh, sau khi đã kết thúc giai đoạn kinh doanh, chuyển giao cho Nhà nước quản lý; đường bộ đầu tư theo hình thức BT (Nhà nước thanh toán vốn cho tổ chức, cá nhân đầu tư và tổ chức, cá nhân đầu tư chuyển giao đường bộ cho Nhà nước quản lý); đường bộ xây

dựng theo hình thức đổi đất lấy công trình (Nhà nước giao đất và tổ chức, cá nhân giao công trình đường bộ).v.v...

+ Đường bộ do nhà nước đầu tư bằng vốn vay và thu phí hoàn vốn: là những đường bộ được Nhà nước cho phép chủ đầu tư (các cơ quan quản lý nhà nước về đường bộ) vay vốn để đầu tư, sau đó thu phí hoàn trả vốn vay theo dự án đầu tư được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt (trừ những đường bộ đầu tư bằng vốn vay để kinh doanh). Mức thu PĐB Nhà nước đầu tư bằng vốn vay và thu phí hoàn vốn được áp dụng theo mức thu PĐB đầu tư bằng vốn NSNN. Trường hợp áp dụng mức thu theo mức thu PĐB đầu tư bằng vốn NSNN không bảo đảm hoàn vốn theo dự án đầu tư được duyệt thì chủ đầu tư phải có văn bản đề nghị Bộ Tài chính (BTC) đối với quốc lộ; Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh đối với đường địa phương quyết định mức thu cụ thể phù hợp, nhưng tối đa không quá hai lần mức thu PĐB đầu tư bằng vốn NSNN.

+ Đường bộ đầu tư bằng vốn liên danh, bao gồm: (i) đường bộ đầu tư bằng nguồn vốn liên doanh giữa vốn NSNN và vốn của các đối tác khác; (ii) đường bộ do Nhà nước đầu tư một phần (một cầu trong toàn bộ đoạn đường thu phí, hoặc một phần đường trong toàn bộ đoạn đường thu phí), phần đường còn lại do các đối tác khác đầu tư. Trong trường hợp này các bên liên doanh phải thống nhất đánh giá giá trị thực tế của phần đường bộ do từng bên đầu tư, để xác định vốn góp của từng bên liên doanh. Mức thu PĐB đầu tư bằng vốn liên doanh được coi là giá cước dịch vụ sử dụng đường bộ đã bao gồm thuế giá trị gia tăng (GTGT), do BTC (đối với quốc lộ) hoặc HĐND cấp tỉnh (đối với đường địa phương) quy định phù hợp với cấp đường và độ dài đoạn đường thu phí theo dự án đầu tư được duyệt và đề nghị của chủ đầu tư, tối đa không quá hai lần mức thu PĐB đầu tư bằng vốn NSNN.

+ Đường bộ đầu tư để tự kinh doanh: do tổ chức, cá nhân tự đầu tư khai thác sau khi được các cơ quan quản lý Nhà nước cho phép. Mức thu PĐB đầu tư để kinh doanh (kể cả BOT và các loại hình kinh doanh khác) là giá cước dịch vụ sử dụng đường bộ đã bao gồm thuế GTGT, do BTC (đối với quốc lộ) hoặc HĐND cấp tỉnh quy định cụ thể (đối với đường địa phương), phù hợp với cấp đường và độ dài đoạn đường thu phí theo dự án đầu tư được duyệt và đề nghị của chủ đầu tư, nhưng tối đa không quá hai lần mức thu PĐB đầu tư bằng vốn NSNN. Số tiền thu được từ PĐB đầu tư để kinh doanh là doanh thu hoạt động kinh doanh của đơn vị. Đơn vị thu PĐB có nghĩa vụ kê khai, nộp thuế GTGT và thuế thu nhập doanh nghiệp, thực hiện hạch toán kết quả kinh doanh theo quy định của pháp luật. Kết thúc giai đoạn kinh doanh theo hợp đồng hoặc theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chủ đầu tư phải chuyển giao đường bộ này cho Nhà nước quản lý và đơn vị thu phí phải thực hiện thu, nộp và quản lý, sử dụng PĐB theo chế độ quy định đối với đường bộ đầu tư bằng vốn NSNN nêu trên.

2.1.1.2. Phí đường bộ

1. Phí đường bộ

Phí đường bộ là những khoản thu theo quy định của pháp luật mà người sử dụng các phương tiện khi tham gia trên đường bộ như: xe máy chuyên dùng (máy thi công, xe máy nông nghiệp, lâm nghiệp tham gia giao thông đường bộ); xe ô tô (kể cả xe lam, xe bông sen, xe công nông); xe mô tô hai bánh, mô tô ba bánh, xe gắn máy và các loại xe tương tự, kể cả xe cơ giới dùng cho người tàn tật phải nộp cho các tổ chức được phép thu.

2. Phân loại phí đường bộ

PĐB được thu bằng hình thức thu trực tiếp bằng các loại vé. Ngoài ra cũng có thể sử dụng PĐB bằng các hình thức thu gián tiếp như: sử dụng PĐB thông qua giá xăng; sử dụng PĐB bằng hình thức thông qua giá bán lốp xe,

thu qua thuế mua bán các phương tiện giao thông v.v. Hiện nay, nhiều nước trong đó có Việt Nam thường áp dụng hình thức thu PĐB trực tiếp bằng vé.

a. Phí đường bộ thu trực tiếp: Là hình thức thu PĐB được thực hiện trực tiếp bằng vé tại các lượt lưu thông đường bộ đối với các loại phương tiện với mức thu được các cơ quan QLNN có thẩm quyền qui định. Hình thức này tương đối công bằng nhưng khó khăn trong tổ chức thực hiện, dễ gây thất thoát, lãng phí về thời gian ùn tắc tại các trạm thu phí...;

b. Phí đường bộ thu qua xăng dầu: Là hình thức thu PĐB gián tiếp thông qua giá xăng dầu. Hình thức thu PĐB này áp dụng đơn giản nhưng thường gây ra việc thiếu công bằng, ví dụ: Phương tiện sử dụng tại các vùng sâu vùng xa hệ thống đường bộ chưa phát triển vẫn phải chịu chung một mức thu như các vùng đô thị, một số loại phương tiện như xe máy cũng phải trả…;

c. Phí đường bộ thu qua đăng ký xe, phương tiện giao thông: Là hình thức thu PĐB được thực hiện một lần khi phương tiện tham gia giao thông thực hiện việc đăng ký lưu hành. Hình thức này dễ áp dụng nhưng gây khó khăn về tài chính đối với chủ phương tiện vì phải nộp thêm một khoản chi phí lớn khi mua và đăng ký phương tiện.

2.1.2. Thu và sử dụng phí đường bộ

2.1.2.1. Thu phí đường bộ

1. Đối tượng áp dụng

1. Đối tượng chịu phí sử dụng đường bộ là các phương tiện giao thông cơ giới đường bộ và xe máy chuyên dùng tham gia giao thông đường bộ;

2. Tổ chức, cá nhân (Việt Nam và nước ngoài) có phương tiện tham gia giao thông đường bộ quy định thu phí thì phải trả phí PĐB;

3. Người (Việt Nam và nước ngoài) trực tiếp điều khiển phương tiện tham gia giao thông đường bộ phải trả PĐB dưới hình thức vé (loại vé do BTC quy định) cho mỗi lần đi trên đường tại trạm thu PĐB;

4. Miễn PĐB đối với những trường hợp sau đây: (i) Xe cứu thương, bao gồm cả các loại xe khác chở người bị tai nạn đến nơi cấp cứu; (ii) Xe cứu hoả; (iii) Xe máy nông nghiệp, lâm nghiệp; (iv) Xe hộ đê, xe làm nhiệm vụ khẩn cấp về chống lụt bão; (v) Xe chuyên dùng phục vụ quốc phòng, an ninh; (v) Đoàn xe đưa tang; (vi) Đoàn xe có xe hộ tống, dẫn đường.

2. Điều kiện thu phí đường bộ

Đường bộ quy định thu phí là những đường bộ đã có quyết định thu phí của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong thời gian hiệu lực thi hành và phải có đủ các điều kiện sau đây [11]:

1. Hoàn thành việc xây dựng, sửa chữa, nâng cấp theo dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt, bảo đảm chất lượng phục vụ giao thông tốt hơn trước khi thu phí;

2. Thuộc Quy hoạch mạng lưới thu PĐB do cơ quan có thẩm quyền quyết định sau khi đã có ý kiến của BTC, như: (i) Đối với đường quốc lộ, phải thuộc quy hoạch mạng lưới thu phí quốc lộ và có quyết định thành lập trạm thu phí của Bộ trưởng BGTVT; (ii) Đối với đường địa phương, phải thuộc quy hoạch mạng lưới thu phí đường địa phương do HĐND cấp tỉnh quyết định và phải đồng thời gửi cho BTC và BGTVT.

Trường hợp đường bộ đặt trạm thu phí không thuộc Quy hoạch mạng lưới thu PĐB do cơ quan có thẩm quyền ban hành, trước khi xây dựng trạm thu phí, cơ quan chủ quản hoặc chủ đầu tư có văn bản gửi BTC nêu rõ: độ dài toàn tuyến đường, số trạm và vị trí đặt các trạm thu phí trên tuyến đường đó (số trạm dự kiến hoặc thực tế đã có), độ dài của đoạn đường dự kiến đặt trạm thu phí và lý do của việc đặt trạm.

3. Hoàn thành các công trình phụ trợ phục vụ việc thu phí, như: xây dựng trạm thu phí (địa điểm bán vé, kiểm soát vé,...), hệ thống chiếu sáng, đầy đủ các loại vé thu phí, bộ máy tổ chức thu và kiểm soát vé,...

4. BTC ban hành quyết định quy định mức thu phí đối với quốc lộ hoặc HĐND cấp tỉnh đã ra nghị quyết hoặc quyết định quy định mức thu đối với đường địa phương phù hợp với loại đường dự kiến thu phí.

2.1.2.2. Sử dụng phí đường bộ

1. Điều kiện sử dụng phí đường bộ

Các đơn vị được giao trách nhiệm thu PĐB thuộc TCĐBVN hoặc các doanh nghiệp quản lý khai thác đường bộ tổ chức thu được sử dụng. Việc sử dụng phải tuân thủ theo các nguyên tắc QLNN về tài chính như: có kế hoạch, có dự toán được cấp thẩm quyền phê duyệt, thanh quyết toán theo quy định. Đối với các đơn vị cá nhân không do Nhà nước quản lý thì tự hạch toán và tự chủ về tài chính.

2. Nội dung sử dụng phí đường bộ

Phí đường bộ do các đơn vị được giao trách nhiệm thu PĐB thuộc TCĐBVN hoặc các doanh nghiệp quản lý khai thác đường bộ tổ chức thu được sử dụng như sau:

+ Sử dụng để chi phí cho các hoạt động tổ chức quản lý thu PĐB;

+ Sử dụng để chi phí cho các hoạt động đầu tư, duy tu thường xuyên.

Có thể phân nội dung sử dụng PĐB theo hai cách chính sau:

A. Sử dụng tiền thu phí, lệ phí thuộc ngân sách nhà nước

a) Đơn vị thu PĐB đã được NSNN bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí theo dự toán hàng năm thì phải nộp toàn bộ số tiền phí, lệ phí thu được vào NSNN;

b) Trường hợp đơn vị thu phí chưa được NSNN bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu PĐB thì được để lại một phần trong số tiền phí thu được để trang trải chi phí cho việc thu phí; phần tiền phí còn lại phải nộp vào NSNN.

c) Đơn vị thu PĐB thu được mở tài khoản "tạm giữ tiền phí, lệ phí" tại Kho bạc nhà nước nơi thu để theo dõi, quản lý. Căn cứ vào tình hình thu phí (số tiền phí thu được nhiều hay ít, nơi thu phí xa hay gần Kho bạc nhà nước,...)

mà định kỳ hàng ngày hoặc hàng tuần đơn vị thu phí phải gửi số tiền đã thu được trong kỳ vào tài khoản tạm giữ và phải tổ chức hạch toán riêng khoản thu này theo chế độ kế toán đơn vị hành chính sự nghiệp (đối với đơn vị sự nghiệp có thu) hoặc chế độ kế toán doanh nghiệp (đối với doanh nghiệp);

d). Phần phí để lại cho đơn vị thu để trang trải chi phí cho việc thu phí được tính theo tỷ lệ phần trăm (%) trên tổng số tiền PĐB thu được hàng năm. Tỷ lệ phần trăm (%) này được xác định như sau:

$$\text{Tỷ lệ(\%)} = \frac{\text{Dự toán cả năm về chi phí cần thiết cho việc thu phí theo chế độ, tiêu chuẩn, định mức quy định}}{\text{Dự toán cả năm về phí thu được}} \times 100 \qquad (1.1)$$

e). Phần PĐB để lại cho tổ chức thu không phải chịu thuế và được quản lý, sử dụng như sau: (i) Chi trả các khoản tiền lương hoặc tiền công, các khoản phụ cấp, các khoản đóng góp theo tiền lương, tiền công, theo chế độ hiện hành cho lao động trực tiếp thu phí; (ii) Chi phí trực tiếp phục vụ cho việc thu phí như: Văn phòng phẩm, vật tư văn phòng, điện thoại, điện, nước, công tác phí, công vụ phí theo tiêu chuẩn, định mức hiện hành; (iii) Chi sửa chữa thường xuyên, sửa chữa lớn tài sản, máy móc, thiết bị phục vụ trực tiếp cho công tác thu phí; (iv) Chi mua sắm vật tư, nguyên liệu và các khoản chi khác liên quan trực tiếp đến việc thu phí; (v) Trích quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi cho cán bộ, nhân viên trực tiếp thu phí trong đơn vị. Mức trích lập 2 (hai) quỹ khen thưởng và quỹ phúc lợi, bình quân một năm, một người tối đa không quá 3 (ba) tháng lương thực hiện nếu số thu năm nay cao hơn năm trước và bằng 2 (hai) tháng lương thực hiện nếu số thu năm nay thấp hơn hoặc bằng năm trước.

Hàng năm, đơn vị thu phí phải lập dự toán thu, chi gửi: cơ quan quản lý đường bộ, cơ quan tài chính, cơ quan thuế cùng cấp (đối với tổ chức thu là

UBND các cấp phải gửi cơ quan tài chính, cơ quan thuế cấp trên), Kho bạc Nhà nước nơi tổ chức thu mở tài khoản tạm giữ tiền PĐB để kiểm soát chi theo quy định; hàng năm phải quyết toán thu chi theo thực tế. Sau khi quyết toán đúng chế độ, số tiền phí chưa chi trong năm được phép chuyển sang năm sau để tiếp tục chi theo chế độ quy định.

Phần tiền phí nộp vào Ngân sách Nhà nước được phân chia cho các cấp Ngân sách và được quản lý, sử dụng theo quy định của Luật NSNN.

B. Sử dụng tiền thu phí không thuộc ngân sách nhà nước

Phí đường bộ thu được từ các tuyến đường bộ không do Nhà nước đầu tư, hoặc do Nhà nước đầu tư nhưng đã chuyển giao cho tổ chức, cá nhân thực hiện theo nguyên tắc hạch toán, tự chủ tài chính, tự chịu trách nhiệm về kết quả thu phí là khoản thu không thuộc NSNN.

Tiền thu PĐB không thuộc NSNN được xác định là doanh thu của tổ chức, cá nhân thu phí. Tổ chức, cá nhân thu phí có nghĩa vụ nộp thuế theo quy định của pháp luật đối với số phí thu được và có quyền quản lý, sử dụng số tiền thu PĐB sau khi đã nộp thuế theo quy định của pháp luật.

Hàng năm, tổ chức, cá nhân thu PĐB phải thực hiện quyết toán thuế đối với số tiền phí thu được cùng với kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh khác (nếu có) với cơ quan thuế theo quy định của pháp luật về thuế hiện hành.

2.2. Quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ

2.2.1. Tính tất yếu khách quan QLNN về thu và sử dụng PĐB

a. Thông thường Nhà nước có hai chức năng chính là: (i) chức năng cai trị hay còn gọi là QLNN bao gồm các hoạt động quản lý và điều tiết đời sống KT- XH thông qua các công cụ vĩ mô như pháp luật, chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch và kiểm tra, kiểm soát; (ii) chức nằng phục vụ bao gồm các hoạt động cung ứng dịch vụ công cho xã hội, cho các tổ chức xã hội và công dân, nhằm phục vụ các lợi ích thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của tổ chức và công dân. Việc thực hiện QLNN là thực hiện theo nhu cầu của

bản thân bộ máy nhà nước nhằm đảm bảo trật tự, ổn định và an toàn xã hội. Còn việc cung ứng dịch vụ công lại do nhu cầu cụ thể của các tổ chức và công dân, ngay cả khi các nhu cầu này có thể phát sinh từ những yêu cầu của Nhà nước.

b. Xét về bản chất: Nhà nước thực hiện chức năng cai trị hay QLNN, đồng thời không thể thiếu được việc cung cấp công cộng một số hàng hoá và dịch vụ thiết yếu phục vụ nhu cầu của xã hội [20, tr 10].

Giao thông đường bộ là một trong số các dịch vụ công (public service) cũng như điện, nước, bưu điện, vệ sinh môi trường… Theo đó, dịch vụ công có nghĩa là các hoạt động vì lợi ích chung do các cơ quan nhà nước hoặc các tổ chức xã hội, tổ chức phi Chính phủ, các doanh nghiệp Nhà nước và tư nhân được Nhà nước trao quyền uỷ nhiệm, trao quyền thực hiện và cung cấp. Do nhu cầu chung nên nhà nước có thể thu thuế hoặc phí khi sử dụng để chi trả cho hàng hoá dịch vụ này. Đối với đường bộ thường Nhà nước áp dụng mức thu từng phần được gọi là phí giao thông đường bộ, khoản thu này được Nhà nước sử dụng cho việc tiếp tục đầu tư, phát triển đường bộ. Cơ quan trực tiếp QLNN về thu và sử dụng PĐB là BGTVT.

c. Đối với mỗi quốc gia: PĐB có một vai trò quan trọng nó liên quan đến việc phát triển đường bộ một trong những lĩnh vực được coi là huyết mạch của nền kinh tế. Quản lý Nhà nước về thu và sử dụng PĐB nhằm bù đắp phần nào nguồn kinh phí do Nhà nước đã bỏ ra để đầu tư, duy tu bảo dưỡng đường bộ nhằm đảm bảo các điều kiện cho sản xuất, cho sinh hoạt của người dân, cho sự phát triển của doanh nghiệp và nền kinh tế. Tiến tới việc Nhà nước chuyển giao việc cung cấp dịch vụ này cho các tổ chức doanh nghiệp thực hiện nhằm huy động tối đa mọi nguồn lực cho phát triển.

QLNN về thu và sử dụng PĐB nhằm điều chỉnh về thu nhập, công bằng xã hội, thúc đẩy và phát huy các nguồn lực trong người dân, doanh nghiệp và phát triển hệ thống giao thông đường bộ. Phát triển KT- XH sẽ dẫn đến kết quả nhu cầu cao hơn về vận chuyển hàng hoá và con người. Để thỏa mãn nhu

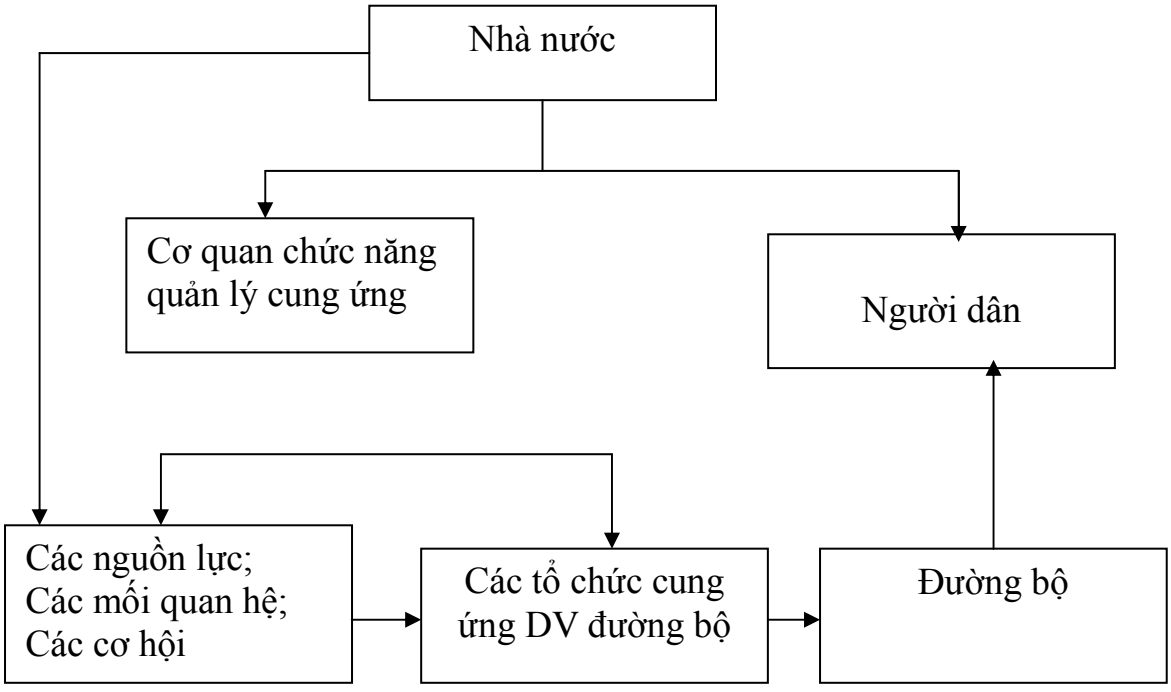
cầu giao thông ngày càng tăng trong cả nước, cần đầu tư đáng kể để nâng cấp và bảo dưỡng hệ thống đường bộ. Trong những năm gần đây để hoàn thành các mục tiêu hiện đại hoá vận tải quốc gia, BGTVT dự định đầu tư 14 tỷ đô la Mỹ vào hạ tầng với khoảng 70% dành cho đường bộ. Tuy nhiên, BGTVT dự tính phải đối mặt với nhiều thách thức nhằm đảm bảo nguồn tài chính tương ứng với nhu cầu đầu tư này. Đóng góp của ngân sách dự tính chỉ đáp ứng 35-40 % của đầu tư cần thiết và nguồn tài trợ đã được xác định chiếm 60 % tổng nhu cầu trong thời gian này. Phát triển hạ tầng, và vận hành các dự án giao thông là trách nhiệm và truyền thống của khu vực công. Nhưng trên thực tế để khắc phục sự thiếu hụt các nguồn tài trợ, các nguồn vốn bổ sung đã được tìm kiếm, kể cả vốn tư nhân thông qua Xây dựng, Vận hành và Chuyển giao (BOT) và các mô hình liên quan được cho phép theo khuôn khổ quy định và luật pháp hiện hành. Hiện nay có khá nhiều phương án khác để thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển hạ tầng: Hợp tác Công - Tư từ những dự án mà khu vực công giữ các trách nhiệm về tài trợ, xây dựng, vận hành và duy trì tài sản, cùng với trách nhiệm xử lý các rủi ro kèm theo. Về phần mình, khu vực tư có thể có trách nhiệm về những vấn đề này. Các giải pháp nhằm chia sẻ rủi ro và trách nhiệm giữa khu vực công và các đối tác nhà nước với tư nhân cần phải được thực hiện. Hợp tác công tư cần phát triển và được sử dụng, chấp nhận như một giải pháp thay thế và phương pháp hiệu quả huy động các nguồn tài chính và lợi ích bổ sung từ tính hiệu quả của khu vực tư nhân. Vai trò của khu vực Tư sẽ thay đổi từ nhà cung cấp dịch vụ thành một tổ chức quản lý và giám sát các nhà thầu tư nhân đảm bảo và tăng cường lợi ích tuỳ thuộc mức độ quản lý và hệ thống giám sát hiệu quả.

2.2.2. Khái niệm quản lý Nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ

Có thể hiểu về khái niệm QLNN về thu và sử dụng PĐB như: *Quản lý nhà nước về thu và sử dụng PĐB là sự tác động có tổ chức và bằng pháp*

quyền của của bộ máy nhà nước lên đối tượng bị quản lý là các cơ quan đơn vị thực hiện thu và sử dụng PĐB. QLNN về thu và sử dụng PĐB nhằm bổ sung và sử dụng hiệu quả việc chi tiêu ngân sách nhà nước trong đầu tư, bảo dưỡng đường bộ phục vụ cho người dân một cách công bằng và phi lợi nhuận, khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư khai thác đường bộ làm giảm gánh nặng cho Nhà nước trong cung ứng hàng hoá công cộng.

QLNN về thu và sử dụng PĐB là một bộ phận quan trọng của QLNN đối với đường bộ cũng như quản lý nhà nước đối với xã hội nói chung. Xã hội luôn luôn có những vấn đề chung liên quan đến cuộc sống của mọi người, vượt quá phạm vi của mỗi cá nhân, mỗi nhóm người. Một trong những vấn đề đó là giao thông đường bộ, và kinh phí để duy trì bảo dưỡng và phát triển nó nhằm phục vụ tốt hơn cho xã hội, tác giả mô tả mối quan hệ QLNN về thu và sử dụng PĐB theo *Hình 2.2*.



Nguồn: Tác giả (2010).

Hình 2.2. Quản lý Nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ

Trong đó, Nhà nước đóng vai trò chủ thể quản lý thu và sử dụng PĐB, và cung ứng đường bộ cho xã hội; đối tượng bị quản lý bao gồm: Các bộ, ngành, UBND tỉnh, thành, quận (huyện), xã… Các đơn vị tổ chức cung ứng đường bộ và thu phí như: các doanh nghiệp nhà nước, tư nhân, các tổ chức trong ngoài nước và cộng đồng dân cư được Nhà nước cho phép thu phí theo các quy định và các hợp đồng quản lý; Khách hàng tiêu dùng là người dân và các doanh nghiệp tổ chức, vừa là đối tượng bị quản lý Nhà nước trong thu và sử dụng PĐB với tư cách người hưởng lợi từ đường bộ, vừa là khách thể quản lý với tư cách là những người đòi hỏi và buộc Nhà nước phải phục vụ lại mình từ những khoản đóng góp từ thuế và PĐB. Giữa chủ thể và đối tượng bị quản lý trong thu và sử dụng PĐB có mối quan hệ biện chứng chặt chẽ, ràng buộc và lệ thuộc lẫn nhau.

2.2.3. Mục tiêu quản lý Nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ

Quản lý nhà nước đối với thu và sử dụng PĐB nhằm đảm bảo cho tài sản của Nhà nước, Doanh nghiệp được sử dụng một cách hiệu quả, công bằng trong tiêu dùng trên cả phương diện lợi ích tư nhân và lợi ích cộng đồng; đảm bảo sự phát triển của hệ thống GTVT, cũng như việc phát triển KT – XH; hạn chế các yếu tố độc quyền và đầu cơ; tình trạng khai thác cạn kiệt và hủy hoại đường bộ.

Do vậy, trong quản lý và sử dụng đường bộ phải được thực hiện một cách khoa học, tiết kiệm, nhằm mang lại nguồn lợi ích cao nhất cho cộng đồng cả về mặt vật chất và tinh thần, đảm bảo cho đường bộ được sử dụng lâu dài, thuận tiện và an toàn. Quản lý nhà nước về thu và sử dụng PĐB, phải được xem xét, phân tích trên cả hai quan điểm lợi ích cá nhân và lợi ích xã hội theo phương án mang lại lợi ích KT – XH tốt nhất khi có sự can thiệp của Nhà nước thông qua: (i) Tạo ra hệ thống giao thông đường bộ có chất lượng, đủ số lượng, cơ cấu chủng loại đáp ứng yêu cầu xã hội với giá cả hợp lý; (ii)

Thu và sử dụng PĐB theo quy định, định mức và phân phối hợp lý theo nguyên tắc thể chế đã định; (iii) Thu được sự hài lòng của người dân, doanh nghiệp trong sử dụng, góp phần tích cực nhất vào việc thực hiện các mục tiêu phát triển chung của đất nước. Từ thực tiễn của nền kinh tế, QLNN về thu và sử dụng PĐB cần đạt được các mục tiêu cụ thể sau:

a. Tạo được lòng tin của nhân dân đối với ngành GTVT nói riêng và Nhà nước, chế độ xã hội nói chung. Từ đó tạo được sự ủng hộ và bảo vệ của nhân dân đối với chế độ xã hội, tạo được động lực đồng chiều và lớn mạnh để bảo vệ và phát triển đất nước;

b. Sử dụng hiệu quả và tiết kiệm nguồn kinh phí nhằm phát triển đường bộ, cải thiện và nâng cao đời sống mọi mặt (tinh thần và vật chất) của người dân, thúc đẩy hoạt động sản xuất kinh doanh, lưu thông phân phối và giảm bớt sự cách biệt giữa các vùng miền;

c. Góp phần thúc đẩy sức sản xuất phát triển, xây dựng đất nước giầu có văn minh (môi trường sản xuất, kinh doanh thuận tiện, v.v);

d. Tạo mọi cơ hội cho công dân, doanh nghiệp phát triển bình đẳng (việc làm, sản xuất kinh doanh, giao lưu quốc tế, thuận lợi đi lại, v.v.);

đ. Thu hút mọi nguồn lực, mọi mối quan hệ trong ngoài nước vào việc phát triển hệ thống GTVT, giảm gánh nặng về chi phí ngân sách cho Nhà nước đối với việc đầu tư và tái đầu tư nhằm phát triển hệ thống giao thông đường bộ trong cả nước.

Thu và sử dụng PĐB là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước, nhất là việc tổ chức đấu thầu quyền thu phí là thực hiện chủ trương xã hội hóa công tác thu phí sử dụng đường bộ, nhằm huy động vốn của nhà đầu tư để xây dựng và bảo trì hệ thống đường bộ trong điều kiện nguồn vốn ngân sách còn khó khăn. Nhu cầu kinh phí bảo dưỡng thường xuyên cho đường bộ một năm kế hoạch là rất lớn. Tổng nhu cầu kinh phí sửa chữa đường bộ cho một năm

kế hoạch khoảng 2.062 tỷ đồng. Theo báo cáo của Chính phủ khối lượng nợ xây dựng cơ bản hiện nay là 11 nghìn tỷ đồng, riêng giao thông nợ 3.000 tỷ đồng. Nhà nước hiện không còn nguồn trang trải những khoản nợ này. Do vậy, nguồn thu ngân sách từ PĐB không chỉ là mục tiêu trước mắt mà còn là mục tiêu lâu dài trong phát triển giao thông đường bộ tại Việt Nam.

2.2.4. Nguyên tắc QLNN về thu phí và sử dụng phí đường bộ

Để nâng cao hiệu quả QLNN về thu và sử dụng PĐB, Nhà nước và các cơ quan chức năng quản lý, cung ứng đường bộ cần tuân thủ nghiêm ngặt các nguyên tắc quản lý. Đó là các ràng buộc khách quan mang tính khoa học, mà nhà nước và các cơ quan quản lý cần phải tuân thủ trong quá trình hoạt động của mình.

Hệ thống các nguyên tắc QLNN đối với thu và sử dụng PĐB phải phù hợp với nguyên tắc tổ chức và hoạt động chung của Nhà nước, phải bám sát các mục tiêu đã đề ra, phải phản ánh đúng quan điểm của Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công, phải tuân thủ đúng các đòi hỏi của các quy luật khách quan liên quan đến hoạt động thu và sử dụng PĐB; đồng thời phải phù hợp với thực trạng đất nước và các thông lệ, ràng buộc của quốc tế như:

a. Nguyên tắc công bằng*:* QLNN nước về thu và sử dụng PĐB phải tạo ra sự công bằng trong cung ứng và trong sử dụng. Thu và sử dụng phải đúng, đủ và ổn định, mức thu chi thống nhất trên toàn quốc và phù hợp với từng loại phương tiện, tránh việc cùng một loại cấp đường giống nhau lại có mức thu chi khác nhau ở các địa phương khác nhau.

b. Nguyên tắc tuân thủ pháp luật*:* Đảm bảo nguồn thu và sử dụng PĐB phải tuân thủ các quy định của pháp luật về thu chi, chế độ quản lý tài chính và được các cấp có thẩm quyền phê duyệt theo kế hoạch, dự toán và quyết toán theo đúng quy định.

c. Nguyên tắc phi lợi nhuận*:* Đây là nguyên tắc đặc thù đòi hỏi các nhà cung ứng, quản lý đường bộ không thể tuyệt đối tuân theo quy luật thị trường.

Nguyên tắc này chỉ cho phép sử dụng các nguyên tắc tích cực của thị trường (cạnh tranh trong khuôn khổ cho phép) trong việc quản lý và cung ứng đường bộ với quan điểm hiệu quả phải là hiệu quả tổng hợp (xã hội - chính trị - kinh tế - văn hoá - truyền thống – dân tộc v.v.);

d. Nguyên tắc tiết kiệm hiệu quả: QLNN về thu và sử dụng PĐB phải được tiến hành đạt kết quả mong muốn với mức chi phí và tổn thất hợp lý nhất trong phạm vi có thể. Hiệu quả tiết kiệm phải đạt được sự thống nhất của 3 yêu cầu: (i) kinh tế, có nghĩa là cung cấp dịch vụ chất lượng tốt nhất bằng chi phí thấp nhất; (ii) Hiệu quả, có nghĩa là làm được nhiều việc trong phạm vi cho phép, mang lại nhiều lợi ích cho xã hội một cách công bằng và đúng đắn. (iii) chất lượng, có nghĩa là thuận tiện, công khai và làm cho người dân hài lòng [30];

e. Nguyên tắc công khai, minh bạch: Đây là yêu cầu chính đáng của người dân, đòi hỏi Nhà nước cho biết việc QLNN về thu và sử dụng PĐB được thực hiện thế nảo? Các đối tượng bị thu có phù hợp và thoả đáng không? Những khó khăn thuận lợi của công chức trong nhiệm vụ này là gì? Ai là người quản lý và sử dụng các khoản thu, chúng được sử dụng như thế nào? Điều này được thể hiện rõ theo tinh thần dân biết – dân bàn – dân làm – dân kiểm tra;

g. Nguyên tắc tập trung dân chủ (phân cấp quản lý): Đòi hỏi sự phân cấp phải bảo đảm mối liên hệ biện chứng giữa các chủ thể tham gia vào QLNN về thu và sử dụng PĐB: Nhà nước trung ương giữ vai trò chỉ đạo và chịu trách nhiệm cuối cùng đối với thu và sử dụng PĐB; phát huy tính chủ động, sáng tạo, chịu trách nhiệm của các ngành có liên quan và các địa phương trong QLNN về thu và sử dụng PĐB; gắn Nhà nước, công dân và xã hội công dân với các nhà đầu tư xây dựng đường bộ. Đây là nguyên tắc quan trong nhất làm nền tảng cho hoạt động điều tiết của Nhà nước đối với nền kinh tế.

2.2.5. Yếu tố ảnh hưởng đến QLNN về thu phí và sử dụng PĐB

2.2.5.1. Năng lực, thể chế của Nhà nước

Những yếu tố ảnh hưởng đến QLNN về thu và sử dụng PĐB có nhiều. Nhưng trước hết là mối quan hệ giữa các tác nhân trong thị trường (đặc biệt là Chính phủ và các thành phần tư nhân) và cơ cấu, động cơ khuyến khích. Trong cơ chế thị trường cạnh tranh, cơ sở lý luận chọn lựa các thỏa thuận cụ thể cho việc thu và sử dụng PĐB trong cung ứng các dịch vụ đường bộ nhằm mục đích đẩy mạnh hiệu quả, công bằng, và trách nhiệm giải trình đối với người sử dụng và các nhà tài chính. Mối quan hệ này dựa trên sự am hiểu các đặc điểm kinh tế và công nghệ sử dụng trong ngành đường bộ; các động cơ khuyến khích hình thành từ những thỏa thuận khác nhau; và những vấn đề liên quan trong thực hiện các thỏa thuận để đạt được những kết quả như mong đợi. Đa số các dịch vụ cơ sở hạ tầng có những đặc điểm riêng khiến cho việc cung ứng dịch vụ thông qua những thị trường cạnh tranh đơn thuần trở nên khó có thể thích hợp. Những đặc điểm của tình trạng "thất bại thị trường" bao gồm các điều kiện kinh tế và kỹ thuật tạo ra tính độc quyền tự nhiên, các yêu cầu đầu tư lớn, các ảnh hưởng ngoại lai đối với những người không sử dụng dịch vụ, việc một số dịch vụ được tiêu thụ chung như những "hàng hoá công". Những yếu tố này tạo ra một mối lợi ích công chính đáng trong cung ứng cơ sở hạ tầng, nhưng không nhất thiết đòi hỏi sự can thiệp của Chính phủ trong mọi khía cạnh của cung ứng. Ngoài ra, người ta ngày càng thừa nhận rằng những đặc điểm truyền thống từ trước đến nay vẫn được gán cho cơ sở hạ tầng không hoàn toàn đúng đối với mọi hoạt động của ngành GTVT. Ví dụ, trong đường sắt, chỉ có cơ sở hạ tầng đường ray có những đặc điểm độc quyền, (và ngay cả những đặc điểm độc quyền này cũng rất có giới hạn thông qua sự cạnh tranh của những phương thức giao thông vận chuyển khác), trong khi thiết bị vận chuyển đường sắt thì không có các đặc điểm độc quyền;

đường giao thông đô thị có những tác động mạnh đối với các cộng đồng địa phương và có chiều hướng sử dụng đất đai hơn so với các hệ thống phân phối điện hay dịch vụ viễn thông. Như vậy, cơ sở hạ tầng có tính dị biệt cao, cơ cấu "nguyên khối" của việc cung ứng cơ sở hạ tầng theo truyền thống trong nhiều hoạt động hiện không còn phù hợp nữa. Xu thế tự do hoá kinh tế trên toàn cầu trong nhiều lĩnh vực, đã dẫn đến sự trải nghiệm với nhiều thỏa thuận thể chế khác nhau. Kinh nghiệm này đã đưa chúng ta đi đến hai kết luận: (i) có ít hoạt động cần đến sự can thiệp của nhà nước hơn so với những gì người ta từng một thời tin tưởng; (ii) sự can thiệp của nhà nước, khi cần thiết, có thể được phát huy thông qua những công cụ chính sách ít gây biến dạng hơn so với những công cụ từng được sử dụng trước đây.

Làm rõ cơ sở lý luận về sự tham gia của tư nhân trong QLNN về thu và sử dụng PĐB nói riêng cũng như quản lý đầu tư khai thác đường bộ nói chung là xác định các điều kiện thị trường tồn tại đối với từng hoạt động dựa trên các tiêu chí sau đây:

(a) Bản chất của hàng hoá / dịch vụ: được tiêu thụ kết hợp (hàng hoá công) hay tiêu thụ riêng lẻ (hàng hoá tư);

(b) Điều kiện sản xuất: có lợi thế kinh tế theo qui mô, tạo ra độc quyền tự nhiên đến mức độ nào, liệu có những chi phí chìm lớn làm cản trở sự tham gia của các nhà cung ứng mới hay không (nếu không, hoạt động kinh tế này được gọi là "có thể cạnh tranh"); và mức độ kết hợp điều phối như thế nào là cần thiết để đạt hiệu quả (ví dụ, như các tiêu chuẩn kỹ thuật);

(c) Các yếu tố ngoại sinh và các mục tiêu xã hội: có những lợi ích và chi phí ảnh hưởng đến những người khác, ngoài những người tham gia vào hoạt động kinh tế đến chừng mực nào;

(d) Các đặc điểm của nhu cầu sử dụng: ví dụ như mức độ tiếp cận của người tiêu dùng với thông tin về các phương án cung ứng, và sự tồn tại của những dịch vụ thay thế cho các loại dịch vụ nhất định.

Các điều kiện trên đây mang lại một lập luận tiên nghiệm về việc giao cho khu vực tư nhân hay nhà nước nhận lãnh trách nhiệm về các chức năng khác nhau – bao gồm việc qui hoạch ngành và hoạch định chính sách, sở hữu, qui định điều tiết, tài trợ, thực hiện việc đầu tư, hoặc vận hành và bảo dưỡng.

Việc chọn lựa giữa các phương án để cung ứng các hoạt động cơ sở hạ tầng phụ thuộc phần lớn vào các mục tiêu, hay những lợi ích mà người ta mưu cầu tìm kiếm từ sự tham gia của khu vực tư nhân. Những mục tiêu này bao gồm (i) sự quản lý độc lập và có kỹ năng, (ii) hiệu quả sản xuất, (iii) sự đổi mới (hiệu quả động), (iv) trách nhiệm giải trình cho người tiêu dùng (và chất lượng dịch vụ cải thiện), và (v) tự chủ về tài chính (bao gồm việc huy động nguồn tài chính bổ sung cho khu vực).

Chính phủ thường giữ lại vai trò lập kế hoạch đầu tư ngay cả khi việc thực hiện đầu tư, vận hành và bảo dưỡng đã được trao cho khu vực tư nhân. Đặc biệt khi các điều kiện thị trường vẫn còn hạn chế, cần phải có các biện pháp để bảo đảm rằng hoạt động lập kế hoạch (cũng như qui định điều tiết) được dựa trên các động cơ khuyến khích hiệu quả và đáp ứng trước nhu cầu. Một chiến lược phát triển giao thông đường bộ, dựa trên nhu cầu đòi hỏi phải có những yêu cầu về thông tin đáng kể: thông tin về những yếu tố cơ bản xác định nhu cầu đối với những dịch vụ cụ thể, mức sẵn lòng chi trả của người tiêu dùng, và chiều hướng tắc nghẽn chẳng hạn. Các chỉ báo về kết quả hoạt động, phản ánh chất lượng dịch vụ và sự thoả mãn của người tiêu dùng cũng nên được sử dụng để cung cấp thông tin cho các quyết định qui hoạch và hoạch định chính sách, cũng như việc vận hành và điều tiết hoạt động cơ sở hạ tầng. Vì nhu cầu luôn luôn thay đổi, các quyết định về cơ sở hạ tầng cần phải dựa vào một quá trình đánh giá nhu cầu một cách năng động (thay đổi), và ở những nơi mà các thị trường cạnh tranh không thể mang lại điều này, các phương pháp khác như điều tra nhu cầu thường xuyên và các kênh tham gia cũng rất cần thiết.

2.2.5.2. Trình độ phát triển dân trí

Những yếu tố văn hoá và những giá trị xã hội ảnh hưởng rất lớn tới năng lực quản lý của Nhà nước. Chính quyền nào cũng phải dựa vào tri thức, kỹ năng và năng lực của đội ngũ nhân viên và người dân của mình để tạo ra các hàng hoá và dịch vụ một cách hiệu quả, có hiệu suất cao và trách nhiệm.

Văn hóa dân tộc, theo cách hiểu thông thường là toàn bộ của cải vật chất và tinh thần do con người tạo ra trong quá trình hoạt động xã hội và lịch sử thực tiễn của xã hội. Văn hóa đóng vai trò vừa là nền tảng, vừa là mục tiêu, động lực, vừa là điều tiết cho sự phát triển KT-XH đối với mỗi quốc gia. Đây cũng là một trong những yếu tố quan trọng, ảnh hưởng đến hệ thống luật pháp, cũng như phương thức QLNN về thu và sử dụng PĐB, các yếu tố mang tính chất xã hội như: Tâm lý, phong tục tập quán, truyền thống trình độ dân trí, ý thức pháp luật… thể hiện ở hành vi "ứng xử" của nhân viên nhà nước, người dân trong qua việc chi trả thu, thu và sử dụng phí PĐB. Yếu tố tâm lý truyền thống, phong tục tập quán thể hiện trong các hương ước hay quy ước của cộng đồng dân cư cũng ảnh hưởng nhiều đến QLNN về thu và sử dụng PĐB. Chính sách pháp luật tiến bộ sẽ ảnh hưởng tích cực đến phong tục tập quán và ngược lại, những quy tắc tập quán tốt đẹp có giá trị chung đa phần được ban hành thành quy phạm pháp luật. Ngoài ra còn có yếu tố tiêu cực, như ảnh hưởng của lịch sử dân tộc ta trước đây bị ngoại xâm đô hộ. Do vậy, ý thức luôn đấu tranh chống lai sự cai trị của ách đô hộ, chống lại luật pháp nay vẫn còn ảnh hưởng đến hiện tại. Như việc coi thường pháp luật của một bộ phận không nhỏ của cán bộ địa phương, người dân, coi "phép vua thua lệ làng" hoặc tư tưởng "một người làm quan cả họ được nhờ" nên trong QNN về thu và sử dụng PĐB thường có sự can thiệp của các cán bộ có chức quyền trong việc chuyển giao các trạm thu phí hoặc tự đặt ra các mức thu, trạm thu phí “lậu” ngay tại của ngõ thủ đô Hà Nội. Hoặc những tư tưởng trông chờ vào cấp trên, thiếu năng động trong quản lý điều hành từ thời kỳ bao cấp để lại.

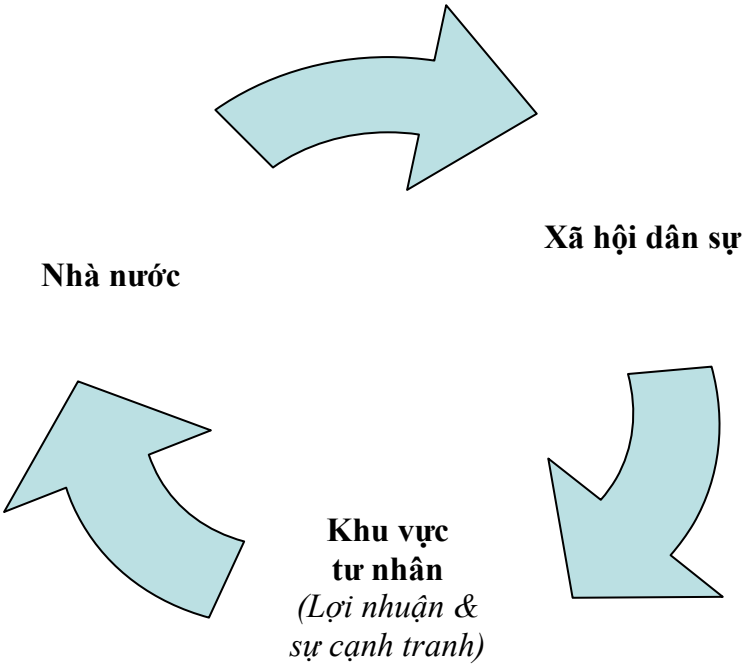
Do vậy, Nhà nước cần phải nâng cao vai trò quản lý Nhà nước của mình thông qua những thông tin được phổ biến công khai và thông qua những luật lệ mà Nhà nước ban hành và cai quản, những cải tiến trong quá trình soạn thảo chính sách và trong chất lượng của QLNN về thu và sử dụng PĐB.

2.2.5.3. Sự phát triển Kinh tế - Xã hội của đất nước

Cải cách kinh tế ở Việt Nam trong những năm qua đã đạt được những thành công tốt đẹp. Bên cạnh việc duy trì mức tăng trưởng kinh tế liên tục cao, Việt Nam còn là một trong những quốc gia thành công nhất trong lĩnh vực xoá đói, giảm nghèo và đảm bảo trật tự an toàn xã hội.

Đi đôi với những đổi mới trong hoạt động kinh tế, hệ thống thể chế kinh tế cũng đã có những thay đổi đáng kể; nhờ đó thị trường đã từng bước thay thế các mệnh lệnh hành chính trong việc phân bổ các nguồn lực. Chính phủ đã không còn kiểm soát tuyệt đối với các hoạt động kinh tế, không can thiệp trực tiếp vào các quá trình ra quyết định của các doanh nghiệp. Các cá nhân và tổ chức kinh doanh được quyền tự do tham gia vào hoạt động kinh doanh. Các doanh nghiệp được đối xử công bằng hơn về thuế, tín dụng, quyền kinh doanh xuất nhập khẩu, quyền đầu tư cung ứng dịch vụ công...

Nền kinh tế Việt Nam đã giữ được ổn định ngay cả khi xảy ra các biến động kinh tế lớn trên thế giới và trong khu vực, như cuộc khủng hoảng tài chính ở Châu Á (năm 1997) và cuộc khủng hoảng tài chính thế giới (năm 2008). Tuy nhiên, nhìn từ góc độ phát triển bền vững vẫn còn nhiều tiêu cực và những vấn đề xã hội bức bách đang đặt ra như: Nạn tham nhũng, tình trạng thiếu việc làm, chất lượng an sinh xã hội thấp, sự phân hoá giầu nghèo tăng nhanh, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế kém, ô nhiễm môi trường ngày càng trầm trọng, hiệu quả đầu tư thấp so với nhiều nước trong cùng khu vực...Thực tế nêu trên đặt ra yêu cầu cấp bách là phải nâng cao năng lực quản lý của Nhà nước nhằm: Ổn định kinh tế vĩ mô; nâng cao hiệu quả kinh tế; thực hiện công bằng xã hội; bảo vệ môi trường và phát triển con người.



Nguồn: Tác giả (2010)

Hình 2.3. Mối quan hệ trong cung ứng hàng hóa công cộng

Tuy nhiên, Nhà nước cũng không phải là một công cụ vạn năng, không thể lúc nào cũng hành động hợp lý, không phải lúc nào cũng có thể sửa chữa được hết những khiếm khuyết của thị trường. Nhà nước cũng có thể bị thất bại. Một trong những nguyên nhân của sự thất bại nằm trong chính sách hoạt động của Nhà nước trong quản lý các dịch vụ công, như "Trợ cấp" và "Điều tiết" hoặc "Cung ứng" thông qua độc quyền. Các "Dịch vụ" này của Nhà nước thường làm lệch hướng khả năng phân bổ nguồn lực của thị trường và làm giảm hiệu quả kinh tế. Do vậy, Nhà nước tác động vào nền kinh tế không chỉ với tư cách là một chủ thể quản lý mà còn vơi tư cách là một chủ thể hoạt động kinh tế. Việc tăng cường vai trò thay thế của các tổ chức xã hội dân sự, các tổ chức phi Chính phủ trong việc tham gia cung cấp một số loại dịch vụ công trong đó có QLNN về thu và sử dụng PĐB giúp lấp đi nhiều "lỗ hỏng" về năng lực của Nhà nước.

2.2.5.4. Sự phát triển Khoa học - Công nghệ

Trong điều kiện toàn cầu hoá, hội nhập kinh tế quốc tế, việc ứng dụng các thành tựu khoa học và chuyển giao công nghệ cao diễn ra mạnh mẽ và có xu hướng ngày càng tăng... Sự phát triển của các quốc gia không chỉ dựa vào nguồn tài nguyên thiên nhiên hoặc sức lao động giản đơn mà còn phải dựa vào tri thức khoa học và công nghệ, một nguồn lực có khả năng tái tạo; một yếu tố đầu vào quan trọng của hệ thống sản xuất kinh doanh - quản lý, quyết định lợi thế cạnh tranh và tốc độ phát triển của mỗi quốc gia... Ở Việt Nam, Khoa học và Công nghệ còn là yếu tố quyết định thắng lợi của sự nghiệp Công nghiệp hoá - Hiện đại hoá đất nước, góp phần khắc phục nguy cơ tụt hậu, đuổi kịp các nước trong khu vực và trên thế giới.

Nhưng trên thực tế, với sự bất cập của cơ chế chính sách, của thực trạng phát triển KT - XH... tiềm năng mạnh mẽ của Khoa học - Công nghệ chưa được chú trọng để nâng cao năng lực quản lý của Nhà nước, bảo đảm tính minh bạch và sự tham gia của người dân, cải thiện hiệu quả hoạt động của khu vực công, truyền bá thông tin tới công chúng và tiếp nhận ý kiến phản hồi từ những người sử dụng dịch vụ và những người có lợi ích liên quan.

Để duy trì sự phát triển xã hội, tạo lập sự công bằng, hướng các nguồn tài nguyên công cộng một cách có hiệu quả vào việc cung cấp các hàng hoá và dịch vụ chung... trong khi các nguồn lực thì hạn chế. Chính phủ cần phải phân bổ hợp lý các khoản chi tiêu và học cách sử dụng các nguồn tài nguyên hiện có một cách có hiệu quả với sự hỗ trợ của Khoa học - Công nghệ. Tại nhiều nước điều này sẽ kéo theo cả thay đổi chính sách lẫn thay đổi thể chế. Ở Việt Nam, bước đầu tiên sống còn trong thay đổi thể chế là sẵn sàng chấp nhận cách tiếp cận nhiều bên tham gia phân phối và tiếp nhận Khoa học - Công nghệ trong cung ứng dịch vụ giao thông đường bộ. Trước đây, chúng ta quan niệm cơ sở hạ tầng và các dịch vụ xã hội là lĩnh vực độc chiếm của các

độc quyền Nhà nước, nên cách tiếp cận nhiều bên dường như là cực đoan thái quá và chưa được thử nghiệm.

Ngày nay, trên thực tế đã chỉ rõ, sự tham gia của khu vực tư nhân và cộng đồng vào lĩnh vực giao thông đường bộ có thể giúp cho vai trò của Nhà nước phù hợp với năng lực, khai thác được lợi thế của những cơ hội mới về cạnh tranh trong QLNN về thu và sử dụng PĐB.

2.2.5.5. Môi trường Quốc tế

Trong một thế giới ngày càng phụ thuộc lẫn nhau, những hoạt động của một nước thường có những dính líu đến các nước láng giềng và phần còn lại của thế giới. Và có một sự thừa nhận ngày càng tăng bằng một số hàng hoá công cộng và dịch vụ cần thiết chỉ có thể được đảm bảo thông qua sự hợp tác quốc tế.

Hơn nữa, những thay đổi nhanh chóng trong bối cảnh quốc tế - toàn cầu hoá về tăng cường cung cấp dịch vụ có khả năng lựa chọn và trong công nghệ thông tin đòi hỏi phải xem xét lại cung cách quản lý lĩnh vực công và mối tương tác giữa các cấp quản lý, giữa các cấp chính quyền với người dân. Ngày nay, có rất nhiều cơ hội mới để cải thiện chất lượng và tiếp cận cung cấp dịch vụ công ở các nước phát triển và đang phát triển. Như vậy, việc xây dựng năng lực của Nhà nước sẽ có nghĩa là xây dựng những sự cộng tác và những thể chế tổ chức có hiệu quả hơn trên phạm vi quốc tế cũng như ở trong nước.

Tuy nhiên, cùng với những thay đổi nhanh chóng này cũng kéo theo cả những chi phí và rủi ro, đặc biệt là đối với người nghèo và các nhóm dễ bị tổn thương. Do vậy, việc cải thiện hiệu quả cung ứng hàng hoá và dịch vụ công gắn liền với vấn đề bảo đảm chất lượng dịch vụ cung ứng cho công dân đòi hỏi các quốc gia phải có tầm nhìn hướng về phía trước nhưng lại không được phép bỏ qua những nền tảng xã hội cơ bản cần phải được bảo vệ.

Chính vì vậy, Nhà nước trong thế kỷ XXI phải học cách để phục vụ công chúng tốt hơn và có trách nhiệm hơn trong khi vẫn phải duy trì tính kết dính xã hội và các giá trị cơ bản của xã hội.

2.3. Nội dung quản lý Nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ

2.3.1. Ban hành pháp luật, chính sách chế độ về thu và sử dụng PĐB

2.3.1.1. Luật pháp về thu và sử dụng phí đường bộ

Luật pháp là phương tiện điều chỉnh các quan hệ xã hội. Pháp luật trước hết là một trong những yếu tố đảm bảo và bảo vệ sự ổn định xã hội [30, tr 247].

Quản lý nhà nước về thu và sử dụng PĐB dựa trên nền tảng là Luật giao thông đường bộ, và các các luật khác có liên quan như: Luật ngân sách, Luật đất đai, Luật Dân sự, Luật xây dựng, Luật đầu tư v.v. Ngoài ra để hướng dẫn thực hiện các Luật còn có các Nghị định, Quyết định, các Thông tư, Chỉ thị của Chính phủ, các Bộ các ngành có liên quan đến quản lý tạo thành hệ thống Luật pháp về thu và sử dụng PĐB. Điều này không những để duy trì trật tự xã hội mà còn để các người đầu tư, sử dụng hiểu rõ nghĩa vụ và trách nhiệm của mình. Luật pháp về thu và sử dụng PĐB cần phải rõ ràng, đơn giản dễ áp dụng và có tính ổn định lâu dài. Các nhà lập pháp cần tránh tình trạng "xung đột" và các "khoản trống" trong hệ thống Luật pháp về thu và sử dụng PĐB. Luật cần ban hành đồng bộ cùng các văn bản hướng dẫn nhằm sớm phát huy hiệu quả, ảnh hưởng không tốt đến kết quả QLNN về thu và sử dụng PĐB.

BGTVT là cơ quan chủ trì phối hợp với các cơ quan chức năng của Nhà nước để xây dựng các dự án luật, các văn bản dưới luật, các chính sách, chế độ, quy chế QLNN về PĐB. Sau khi các văn bản pháp luật được ban hành cần phải tổ chức tuyên truyền, thực hiện, kiểm tra điều chỉnh nhằm đưa các quy định của luật pháp vào đời sống thực tế. Các luật và văn bản dưới luật liên quan đến thu và sử dụng PĐB cần phải đồng bộ và đáp ứng được những nội dung cơ bản của QLNN về thu và sử dụng PĐB.

Tuy nhiên, do tính chất phức tạp của lĩnh vực QLNN về thu và sử dụng PĐB liên quan đến các ngành, các cấp, có tác động nhất định đến sự phát triển của xã hội, hoạt động của các doanh nghiệp và đời sống của nhân dân trong

điều kiện chuyển từ cơ chế quản lý bao cấp sang cơ chế thị trường có hội nhập. Nên việc ban hành các quy định, các chính sách điều chỉnh lĩnh vực này rất phức tạp, liên quan đến nhiều đạo luật. Mặt khác, do năng lực, kinh nghiệm, tính chuyên nghiệp của đội ngũ cán bộ trực tiếp soạn thảo văn bản quản lý trong các cơ quan chuẩn bị dự thảo, cơ quan thẩm định dự án luật và phương thức lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự điều chỉnh của pháp luật còn hình thức, thiếu thực tế, nên dẫn tới tình trạng các văn bản pháp luật liên quan đến thu và sử dụng PĐB cơ bản còn chưa kịp thời, chồng chéo, không thống nhất, không phù hợp.

Nhìn chung, quy định của các văn bản pháp luật trong lĩnh vực thu và sử dụng PĐB phù hợp với thực tế cũng như sẽ góp phần tạo ra kết quả nhất định trong quản lý Nhà nước, cũng như việc chấp hành pháp luật của các tổ chức, cá nhân. Nhưng thực tế trong thời gian qua, còn nhiều văn bản không đi vào cuộc sống, đã phải điều chỉnh, bổ sung ngay sau khi mới ban hành. Mặc dù sự sửa đổi, bổ sung là cần thiết vì các lý do: một mặt do yêu cầu quản lý đất nước phải giải quyết những vấn đề mới phát sinh, nhưng không ít nội dung các văn bản luật việc sửa đổi, thay thế vì không phù hợp với thực tế cuộc sống. Điều này thể hiện chất lượng công tác nghiên cứu văn bản luật chưa tốt và ảnh hưởng của sự thay đổi cơ chế, chính sách trong thời gian qua ở nước ta quá nhanh, cụ thể:

a. Một số quy định thiếu cơ sở thực tế gây khó khăn trong khi thi hành luật. Một số trường hợp quy định không rõ ràng, không thống nhất trong các luật cũng dẫn tới những khó khăn trong áp dụng thực hiện. Ví dụ, nhiều vấn đề liên quan đến điều kiện đầu tư (Điều 29, Luật Đầu tư) cho đến nay cũng chưa được quy định rõ ràng, cụ thể, vì vậy, các địa phương đã gặp rất nhiều khó khăn trong thẩm tra, cấp Giấy chứng nhận đầu tư. Do vậy, các vấn đề nêu trên cần được xem xét, bổ sung hoàn chỉnh hơn nhằm tạo ra một hệ thống luật

pháp thống nhất, nhất quán, phù hợp với yêu cầu QLNN về thu và sử dụng PĐB hiện nay, tạo ra cơ sở pháp lý cho quản lý hoạt động đầu tư có hiệu quả cả trên phương diện vĩ mô và vi mô.

b. Tính thiếu thống nhất và không đầy đủ là những nhược điểm cơ bản của hệ thống pháp luật hiện hành về thu và sử dụng PĐB. Sự chia cắt trong việc xác định phạm vi các luật, văn bản dưới luật để giải quyết từng khâu, từng vấn đề đơn lẻ trong quá trình đầu tư vốn có mối quan hệ mật thiết với nhau là nguyên nhân của sự thiếu đồng bộ, trùng lắp, chồng chéo trong khá nhiều văn bản quy phạm pháp luật QLNN về thu và sử dụng PĐB hiện nay.

c. Một số văn bản mâu thuẫn với nhau, như vấn đề phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư giữa Luật Ngân sách Nhà nước và các quy định trong văn bản hướng dẫn thi hành Nghị định của Chính phủ. Một số nội dung có mâu thuẫn ngay chính trong một văn bản quy phạm pháp luật. Việc quy định quản lý cho mỗi giai đoạn thu và sử dụng PĐB theo từng văn bản quy phạm pháp luật riêng đã dẫn tới thiếu tính logic trong quản lý một quá trình hoàn chỉnh. Điều đó làm cho các quy định trong các văn bản không thống nhất, hoặc không quy định rõ ràng trách nhiệm của các chủ thể quản lý.

d. Các nghị định hướng dẫn thi hành đã tạo ra cơ sở pháp lý riêng trong quản lý hoạt động thu và sử dụng PĐB lại không bao gồm các nội dung về quản lý đầu tư như: kế hoạch đầu tư, phân bổ, quản lý vốn và các nguồn lực đầu tư qua các chương trình, dự án đầu tư...Các nội dung này chỉ được quy định trong Luật đầu tư. Cách tiếp cận này cũng dẫn đến tình trạng các văn bản quy phạm pháp luật thiếu tính hệ thống, mang tính chắp vá, manh mún. Từ hoạt động thực tiễn cho thấy, hệ thống pháp luật về thu và sử dụng PĐB cơ bản được ban hành bởi nhiều cơ quan khác nhau, ở những thời điểm khác nhau, chưa đầy đủ, chưa rõ ràng, thiếu tính thống nhất về một số nội dung, khái niệm, dẫn tới việc hiểu và áp dụng pháp luật còn khác nhau.

Hiện nay, QLNN về thu và sử dụng PĐB dựa trên hệ thống luật pháp gồm các luật và các nghị định riêng rẽ. Một số vấn đề hiện chưa có luật điều chỉnh mà chỉ điều chỉnh bằng các nghị định của Chính phủ. Việc thiếu các luật điều chỉnh không những làm hạn chế hiệu lực pháp lý để giải quyết những vấn đề quản lý mà còn gặp nhiều khó khăn trong giải quyết những vấn đề chồng chéo, không nhất quán giữa các văn bản quy phạm pháp luật. Điều này gây trở ngại cho công tác thi hành luật của các chủ thể tham gia thu và sử dụng PĐB: Luật ra đời đã chậm, nhưng việc ban hành các Nghị định, Thông tư hướng dẫn lại không kịp thời, khiến cho các quy định của luật chậm đi vào cuộc sống.

Luật Đấu thầu ban hành ngày 29/11/2005, có hiệu lực từ ngày 01/4/2006. Nhưng, Nghị định số 111/2006/NĐ- CP hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu thu và sử dụng PĐB. Cho đến nay, các đạo luật cần thiết như Luật quy hoạch, Luật quản lý thu và sử dụng PĐB vẫn chưa ra đời, gây ảnh hưởng không nhỏ đến việc triển khai các nhiệm vụ phát triển kinh tế một cách khoa học, đồng bộ và hiệu quả, gây ra rất nhiều khó khăn cho chủ đầu tư cũng như các địa phương trong quá trình triển khai thực hiện.

2.3.1.2. Chính sách tài chính thu và sử dụng phí đường bộ

Chính sách tài chính về thu và sử dụng PĐB là một công cụ quan trọng để QLNN về thu và sử dụng PĐB, công cụ tài chính tác động một cách trực tiếp đến đầu tư, phát triển và đảm bảo đưa các quy hoạch, kế hoạch quản lý và phát triển đường bộ thành hiện thực. Công cụ tài chính gồm các quy định về nguồn thu Ngân sách, hình thức thu, định mức thu v.v, từ PĐB do Nhà nước quy định. Trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước chủ động điều tiết mức thu bằng quan hệ cung- cầu về dịch vụ đường bộ, hệ thống thuế; cơ chế thu hút vốn đầu tư xây dựng kinh doanh đường bộ bằng nguồn ngân sách nhà nước, vốn của các thành phần kinh tế, vốn đầu tư của các tổ chức tín dụng, bằng huy

động tiền tiết kiệm của dân thông qua chứng khoán bất động sản. Thuế và các khoản thu phí là nguồn thu chính của Chính phủ. Hệ thống thuế đối với thu và sử dụng PĐB cần được quy định đơn giản, rõ ràng, minh bạch nhằm nâng cao trách nhiệm và đảm bảo quyền lợi hợp pháp của người nộp thuế, tạo điều kiện cho người nộp thuế chấp hành luật pháp về thuế.

Đây là những quy định có tính nguyên tắc, thể hiện chính sách, chủ trương của Nhà nước trong quản lý, điều tiết việc thu và sử dụng PĐB một cách có hiệu quả và đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn phát triển kinh tế. Chính sách QLNN về thu và sử dụng PĐB có một tầm quan trọng đặc biệt khi nền kinh tế Việt Nam chuyển đổi từ cơ chế quản lý hành chính tập trung "bao cấp" sang quản lý nền kinh tế dựa trên điều tiết của thị trường. Hệ thống tài chính về thu và sử dụng PĐB đã được đổi mới, trên cơ sở xác lập hệ thống thu phí và xây dựng thuế thu nhập từ thu phí, khắc phục bao cấp trong đường bộ.

Nhà nước cũng nên quy định cụ thể trách nhiệm: Mở sổ sách kế toán theo dõi, phản ảnh việc thu, nộp và quản lý, sử dụng số tiền thu PĐB theo chế độ kế toán hiện hành của Nhà nước; Định kỳ báo cáo quyết toán việc thu, nộp, sử dụng số tiền thu PĐB theo quy định của Nhà nước; Thực hiện chế độ công khai tài chính theo quy định của pháp luật; Trường hợp thay đổi, kết thúc hoặc đình chỉ thu PĐB thì phải quyết toán thu và sử dụng PĐB. Tổ chức, cá nhân thu và sử dụng có sự trốn, lậu, sử dụng sai mục đích hoặc thuế phải nộp sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật.

2.3.2. Xây dựng kế hoạch thu và sử dụng PĐB nhằm phát triển giao thông đường bộ trong cả nước

Kế hoạch thu và sử dụng PĐB có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với sự tồn tại và phát triển của ngành giao thông vận tải, nó phản ánh khuynh hướng, triển vọng mà các cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB dự định

trong tương lai, chính vì vậy thiết kế được một hệ thống cơ sở lý luận khoa học là căn cứ quan trọng giúp cho các cấp QLNN về thu và sử dụng PĐB đưa ra được những kế hoạch hành động cụ thể, tạo thế chủ động, theo sát và đối phó với sự phát triển giao thông đường bộ trong cả nước.

Kế hoạch thu và sử dụng PĐB giúp các cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, nâng cao vị thế cạnh tranh của ngành giao thông vân tải trong nền kinh tế thị trường.

Kế hoạch thu và sử dụng PĐB thống nhất được những hoạt động tương tác giữa các đơn vị quản lý đường bộ từ trung ương đến địa phương, nó là chất keo gắn kết các thành viên trong hệ thống quản lý của ngành, nó làm cơ sở cho hoạt động của cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB, tạo nên sự hành động và khuyến khích tinh thần trách nhiệm của cán bộ công nhân viên trong các cơ quan, doanh nghiệp thu và sử dụng PĐB.

Công tác thu và sử dụng PĐB là một công tác phức tạp đòi hỏi phải được lập kế hoạch chi tiết cụ thể để thực hiện và làm cho việc kiểm tra được dễ dàng. Trên thực tế các cơ quan thanh tra kiểm tra sẽ không thể thực hiện chức năng kiểm tra nếu không có các mục tiêu đã định để đo lường. Kế hoạch thu và sử dụng PĐB sẽ đảm bảo rằng các mục tiêu thu và sử dụng phí của ngành GTVT sẽ được thực hiện.

Kế hoạch phát triển giao thông đường bộ trong phạm vi cả nước nhằm đảm bảo việc thống nhất QLNN đối với việc phát triển hệ thống GTVT nói chung và giao thông đường bộ nói riêng theo những mục tiêu đã đề ra với các mốc thời gian và không gian cụ thể.

Kế hoạch còn dùng để kiểm soát việc sử dụng và phát triển đường bộ trong các vùng dân cư bao gồm chính sách quy hoạch, khoanh vùng và các quy định khác của chính quyền trung ương và địa phương. Các dự án đầu tư đường bộ, khai thác thu, chi PĐB đều phải tuân thủ theo quy hoạch và kế

hoạch được phê duyệt. Trong quá trình thực hiện quy hoạch, kế hoạch nếu phát hiện những bất cập cần phải được kiến nghị và điều chỉnh thích hợp. Kế hoạch thu và sử dụng PĐB phục vụ phát triển mạng lưới GTVT phải được nghiên cứu một cách khoa học, phù hợp với tiến trình phát triển KT – XH của đất nước. Kế hoạch phải thể hiện được tầm nhìn phát triển trong thời gian 10 đến 20 năm. Kế hoạch thu và sử dụng PĐB phải thể hiện được mục tiêu, phương thức, các tiến trình quản lý, thu và sử dụng PĐB một cách hiệu quả nhất.

Nhà nước thực hiện cung cấp dịch vụ được cụ thể hoá bằng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, các chương trình dự án về xây dựng, cải tạo đường bộ, bố trí các trạm thu và sử dụng PĐB. Kế hoạch thu và sử dụng PĐB nhằm đảm bảo cho Quy hoạch phát triển đường bộ, một công cụ quan trọng để quản lý phát triển đường bộ được thực hiện. Quy hoạch phát triển đường bộ là công cụ bảo đảm mục tiêu quản lý. Nó được xây dựng để tổ chức không gian phát triển đô thị, nông thôn, sự liên kết giữa các vùng miền. Không gian đô thị được tổ chức bằng quy hoạch tổng mặt bằng, quy hoạch cảnh quan kiến trúc và quy hoạch môi trường. Các yếu tố này có quan hệ mật thiết với nhau và với nền KT – XH. Quy hoạch phát triển đường bộ khi được phê duyệt nó là cơ sở pháp lý để thực hiện. Đây là một công việc khó khăn và tốn kém cần được thực hiện bởi các cơ quan chuyên môn để thể hiện sự tổng hợp trí tuệ của xã hội, cộng đồng.

2.3.3. Tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch thu và sử dụng PĐB

Theo hiến pháp năm 1992 được điều chỉnh tháng 12 năm 2001 quy định cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước ta gồm:

1. Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội;
2. Chủ tịch nước;
3. Chính phủ;
4. Toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân;
5. Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân các cấp.

Với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, đường bộ. Nhà nước thực hiện quyền QLNN đối với đường bộ thông qua hệ thống các cơ quan nhà nước. Nhà nước quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước như Chính phủ, các Bộ liên quan, HĐND, UBND các cấp đối với QLNN về thu và sử dụng PĐB trong phạm vi cả nước cũng như các địa phương. Nhằm tăng cường hiệu quả quản lý Nhà nước nói chung và QLNN về thu và sử dụng PĐB nói riêng, cần điều chỉnh theo hướng tinh giản cơ cấu tổ chức của Chính phủ (các Bộ cơ quan ngang Bộ, và xem xét các cơ quan trực thuộc Chính phủ, được xúc tiến từng bước trên cơ sở chấn chỉnh tổ chức và quản lý các doanh nghiệp Nhà nước về thu và sử dụng PĐB và tăng cường chức năng QLNN của các Bộ đối với các ngành hoặc lĩnh vực công tác. Chính quyền địa phương cần đề cao trách nhiệm và kỷ luật của HĐND, UBND các cấp trong việc chấp hành luật pháp và các quyết định của Chính phủ, của Thủ tướng và các Bộ trưởng liên quan đến lĩnh vực thu và sử dụng PĐB như: BGTVT, BTC.

Hoạt động thường xuyên của UBND tuân theo sự chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng và các Bộ trưởng, cơ quan hành chính cấp trên, việc chấp hành nghị quyết của HĐND cùng cấp cũng chủ yếu là nhằm thực hiện các quyết định của Chính phủ và cơ quan hành chính cấp trên. Quy chế hoá chế độ làm việc và quan hệ phối hợp giữa các cơ quan trong hệ thống hành chính: Theo hướng chế độ trách nhiệm phải rõ ràng cụ thể khắc phục tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, không truy cứu trách nhiệm khi có sai lầm, khuyết điểm.

Ngoài ra cần tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ công chức QLNN về thu và sử dụng PĐB. Trong bộ máy hành chính, ngoài một số ít cán bộ dân cử (cán bộ chính trị) làm việc theo nhiệm kỳ, lực lượng đông đảo là đội ngũ công chức QLNN về thu và sử dụng PĐB cần được xây dựng theo hướng chuyên nghiệp hoá, ổn định tận tuỵ với dân và công tâm, đủ trình độ năng lực theo

tiêu chuẩn cho từng chức danh, phải từng bước hoàn thiện chế độ công vụ và qui chế công chức và đi đôi với việc cải cách thủ tục hành chính. Các quy định này được xây dựng có căn cứ khoa học và thực tiễn, làm cơ sở cho việc tiếp tục đổi mới và hoàn thiện hệ thống ngạch bậc công chức và cải tiến chế độ tiền lương, đó là những căn cứ rất quan trọng để đào tạo, tuyển chọn sắp xếp và thực hiện các chính sách đối với công chức, làm chuẩn mực cho công chức thi hành công vụ và phấn đấu nâng cao năng lực, phẩm chất đồng thời làm cơ sở cho việc tinh giản biên chế, ngăn chặn và bài trừ tệ nạn tham nhũng, tệ lãng phí nguồn PĐB. Cần thông qua việc cải cách thủ tục hành chính, thực hiện chế độ quản lý vốn và tài sản đường bộ, thiết lập toà án hành chính…để ngăn chặn từ gốc tệ lãng phí của công và nạn tham nhũng đục khoét của công, sách nhiễu nhân dân, mắc ngoặc với các doanh nghiệp khai thác đường bộ do tư nhân và nước ngoài quản lý để kiếm lời phi pháp. Đội ngũ cán bộ công chức thu và sử dụng PĐB phải được tổ chức tốt, tạo niềm tin cho việc thu hút nguồn lực của đông đảo nhân dân trong xã hội, của các quốc gia khác trong đầu tư xây dựng công trình, đường xá để phục vụ người dân. Hệ thống quản lý thông tin thông suốt, minh bạch, hai chiều, loại bỏ những sai sót không đáng có và tiếp thu kịp thời những ý kiến phản hồi của người dân. Việc sử dụng có hiệu quả các công cụ QLNN của bộ máy khi làm nhiệm vụ thu và sử dụng PĐB có một ý nghĩa quan trọng, đó là cách sử dụng tốt các nguồn lực nhằm đạt được các mục tiêu kế hoạch QLNN về thu và sử dụng PĐB đã đề ra.

2.3.4. Thanh tra, kiểm tra, giám sát QLNN về thu và sử dụng PĐB

Để thực hiện tốt việc thu và sử dụng PĐB, Nhà nước quy định các chế tài xử lý đối với các đối tượng bị thu phí cũng như thực hiện thu phí như: (i) Người điều khiển phương tiện giao thông đi qua trạm thu và sử dụng PĐB, nếu có hành vi gian lận tiền phí (không mua vé, sử dụng vé giả, vé gian lận

hoặc thoả thuận gian lận tiền phí...) thì ngoài việc phải trả đủ số tiền phí theo mức thu quy định, còn bị xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật hiện hành; (ii) Đơn vị, cá nhân thu và sử dụng PĐB vi phạm chế độ thu, nộp tiền phí, tiền phạt, chế độ kê khai phí, nộp tiền phí vào ngân sách Nhà nước, chế độ kế toán và quyết toán phí thì bị xử lý theo quy định của pháp luật về phí, lệ phí và các quy định của pháp luật có liên quan; (iii) kinh phí đầu tư nhằm tu bổ, bảo trì bảo dưỡng đường bộ phải được sử dụng hiệu quả, tránh chồng chéo lãng phí.

Tuy nhiên, QLNN về thu và sử dụng PĐB là một lĩnh vực phức tạp, tình trạng lợi dụng vị trí công tác, quan hệ để kiếm lợi, tình trạng tham nhũng diễn ra không chỉ ở Việt Nam mà còn ở nhiều nơi trên thế giới. Để khắc phục tình trạng yếu kém trong quản lý, chống vi phạm tham nhũng trong QLNN về thu và sử dụng PĐB của cán bộ công chức trong cơ quan có thẩm quyền, cũng như việc sử dụng lãng phí về thu chi, các hợp đồng khai thác đường bộ cần phải thực hiện công tác kiểm tra. Việc kiểm tra thường đi đôi với xử lý, mức độ xử lý có thể từ hành chính đến hình sự tuỳ theo vi phạm. Công tác kiểm tra cần phải được tiến hành thường xuyên, kịp thời, nhằm đảm bảo cho Luật pháp về thu và sử dụng PĐB được chấp hành nghiêm. Đây là nhiệm vụ đặc biệt quan trọng của QLNN về thu và sử dụng PĐB của TCĐBVN và các cấp chính quyền. Công tác kiểm tra muốn có hiệu quả đòi hỏi phải có kế hoạch tổ chức thực hiện cụ thể, phân công trách nhiệm, cũng như các mục tiêu rõ ràng. Cần tránh tình trạng kiểm tra lấy lệ, hình thức và không có nội dung cụ thể. Các sai phạm, thiếu sót, những vấn đề bất cập trong quản lý cần được phát hiện, phân tích và có thông tin phản hồi nhanh chóng để điều chỉnh. Tuy nhiên, trong QLNN do có "độ trễ" của các chính sách, quyết định quản lý. Vì vậy, các cấp chính quyền cần lưu ý để khắc phục, đảm bảo các thông tin được truyền tải đúng người, đúng việc và các biện pháp điều chỉnh cần truyền tải đến đối tượng được thực hiện nhanh nhất.

Hệ thống luật pháp về thu và sử dụng PĐB còn phức tạp, các thiếu sót trong quản lý do lịch sử để lại đã gây nhiều khó khăn bất cập. Hệ quả là tình lãng phí, thất thoát trong công tác thu và sử dụng PĐB diễn ra gay gắt, kéo dài và có xu hướng gia tăng. Giải quyết các tồn tại có tính chất lịch sử không phải chỉ một sớm một chiều. Các cơ quan thanh tra kiểm tra về lĩnh vực này cần chú trọng xử lý các khiếu kiện, tố cao cần được làm rõ nguyên nhân và giải quyết triệt để, thấu tình đạt lý ngay từ đầu. Có như vậy mới có thể tạo ra sự ổn định trong đời sống xã hội, không né tránh đùn đẩy trong kiểm tra, xử lý. Để giải quyết vấn đề một cách triệt để cần phải có các quy định luật pháp rõ ràng, hệ thống thông tin, lưu trữ, sự phối hợp chặt chẽ với các cơ quan tư pháp như Toà án, Viện kiểm sát theo một phương thức quản lý khoa học và thực sự dân chủ. Trong QLNN về thu và sử dụng PĐB cần phát huy vai trò quản lý của chính quyền cơ sở. Tuy nhiên, hiện các cấp chính quyền cơ sở cũng chưa làm tốt trách nhiệm của mình. Báo cáo chính trị Đại hội lần thứ X của Đảng cộng sản Việt Nam đã nhận định:

> Bộ máy quản lý nhà nước các cấp, nhất là ở cơ sở còn yếu kém. Tình trạng nhũng nhiễu, cửa quyền, thiếu trách nhiệm ở một bộ phận công chức, nhất là ở các cơ quan trực tiếp giải quyết công việc của dân và doanh nghiệp, chậm khắc phục. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương, nhất là tổ chức HĐND, còn những điểm bất hợp lý. Cải cách hành chính chưa đạt yêu cầu [35, tr 14].

2.4. Đánh giá QLNN về thu và sử dụng phí đường bộ

2.4.1. Mục tiêu đánh giá QLNN về thu và sử dụng phí đường bộ

Trong QLNN hiện nay, có thể xem công tác đánh giá quản lý là một trong những nội dung quan trọng không thể thiếu. Mặc dù, mọi người đều công nhận tầm quan trọng của việc đánh giá trong quản lý. Nhưng trên thực tế, phải thừa nhận rằng đây là yếu tố dễ bị xem nhẹ, đặc biệt là trong quá trình QLNN về sử dụng PĐB. Thông thường, QLNN về thu và sử dụng PĐB

thường được đánh giá bằng các báo cáo hành chính tại các hội nghị tổng kết vào những dịp cuối năm, hoặc cuối năm kế hoạch. Việc đánh giá này cũng có những tác dụng nhất định, nhưng dễ rơi vào tình trạng tô vẽ thành tích, không thực tế, hoặc thiếu phương pháp đánh giá, tiếp cận toàn diện. Tại thời điểm báo cáo, các sự việc đã diễn ra nên không còn khả năng can thiệp, điều chỉnh của cấp quản lý đối với những kết quả ngoài ý muốn. Khắc phục những vấn đề trên, đánh giá thực hiện quản lý cần trú trọng những mục tiêu sau:

a. Xem xét một cách khoa học, toàn diện hoạt động QLNN về thu và sử dụng PĐB nhằm xác định mối liên hệ giữa mục tiêu, hiệu quả, hiệu lực, những tác động, những bài học được rút ra trong quá trình quản lý.

b. Đánh giá thực hiện QLNN về thu và sử dụng PĐB nhằm mục đích trả lời các câu hỏi như: Có phải chúng ta đang làm đúng không? Chúng ta đang làm những điều gì đúng? Điều gì chúng ta có thể học được từ những bài học kinh nghiệm?

Đánh giá hay xác định kết quả thực hiện của một quá trình hay hệ thống là một trong những điều kiện tiên quyết cho việc nâng cao năng suất, hiệu quả quản lý: "chúng ta không thể hoàn thiện những gì mà chúng ta không xác định được" hoặc "chúng ta không thể quản lý được điều mà chúng ta không thể xác định được" [89]. Đánh giá giúp cho sự can thiệp của các cấp quản lý trở nên hiệu quả và kịp thời, từ đó có thể nâng cao năng lực quản lý của cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB.

c. Đánh giá thực hiện QLNN về sử dụng PĐB cần làm rõ các vấn đề: (i) sự phù hợp của các yếu tố luật pháp, trình độ cán bộ quản lý, trang thiết bị kỹ thuật..., những tác động thực tế đến quá trình QLNN về thu và sử dụng PĐB; (ii) phát hiện những điều phù hợp và không phù hợp trong tổ thực hiện quản lý đã áp dụng; (iii) xác định tính hiệu quả, hiệu lực, sự bền vững và dự kiến xu thế QLNN về thu và sử dụng PĐB; (iv) nêu lên những bài học, kiến nghị bổ sung, hoặc thay đổi các yếu tố cấu thành (mục tiêu, đối tượng, nguồn lực,

công cụ, năng lực bộ máy thực hiện...) không còn phù hợp, đề xuất những giải pháp hoàn thiện và biện pháp điều chỉnh.

d. Đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB cần thực hiện *thường xuyên* và *liên tục,* thu thập và phân tích các dữ liệu thực hiện nhằm xem xét tiến độ của một chương trình quản lý hoặc dự án đầu tư đường bộ; so sánh kết quả với kế hoạch nhằm đưa ra những điều chỉnh hợp lý trong quá trình đầu tư, đảm bảo thành công trong quản lý.

e. Đánh giá trước hết là một hoạt động nội bộ - một phần quan trọng để quản lý tốt, và vì vậy là một phần không thể thiếu trong công việc quản lý hàng ngày. Đánh giá là trách nhiệm của cán bộ quản lý quá trình thực hiện chương trình hoặc dự án, đôi khi có sự hỗ trợ của nhà thầu hoặc tư vấn.

2.4.2. Nguyên tắc đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB

Các nguyên tắc đặt ra những yêu cầu quan trọng nhất của quá trình đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB cần phải dựa trên các chính sách và thực tiễn hiện nay cũng như kinh nghiệm quốc tế để đánh giá và phản hồi các kết quả trong QLNN về thu và sử dụng PĐB như:

a. Chi phí hiệu quả: Các lợi ích thu được từ quá trình đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB cần phải lớn hơn chi phí tiến hành đánh giá;

b. Sử dụng các kết quả phục vụ cho công tác quản lý: Các bài học đúc kết từ hoạt động đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB và các kết quả đánh giá khác được sử dụng để hỗ trợ phát triển QLNN về thu và sử dụng PĐB;

c. Tính hữu dụng: Những phát hiện từ hoạt động đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB phải được nhận xét là phù hợp và hữu dụng đồng thời phải được trình bày một cách rõ ràng và chuẩn xác;

d. Công minh và độc lập: Quá trình đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB phải công minh và độc lập về chức năng đối với quá trình liên quan đến xây dựng chính sách QLNN về thu và sử dụng PĐB;

e. Độ tin cậy: Độ tin cậy của đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB tuy thuộc vào trình độ chuyên môn và sự độc lập của các chuyên gia đánh giá,

mức độ minh bạch của quá trình đánh giá. Độ tin cậy đòi hỏi đánh giá phải nêu được cả những thành công và thất bại;

g. Sự tham gia: Trong điều kiện có thể và phù hợp, các nhà quản lý và đối tác, các đối tượng thụ hưởng nên cùng nhau tham gia vào quá trình đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB;

h. Hài hoà thủ tục: Cần khuyến khích hài hoà thủ tục để xây dựng các phương pháp đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB, chia sẻ báo cáo và thông tin, cải tiến cách tiếp cận các phát hiện từ hoạt động đánh giá;

i. Lập chương trình đánh giá: Đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB cần có kế hoạch. Các hoạt động cần đánh giá phải được phân loại, sắp xếp theo mức độ ưu tiên để đánh giá;

k. Thiết kế chuyên nghiệp: Bất kỳ một đánh giá nào cũng phải được thiết kế và lập kế hoạch một cách chuyên nghiệp, các điều khoản tham chiếu được đưa ra nhằm xác định mục đích và phạm vi, mô tả phương pháp, xác định tiêu chuẩn, quyết định nguồn lực và thời gian cần thiết để hoàn thành đánh giá.

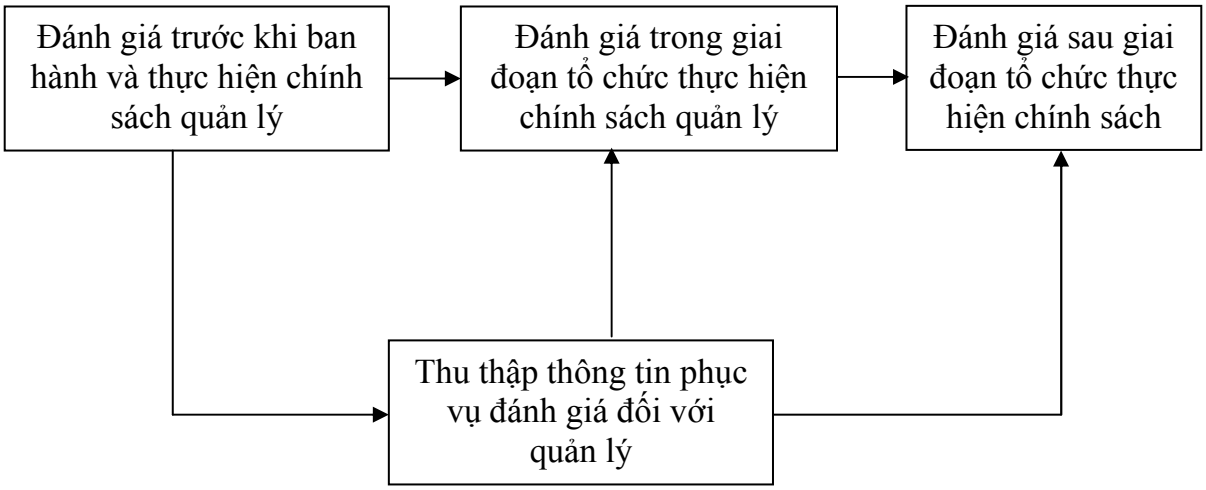
2.4.3. Nội dung đánh giá QLNN về thu và sử dụng phí đường bộ

Đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB được thực hiện trong bốn giai đoạn của chu trình QLNN, thể hiện tại *Hình 2.4* như sau:

a. Đánh giá sơ bộ hay đánh giá đầu kỳ: Được thực hiện ngay khi bắt đầu một nhiệm vụ quản lý, tập trung vào tính phù hợp của nhiệm vụ;

b. Đánh giá giữa kỳ: Do nhóm chuyên gia đánh giá độc lập phối hợp với cán bộ quản lý tiến hành, tập trung đánh giá tính phù hợp, hiệu quả và hiệu suất;

c. Đánh giá kết thúc hay đánh giá cuối kỳ: Được thực hiện ngay sau khi nhiệm vụ QLNN về sử dụng PĐB trong từng giai đoạn kết thúc, có thể do các chuyên gia đánh giá độc lập hoặc cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB hoặc cả hai phối hợp tiến hành. Trọng tâm của đánh giá là tính hiệu quả và bền vững;



Nguồn: [52, tr152]

Hình 2.4. Các giai đoạn đánh giá trong quản lý Nhà nước

d. Đánh giá tác động hay đánh giá sau quản lý: Do các chuyên gia đánh giá độc lập tiến hành, thường vào khoảng 2 đến 5 năm sau khi hoàn công tác quản lý với trọng tâm là tác động và tính bền vững (thường sử dụng đối các dự án đầu tư đường bộ).

2.4.4. Tiêu chí đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB

Luận án xây dựng *hệ thống chỉ tiêu* đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB trên cơ sở xác định mức độ hoàn thành nhiệm vụ QLNN về thu và sử dụng PĐB trên ba lĩnh vực: (i) hoàn thành mục tiêu; (ii) tuân thủ nguyên tắc QLNN; (iii) thực hiện đầy đủ các nội dung QLNN.

Nội dung đánh gía được thực hiện thông qua năm tiêu chí như sau:

a. Tiêu chí phù hợp (Relevance): Sự phù hợp giữa các yếu tố đầu vào QLNN về sử dụng PĐB như: Các quy định của Luật pháp, mối quan hệ và cơ cấu tổ chức, nguồn nhân lực, trang thiết bị kỹ thuật, tài chính, công cụ, mục tiêu lựa chọn của quản lý có phù hợp không? Xem xét tính phù hợp giữa mục tiêu cấp dưới với mục tiêu bậc cao hơn;

b. Tiêu chí hiệu lực (Effectivness): Thể hiện sức mạnh và năng suất làm việc của bộ máy QLNN về thu và sử dụng PĐB. Biểu hiện của hiệu lực là

hiệu năng của của các quyết định hành chính, là cách ứng xử mạch lạc dứt điểm trước các vụ việc, tuân thủ luật pháp và chấp hành mệnh lệnh cấp trên, sự phối hợp nhịp nhàng giữa các bộ phận trong hệ thống. Hiệu lực thể hiện được uy quyền của Nhà nước và sự ủng hộ tín nhiệm của người dân, sự tham gia của các tổ chức đoàn thể chính trị, xã hội, nghề nghiệp trong quản lý, chỗ dựa tin cậy cho nhân dân;

c. Tiêu chí hiệu quả (Efficiency): phản ánh năng suất lao động, hiệu suất sử dụng kinh phí của bộ máy. Hiệu quả QLNN về thu và sử dụng PĐB được đánh giá thông qua kết quả hoạt động với mức tối đa, và chi phí (nhân lực, vật lực) ở mức tối thiểu; kết quả hoạt động được đánh giá bằng các thành tựu KT-XH đạt tới mức độ nào so với các mục tiêu quản lý;

d. *Tiêu chí bền vững (Sustainbility):* Dựa trên 3 yếu tố quan trọng là sự ổn định về mặt kỹ thuật công nghệ, sự ổn định về mặt tài chính và sự đảm bảo về việc tham gia của cộng đồng nhằm tạo ra được kết quả bền vững theo thời gian và đảm bảo 4 mục tiêu của phát triển bền vững: (i) phát triển KT- XH nhằm cải thiện chất lượng cuộc sống; (ii) tiết kiệm nguồn tài nguyên, đặc biệt là nguồn tài nguyên không tái tạo được và giữ gìn sự cân bằng sinh thái; (iii) phân phối bình đẳng sản phẩm của sự phát triển, nhất là sự công bằng xã hội giữa các nhóm xã hội; (iv) không tổn hại đến tương lai, nhất là gìn giữ các di sản tự nhiên và lịch sử.

e. Tiêu chí tác động (Impacts): Đây là cách tiếp cận tổng quát hơn nhằm xem xét những tác động mà QLNN về thu và sử dụng PĐB đem lại. Nó hướng tới những kết quả đạt được cuối cùng của mục tiêu mang lại những hệ quả chung cho xã hội vàchỉ ra những tác động theo kiểu số nhân (hoặc tác động đòn bẩy). Một kết quả đánh giá tác động tốt sẽ là một công cụ rất hữu ích cho cơ quan QLNN trong việc điều chỉnh mục tiêu, kế hoạch về thu và sử dụng PĐB.

Trên cở sở các tiêu chí, Luận án lựa chọn các chỉ số đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB để có thể kiểm chứng khách quan, liên quan đến những tiêu chí được đề cập trong hoạt động đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB. Chỉ số, được xác định những thông tin trả lời các câu hỏi cần thiết cho mục đích đánh giá. Có nhiều phương pháp xây dựng chỉ số đánh giá. Luận án sử dụng chỉ số đánh giá theo *nguyên tắc SMART* là: Đơn giản (Simple), đo lường được (Measurable), có tính đại diện (**A**ttributable), phù hợp (Relevant) và kịp thời (Timely) hay không?

- *Đơn giản (S):* Chỉ số có được thể hiện theo cách đơn giản nhất có thể không? Chỉ số có mô tả được chính xác cần phải đo lường cái gì không? Chỉ số có chính xác và rõ ràng không? Chỉ số có nêu rõ mức độ cần đo lường hay không? Chỉ số có phản ánh được bản chất của kết quả mong đợi không? Chỉ số có phản ánh được sự khác nhau theo khu vực và nhóm người không? Chỉ số có cụ thể để đo lường tiến độ đạt được kết quả mong đợi không?

- *Đo lường được (M):* Những thay đổi có thể được kiểm chứng khách quan không? Chỉ số có chỉ ra được những thay đổi mong đợi không? Chỉ số có đo được kết quả một cách tin cậy và rõ ràng không? Chỉ số có dễ bị ảnh hưởng bởi những thay đổi trong chính sách và chương trình không? Các bên liên quan đã thống nhất chính xác cần đo lường cái gì chưa? Các dữ liệu của chỉ số có dễ dàng thu thập và chi phí hợp lý không? Có biết nguồn dữ liệu không? Có cần phải xây dựng các nguyên tắc, cơ chế và trách nhiệm thu thập dữ liệu không? Có kế hoạch theo dõi chỉ số không?

- *Có tính đại diện (A):* Chỉ số có liên quan một cách rõ ràng với mục tiêu đo lường không? Dự tính kết quả của hoạt động phát triển sẽ đem lại những thay đổi gì? Các kết quả có thực tế không? Đối với vấn đề này, cần phải có mối liên hệ đáng tin cậy giữa sản phẩm đầu ra và kết quả.

- *Phù hợp (R):* Chỉ số có phù hợp với sản phẩm đầu ra và kết quả dự kiến không? Chỉ số có thể đo lường một cách nhất quán và minh bạch hay không?

Chỉ số đó có thực sự liên quan tới hoạt động đầu tư hay không? Chỉ số đó có phản ánh được bản chất của kết quả mong đợi không? Chỉ số có phù hợp với phạm vi hoạt động không?

- *Kịp thời (T):* Chỉ số có được đo lường đúng lúc và thường xuyên hay không? Dữ liệu thu thập có được xử lý và báo cáo kịp thời và hiệu quả đến các bên liên quan không?

2.5. Quản lý Nhà nước về thu và sử dụng PĐB ở một số nước và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

2.5.1. Kinh nghiệm QLNN về quan hệ đối tác công tư của một số quốc gia

Trong những năm 1990, nhiều nước đang phát triển đã tìm ra nhiều phương thức để xây dựng và QLNN đối với các dịch vụ công trong đó có GTVT. Thực tế, phần lớn người dân nghèo ở các nước này không được thụ hưởng các cơ sở hạ tầng cơ bản; và nếu có được thụ hưởng đi nữa thì chất lượng cơ sở hạ tầng thường là tồi. Chính trong bối cảnh thúc bách đó đã xuất hiện một trào lưu đòi hỏi phải cải cách lan rộng khắp thế giới dù mức độ biểu hiện ở từng khu vực có khác nhau. Willoughby (2003), ghi nhận lại những đường lối chỉ đạo chủ yếu của trào lưu này: tách riêng các dịch vụ vẫn liên kết với nhau theo ngành dọc (sản xuất, phân phối, thanh toán...); tư hữu hoá một số đơn vị được hình thành trong quá trình chia tách trên; buộc các đơn vị này phải cạnh tranh; xác lập các cơ chế điều tiết tự chủ và độc lập hơn với chính quyền; phân quyền để chính quyền địa phương tham gia đóng góp cho chương trình đầu tư công; sự tham gia tích cực của người dân, nhất là những người nghèo nhất, vào việc lựa chọn dự án đầu tư và vào việc kiểm tra tính hiệu quả của các dự án này.

Trên những cơ sở đó, khu vực Châu Mỹ La tinh đã thay đổi sâu sắc công tác quản lý cơ sở hạ tầng của mình. Trên phương diện người nghèo được thụ hưởng các dịch vụ về nước, GTVT, năng lượng và viễn thông, những kết quả rất tích cực đã đạt được tại nhiều nước như Chilê (Paredes 2001), Achentina

(Delphino & Casarin 2001), Pêru (Torero & Pasco-Font 2001) và kể cả Bôlivia (Barja & Urquiola 2001).

Những khu vực khác trên thế giới như ở châu Á tỏ ra dè dặt hơn đối với những biến đổi kiểu này. Tuy nhiên, đây là những biến đổi cần thiết. Đối với phần lớn các nước đang phát triển, việc thực hiện các Mục tiêu Thiên niên kỷ về Phát triển nhất thiết đòi hỏi phải cải thiện một cách triệt để tính hiệu quả và tính công bằng của các dịch vụ công, phải nâng cao đáng kể nguồn đầu tư cho cơ sở hạ tầng và huy động vốn và kỹ năng của khu vực tư nhân.

Nguyên tắc của phương thức đối tác công - tư là kết hợp cơ quan công quyền với các đối tác tư nhân để thiết kế, cấp vốn, xây dựng, quản lý và bảo trì một dự án công ích. Những quan hệ đối tác như vậy có nghĩa là sẽ chia sẻ rủi ro, trách nhiệm và quyền sở hữu giữa Chính phủ và khu vực tư nhân: sự phân chia này được bảo đảm bằng hợp đồng dài hạn.

Giữa hai giải pháp cực đoan là tư hữu hoá hoàn toàn và quốc hữu hoá hoàn toàn thì phương thức đối tác công - tư có ưu điểm hơn theo nguyên tắc phân chia rủi ro được vận dụng. Một số lĩnh vực đặc trưng hay có tiềm năng áp dụng các phương thức này là thu và sử dụng PĐB trong GTVT, nước sạch, xử lý nước thải, năng lượng, viễn thông, y tế, giáo dục.

Chính phủ nên lựa chọn giải pháp này vì hai lý do cơ bản:

a. Mong muốn nâng cao hơn nữa hiệu quả sử dụng các nguồn vốn của Nhà nước và cải thiện tương quan chất lượng/giá cả của một số dịch vụ công ích. Cơ chế vận hành khiến cho những quyết định đúng đắn (về mặt công nghệ và quản lý) được thông qua dễ dàng hơn và nhanh hơn nếu có liên quan đến vốn tư nhân. Điều đó sẽ làm giảm chi phí mà không thay đổi chất lượng và kết cục là người dân đóng thuế được hưởng lợi.

Tại Achentina chẳng hạn, hiệu quả kinh tế tổng thể do tư hữu hoá một phần các dịch vụ công (điện, khí đốt, nước, viễn thông) ước tính đạt 0,9%

GDP theo một mô hình cân bằng tổng thể (Chisari, Estache & Romero 1999). Lợi ích này là rất lớn nếu ta tính cả hiệu ứng tích tụ trung hạn.

b. Các phương thức đối tác công - tư cho phép giảm thiểu tình hình căng thẳng trong ngân sách Nhà nước, vì đã kéo được khu vực tư nhân vào chia sẻ rủi ro trong việc cấp vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Huy động vốn tư nhân sẽ làm giảm nhu cầu gia tăng công nợ. Đương nhiên, chính quyền thường phải bảo đảm cho phía đối tác tư nhân một nguồn thu và điều này giống như chi phí cho vay nợ. Tuy nhiên, khi thực hiện phương thức đối tác công-tư, việc chi trả này chỉ thực hiện khi hoạt động của đối tác tư nhân thu được kết quả thực sự (kết quả này phải đúng theo đề bài cụ thể được giao). Các phương thức đối tác công - tư do đó bảo đảm được tốt hơn tính hữu ích của các khoản thực chi, khác với việc thanh toán nợ vốn chẳng liên quan gì đến kết quả của các hoạt động được cấp vốn.

Lập luận trên được nhấn mạnh trong bối cảnh các nước đang phát triển. Trình độ kỹ thuật và nguồn nhân lực đôi tác tư nhân quốc tế đặc biệt có lợi cho những nước thiếu các yếu tố này do nguyên nhân cơ cấu. Khu vực tư nhân trong nước cũng có thể giữ một vai trò quan trọng: Họ biết được những ràng buộc và thông lệ trong nước; về mặt kinh tế, họ có động cơ né tránh những vấn đề gây ảnh hưởng xấu đến quá trình vận hành dịch vụ (đơn vị Nhà nước không phải lúc nào cũng có động cơ này vì điều đó không liên quan trực tiếp đến ngân sách dành cho họ). Tình hình cấp vốn từ ngân sách Nhà nước tại các nước đang phát triển thường rất căng thẳng: nợ nước ngoài, tầng lớp trung lưu mỏng hay thậm chí nguồn thu từ thuế cũng kém. Đối với trường hợp Việt Nam, nhu cầu về đầu tư phát triển đường bộ tăng nhanh chóng (do sự bùng nổ về kinh tế, dân số và đô thị) khiến cho việc kêu gọi vốn tư nhân cần đặc biệt được quan tâm [03].

2.5.2. Kinh nghiệm QLNN về thu và sử dụng PĐB của Trung Quốc

2.5.2.1. Kinh nghiệm QLNN về thu PĐB ở Trung Quốc

Năm 1981, tổng chiều dài đường cao tốc ở Trung Quốc chỉ có 900.000 km, phần lớn có tiêu chuẩn thấp. Sau hơn hai mươi năm xây dựng, đường cao tốc đã đạt khoảng 1.920.000 km, trong đó đường cao tốc vượt quá 41.000 km với chất lượng được cải thiện đáng kể.

Tại Trung Quốc, vốn đầu tư xây dựng mới đường bộ được phân bổ như sau: Ngân sách trung ương 15%; ngân sách địa phương 40%; vốn vay 30% và từ các nguồn khác 15%. Vốn duy tu bảo dưỡng từ các nguồn: Ngân sách cấp phát từ Chính phủ và thuế mua xe (10% giá trị xe); còn tại từ ngân sách địa phương thông qua lệ phí thu vào đầu phương tiện và các nguồn vốn khác như: vay của các tổ chức quốc tế, phát hành trái phiếu...

Việc thu PĐB ở Trung Quốc được chia thành hai loại: đường thu phí hoàn vốn và đường thu phí kinh doanh. Việc bố trí các trạm thu phí trong phạm vi tỉnh do chính quyền tỉnh quản lý. Các tuyến quốc lộ do BGTVT hoặc liên tỉnh cùng quản lý nhưng theo nguyên tắc: Thu thống nhất và phân chia theo tỷ lệ. Do vậy, nguồn quỹ cho duy tu bảo dưỡng các tuyến quốc lộ và tỉnh lộ ở Trung Quốc luôn được đảm bảo.

Đường huyện lộ chính quyền khoán cho các hộ dân đảm nhận từng đoạn tuyến với mức khoán cụ thể. Đường phải luôn êm thuận, người nhận khoán được đảm bảo lợi ích là hiệu quả. Việc "giao quyền thu PĐB" là một sáng kiến rất tốt, được tuyên truyền rộng rãi để mọi người cùng tham gia.

2.5.2.2. Kinh nghiệm QLNN về sử dụng PĐB ở Trung Quốc

Hệ thống tài chính xây dựng đường bộ và bảo trì trải qua ba giai đoạn. (i) Trước khi cải cách và mở cửa với thế giới bên ngoài: Chính phủ là cơ quan đầu tư duy nhất tài trợ xây dựng. Chính phủ quyết định về quy mô và cơ cấu đầu tư trên mỗi dự án. Việc đầu tư xây dựng đường cao tốc là khá hạn chế,

chủ yếu là phụ thuộc vào các quỹ, thiết bị, nguyên vật liệu và lực lượng lao động được phân bổ từ Chính phủ; (ii) Giai đoạn từ năm 1978 đến đầu những năm 1990: Tốc độ tăng trưởng kinh tế tăng, kéo theo nhu cầu đầu tư vào lĩnh vực vận tải tăng. Chính phủ tăng số tiền đầu tư xây dựng đường cao tốc và quản lý bằng việc đưa ra một loạt chiến lược và các biện pháp: Đầu tư xây dựng đường bộ từ nguồn tiền vay của các ngân hàng; Thành lập *quỹ xây dựng năng lượng và giao thông;* Ban hành *quy chế tạm thời về cơ cấu lại Hệ thống quản lý xây dựng và xây dựng cơ bản,* chuyển tiếp một hệ thống đấu thầu theo cơ chế thị trường để thay thế hệ thống phân bổ cũ; Nộp lệ phí bắt buộc khi mua xe được áp dụng trên toàn quốc, các địa phương tăng mức phí bảo trì và mở rộng phạm vi xây dựng đường cao tốc. Chính phủ ban hành *quy định về tính tiền lệ phí cầu đường và quy mô lớn xây dựng cây cầu bởi các kênh cho vay,* trong đó khẳng định và chuẩn hóa các phương thức xây dựng với khoản vay. Ví dụ, Quảng Đông là tỉnh dẫn đầu trong việc xây dựng những con đường số; Giai đoạn từ đầu thập niên 1990: Kinh phí đầu tư xây dựng đường bộ của Trung Quốc đã phát triển thành một hệ thống kết hợp "Vốn đầu tư của chính quyền trung ương, chính quyền địa phương, xã hội và vốn nước ngoài đầu tư", và "xây dựng với khoản vay, và tính tiền lệ phí cầu đường để trả lại các khoản cho vay".

Công tác QLNN về tài chính đầu tư xây dựng, bảo dưỡng đường bộ của Trung Quốc trú trọng tới hoàn thiện hệ thống pháp luật đầu tư và mở rộng quy mô đầu tư. Luật quy định xây dựng đường cao tốc luôn có sự tài trợ của Chính phủ..., có thể được vay từ trong nước và nước ngoài; Chính phủ khuyến khích các tổ chức trong và ngoài nước đầu tư xây dựng đường cao tốc; công ty phát triển hoặc quản lý đường cao tốc có thể phát hành trái phiếu; có quyền chuyển giao tài sản miễn tính phí; Chính phủ quy định lệ phí cầu đường phù hợp *Luật của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa*. Ban hành của pháp luật bảo

đảm một môi trường đầu tư xây dựng đường bộ thuận lợi. Chính phủ cũng đã ban hành các văn bản pháp luật nhằm đảm bảo và khuyến khích đầu tư phát triển đường bộ như: *Luật Công ty của Trung Quốc trên vốn đầu tư Doanh nghiệp nước ngoài; Luật Công ty của Trung Quốc liên doanh Doanh nghiệp nước ngoài; Luật đảm bảo thuế mua xe; Quy chế quản lý Tài chính ở nước ngoài; Quy chế quản lý doanh nghiệp Bond; Quy chế phí (Toll) trên đường cao tốc, cầu và đường hầm; Quy chế quản lý chuyển giao quốc lộ; Quy chế quản lý phí bảo trì đường cao tốc [12]*.

Tại Trung Quốc, bên cạnh đầu tư phát triển đường bộ thì việc chống tham nhũng trong đầu tư công, một loại hình phạm tội khá phổ biến được xử lý nghiêm khắc. Theo số liệu điều tra từ hơn 400 dự án đầu tư công thời kỳ kế hoạch 5 năm lần thứ 8, mức điều chỉnh kinh phí tăng gấp đôi chưa kể giá vật tư, nhân công tăng theo thời gian thi công kéo dài. Tổng dự toán công trình, thông thường khoản tiền dành cho thiết bị vật tư phải chiếm ít nhất là 60 %. Nhưng qua kiểm tra một số công trình chỉ chi khoảng 20 đến 30 % cho vật tư và thiết bị, còn lại là các khoản chi phí trung gian như: chi phí quản lý, chi phí giao dịch tiếp khách, chi phí đền bù giải phóng mặt bằng, di rời…

Tham nhũng đầu tư công không những hạ thấp hiệu quả đầu tư mà còn cản trở phát triển kinh tế quốc dân. Công trình ngầm ở sông Trường Giang qua kiểm toán đã phát hiện một số đơn vị thi công dùng tiền mua chuộc đơn vị giám sát quản lý, làm ăn dối trá, ăn cắp nguyên vật liệu, khai khống khối lượng vật tư và nhân công. Có những quan chức "ấu trĩ " về quản lý tài chính cho rằng tiêu tiền là kích thích tăng trưởng, bất kể tiêu vào việc gì, không quan tâm đến hiệu quả sử dụng đồng vốn. Đầu tư cho xây dựng cơ bản trở thành miếng mồi ngon cho một số ngành, một số người hưởng lợi, đầu thầu chỉ là hình thức, mục tiêu cuối cùng vẫn là lợi ích cục bộ, chia chác nội bộ.

Ngày 25-7- 2004, Chính phủ Trung Quốc chính thức công bố và áp dụng "Quyết định về cải cách thể chế đầu tư" được Quốc vụ viện chuẩn y đã nâng cao mức độ khoa học hoá, dân chủ hoá trong việc quyết định đầu tư. Quyết định này đòi hỏi phải kiện toàn cơ chế pháp nhân của hạng mục đầu tư, cải cách chế độ lập dự toán, hoàn thiên cơ chế thực hiện và tăng cường kiểm tra, giám sát theo "hệ thống đánh giá chất lượng dự toán", kiến lập chế độ trách nhiệm của cấp thẩm quyền xuất vốn. Nhờ vậy, hiệu quả đầu tư công được nâng cao và hạn chế khả năng xảy ra tham nhũng.

Cùng với Quyết định cải cách thể chế đầu tư, Chính phủ đã ban hành và áp dụng cải cách chế độ quản lý dự toán. Để chính phủ có đủ thời gian sàng lọc lựa chọn hạng mục đầu tư, thay đổi chế độ quản lý dự toán hàng năm thành chế độ nối với năm liền kề. Ví dụ, có thể quy định năm tài chính bắt đầu từ 1 tháng 4 năm này đến 31 tháng 3 năm sau hoặc từ 1 tháng 7 năm này đến 30 tháng 6 năm sau. Với quy định mới này, vừa tránh được những vướng mắc thường gặp do giới hạn thời gian vừa tạo điều kiện để công tác lập dự toán được tiến hành đúng trình tự và yêu cầu, lại có thể thẩm định kỹ trước khi phê duyệt.

Mô hình quản lý gộp 4 trong 1 (đầu tư, xây dựng, quản lý, sử dụng) đã tỏ ra không thích hợp và nhận được nhiều ý kiến phê phán bởi chủ đầu tư vừa quản lý vừa kinh doanh, vừa gọi thầu khảo sát, thiết kế, thi công, vừa mua sắm vật tư thiết bị dễ dẫn đến độc quyền, cửa quyền là kẽ hở cho tham nhũng đầu tư công.

Do vậy, mô hình "đại diện xây dựng" ra đời khuyến khích việc tách rời các khâu "đầu tư, xây dựng, quản lý, sử dụng", thúc đẩy các khâu chế ước lẫn nhau, nhất là trong các công đoạn gọi thầu thi công và cung ứng vật tư thiết bị. Mô hình "đại diện xây dựng được áp dụng có hiệu quả trong việc xây dựng 4 đường vành đai ở thủ đô Bắc kinh, dự toán là 14 tỷ Nhân dân tệ chỉ

dùng hết 9 tỷ, số tiền dự toán khống lên đến 5 tỷ Nhân dân tệ. Cuối cùng, việc kiến lập chế độ trách nhiệm quyết sách của cấp thẩm quyền duyệt vốn, chế độ trách nhiệm của người thực hiện hạng mục công trình và thực hành rộng rãi chế độ chất vấn trách nhiệm là biện pháp quan trọng nâng cao ý thức tuân thủ luật pháp. Những cá nhân, đơn vị gây thiệt hại cho đầu tư công và những người có liên quan phải bị truy cứu trách nhiệm hành chính, hình sự. Quản lý và thực hiện tốt, trách nhiệm đã góp phần tăng cường hiệu quả đầu tư công, giảm thất thoát, lãng phí vốn và phòng ngừa tham nhũng trong đầu tư công ở Trung Quốc.

2.5.3. Kinh nghiệm QLNN về thu và sử dụng PĐB ở các nước Âu - Mỹ

2.5.3.1. Kinh nghiệm QLNN về thu PĐB

Hiện nay trên thế giới phổ biến nhất có 7 cách thu phí: (i) sử dụng "vé giấy", một dừng để mua vé và một dừng để kiểm soát), hiện đang áp dụng phổ biến ở nước ta; (ii) sử dụng thẻ tín dụng hoặc tiền mặt (đồng xu): Công nghệ này được sử dụng phổ biến ở châu Âu, Mỹ, ít được sử dụng ở châu Á; (iii) sử dụng thẻ RADIO - không dừng, sử dụng ở các tần số khác nhau như ở châu Âu, châu Á. Giá thành của thẻ tuỳ thuộc vào loại tần số sử dụng, dao động từ 10 USSD đến 20 USSD/thẻ; (iv) sử dụng cổng hồng ngoại (OBU): không dừng. Vừa qua có thí điểm trên 2 làn (1làn đi và 1 làn về) tại trạm thu phí xa lộ Hà Nội (12 làn khác vẫn sử dụng vẽ mã vạch để kiểm soát). Giá thành cao từ 50 USD đến 60 USD/thẻ. Việc kiểm soát bị ảnh hưởng bởi bụi, mưa, sương mù và ánh sáng mặt trời, nên công nghệ này ít được sử dụng; (v) sử dụng vé từ: 2 dừng (1 dừng ở đầu đoạn đường vào để nhận thẻ, 1 dừng ở điểm ra để xác định độ dài của đường đã sử dụng và nộp phí). Thường sử dụng đối với tuyến đường dài, thu phí theo việc sử dụng từng phần đường trên cả đoạn (kiểm soát đầu vào và đầu ra cho phù hợp với từng đoạn). Thường áp dụng đối với đoạn đường bộ dài có mức thu phí lớn. Công nghệ này không

phù hợp với Việt Nam (mức thu thấp, đoạn đường thu phí ngắn); (vi) sử dụng mã vạch: 1 dừng in luôn trên vé thu phí. Chi phí thấp. Kiểm soát được theo các loại vé, thời gian sử dụng; (vii) sử dụng thẻ thanh toán điện tử (SMART CARD): dùng tần số thấp (từ 150 KHz đến 13 MHz) nên chỉ kiểm soát được trong phạm vi hoạt động từ vài cm đến tối đa là 50cm. ít được sử dụng để thu PĐB, mà thường sử dụng cho xe bus, xe điện ngầm. Theo khảo sát của Tạp chí chuyên ngành giao thông thông minh ITS, ở các nước châu Âu, châu Mỹ, việc thanh toán phí qua cầu bằng thẻ tín dụng, qua các máy thu phí đồng xu, thanh toán điện tử bằng thẻ Smartcard là phổ biến. Tại Mỹ, hầu hết các tuyến đường thu phí đều sử dụng công nghệ thu phí tiền xu với vé từ, hiện tại châu Âu và Mỹ ưu tiên dùng loại vé từ trên các tuyến xa lộ... Tuy nhiên, tất cả những hình thức bán vé này, ở Việt Nam nói riêng và các nước châu Á nói chung hầu như rất ít được sử dụng. Nếu có chăng như với hình thức thanh toán điện tử, một vài nước châu Á sử dụng nhưng thường kết hợp với hệ thống thẻ radio [04].

2.5.3.2. Kinh nghiệm QLNN về sử dụng PĐB ở Anh

Tại nước Anh, Chính phủ có tính tập trung hoá, mặc dù vậy, các Bộ thường có quyền tự chủ cao. Đối với các dự án quan trọng của Chính phủ, các tổ chức đóng vai chủ đầu tư dự án thuộc chuyên môn của họ. Ví dụ: dự án đầu tư xây dựng một tuyến đường cao tốc được quản lý bởi cơ quan quản lý đường cao tốc, dự án đường sắt được quản lý bởi cơ quan quản lý giao thông, các dự án cảng hàng không được quản lý bởi cơ quan cảng hàng không v.v. Ngoài ra còn có các công ty, các quỹ đầu tư làm chủ đầu tư của các dự án do họ đầu tư.

Đối với các dự án, chủ đầu tư uỷ nhiệm cho Kỹ sư chuyên ngành và Kiến trúc sư là công ty tư nhân (hoặc Nhà nước tuyển) để phác thảo dự án và thiết kế sơ bộ. Tư vân thiết kế và Tư vấn quản lý chi phí (Quantity Surveyor)

là các công ty tư nhân giới thiệu Kỹ sư chuyên ngành và Kiến trúc sư cho chủ đầu tư lựa chọn. Tư vấn quản lý chi phí tính toán khái toán chi phí trên đơn vị m2 hoặc Km2 để xác định lượng vốn cho dự án dựa trên các thông tin cơ bản về dự án. Thiết kế sơ bộ sẽ được trình cho Chủ đầu tư khi lượng vốn dành cho dự án được chấp thuận. Tư vấn quản lý chi phí lập dự toán sơ bộ mô tả lượng vốn đầu tư sẽ được chi tiêu như thế nào. Nếu chi tiêu vượt quá dự toán sơ bộ được duyệt sẽ được cảnh báo. Dự toán sơ bộ có bao gồm chi phí dự phòng giúp giải quyết các vấn phát sinh xảy ra. Mặc dù vậy, thường thì ít khi gặp những thay đổi trong ngân sách hoặc thiết kế sơ bộ trong giai đoạn thiết kế thi công. Khi xong thiết kế thi công, Tư vấn quản lý chị phí sẽ lập Biểu khối lượng bao gồm chi tiết tất cả các hạng mục công việc theo yêu cầu thiết kế. Biểu Khối lượng sẽ được áp giá và sau đó sẽ được sử dụng để phân tích Hồ sơ thầu của các Nhà thầu.

Tại Vương quốc Anh, không có Nhà thầu thuộc nhà nước (chỉ có các cơ quan quản lý công trình công cộng chủ yếu cho các công việc bảo trì và khẩn cấp), do đó các dự án quan trọng được đấu thầu giữa các công ty tư nhân. Có thể trao thầu dưới hình thức thầu chính, Xây dựng -Vận hành - Chuyển giao hoặc Chìa khoá trao tay. Sau khi trao thầu công trình giao thông, quy trình quản lý chi phí được thiết lập để kiểm soát giá trong quá trình xây dựng do Tư vấn quản lý chi phí tiến hành. Một cách khác để thực hiện dự án công trình giao thông của Chính phủ Anh là dự án được thực hiện bởi một nhà thầu chịu trách nhiệm cả về thiết kề vả xây dựng. Nhà thầu thiết kế và xây dựng có thể được lựa chọn một cách đơn giản thông qua thương thảo hợp đồng giữa nhà thầu và chủ đầu tư. Hoặc, nhà thầu thiết kế và xây dựng được chọn thông qua đấu thầu. Chủ đầu tư sẽ nêu rõ yêu cầu về công trình xây dựng hoàn thành, những phần việc còn lại sẽ thuộc trách nhiệm của Nhà thầu thiết kế và xây dựng. Chủ đầu tư yêu cầu các Nhà thầu đệ trình đề xuất bao gồm thiết kế và

giá trọn gói. Sau đó sẽ thương thảo hợp đồng để lựa chọn nhà thầu. Chủ đầu tư sẽ lấy ý kiến từ các nhà tư vấn Kiến trúc, kỹ thuật và quản lý chi phí để chọn lựa nhà thầu thiết kế và xây dựng. Tư vấn quản lý chi phí tham gia vào dự án để giúp chủ đầu tư kiểm soát chi phí dự án.

2.5.3.3. Kinh nghiệm QLNN về sử dụng PĐB ở Phần Lan

Phần Lan có khoảng 80.000 km đường giao thông công cộng do Cơ quan quản lý đường Phần Lan (Finnra) quản lý, có ngân sách là khoảng 700 EUR triệu USD và số nhân viên 950 người. Giá trị tài sản đường bộ hiện tại khoảng 14,9 tỷ EUR, trong đó khoảng 30% là tài sản của Nhà nước. Finnra có trách nhiệm lập kế hoạch, duy trì và phát triển của hệ thống giao thông đường bộ. Từ năm 2004, toàn bộ công việc bảo trì đường bộ, đầu tư và thiết kế 100% thực hiện bằng hình thức cạnh tranh.

Finnra có dữ liệu của tất cả các đường giao thông công cộng cho bảo trì đường bộ và cho đầu tư mới là ; (i) Đo lường của các điều kiện đường bộ và các mô hình dự đoán cho con đường trong điều kiện tương lai; (ii) Lưu lượng và dự toán chi phí giao thông; (iii) Chi phí và ảnh hưởng của tất cả các loại đầu tư và bảo trì; (iv) Hệ thống thông tin địa lý.

Tại Phần Lan, hệ thống kế toán tài chính mới áp dụng cho nhà nước và các tổ chức nhà nước vào đầu năm 1998, tương ứng với các công ty tư nhân dựa trên cơ sở kế toán doanh nghiệp và truyền ngân sách (khoản thu ngân sách). Trong kế toán doanh nghiệp, các báo cáo tài chính được thực hiện ở cuối của năm tài chính có thông tin về doanh thu và chi tiêu. Các bảng cân đối cho thấy: tài sản đường bộ, các tài sản cố định và tài sản hiện tại, doanh thu và chi tiêu từ hoạt động bảo trì hàng năm, chi phí đầu tư và khấu hao.

Tài sản đường: Tài sản đường bộ được chia cho ba phần: (i) Đường giao thông (hạ tầng, vỉa hè, cầu và kết cấu cơ khí khác); (ii) Con đường được xây dựng; (iii) Đất và mặt nước cho phục vụ cho xây dựng.

Tài sản đường được xác định giá trị theo trị giá tiền tệ từng giai đoạn được tiến hành dựa trên các nội dung:

a. *Khấu hao:* Giá trị của cấu trúc đường giảm xuống hàng năm bởi:(i) Khấu hao phù hợp với nhu cầu hàng năm duy trì và đổi mới; (ii) Giá trị của các phần đường đưa ra khỏi dịch vụ (Khấu hao chỉ tính đối với kết cấu đường hoàn thành, không tính với cấu trúc đường đang xây dựng, được tính toán hàng tháng, thể hiện trong bảng cân đối chỉ hàng năm).

b. *Thay đổi các tham số:* Năm 1998 - 2000 khấu hao đã được tính toán bằng phương pháp giảm cân bằng. Sau đó, tỷ lệ phần trăm là hằng số cho từng loại khấu hao đường đã được tính từ giá trị còn lại. Khi sử dụng phương pháp này, các khấu hao cho một đồng cơ cấu giảm mỗi năm. Tỷ lệ khấu hao được sử dụng là 2% cho hạ tầng, 10% cho hoạt động bề mặt, 1,2% cho cầu và 10% cho các cấu trúc khác và được tính toán một năm một lần. Từ đầu năm 2001 các khấu hao đã được tính toán hàng tháng. Số tiền khấu hao là không đổi vì khấu hao là một hằng tỷ lệ phần trăm.

c. *Quản lý tài sản đường:* là một quy trình có hệ thống từ việc duy trì, nâng cấp và điều hành tài sản, kết hợp với các nguyên tắc kinh doanh, kỹ thuật thực hành và kinh tế nhằm cung cấp các công cụ thuận lợi và linh hoạt cho các quyết định cần thiết nhằm đạt được sự mong đợi của công chúng.

Cơ quan quản lý đường được dịch chuyển từ hoàn toàn kiểm soát của chính phủ đến doanh nghiệp tư nhân. Sự thay đổi có một số đặc điểm đặc trưng: Đầu vào từ Chính phủ giảm, tăng phần quản lý của tư nhân và người sử dụng GTVT, được coi là khách hàng. Cách tiếp cận này có nghĩa là kết quả của các hoạt động quản lý mạng lưới đường được coi là một dịch vụ hay sản phẩm cung cấp cho khách hàng.

d. *Kiểm kê tài sản:* Cơ sở để xác định giá trị tài sản đường bộ gồm đường, cầu và kết cấu kỹ thuật khác như đường hầm.

Đường bộ thường được chia thành các đường hạ tầng, hoạt động bề mặt, thiết bị và phụ kiện. Những tài sản này cũng có thể bao gồm các vùng đất (ví dụ như các khu vực đường bộ, khu nghỉ ngơi vv), chưa hoàn thành đường dự án đường bộ và các cấu trúc được xây dựng. Việc duy trì bình thường là coi là chi phí hàng năm, nhưng bảo trì hoặc cải tiến với tác dụng lâu dài được xem là như đầu tư kinh phí. Để quản lý tốt cần thực hiện kiểm kê tài sản, những con đường cũng cần được đo lường các thông số cụ thể.

Các phương pháp định giá: Giá trị tài sản được tính trong sổ sách của chủ sở hữu, lưu giữ và ghi trong bảng cân đối trong năm kết thúc báo cáo tài chính.

Giá trị tiền tệ của tài sản đường có thể được định nghĩa trong nhiều cách khác nhau, ví dụ như sau: (i) Các giá trị sổ sách của một tài sản sử dụng trong hệ thống kế toán dựa trên giá mua ban đầu, được điều chỉnh khấu hao, hoặc bằng cách tăng hoặc giảm; (ii) Giá trị thị trường là giá hiện tại của tài sản có thể được lấy cho một tài sản nếu nó được bán trên thị trường tại một thời gian nhất định; (iii) Giá trị thay thế là giá hiện tại một tài sản tương tự thay thế một tài sản cũ của khoản thanh toán được thực hiện vào một ngày sau đó; (iv) Giá trị danh nghĩa là giá trị mua một tài sản vào ngày mua; (v) Giá trị thực tế được chuyển đổi từ giá trị danh nghĩa có tính đến lạm phát, kể từ ngày mua; (vi) Giá trị nhập chịu thuế là giá trị tiền tệ của một tài sản được xác định cho mục đích thuế; (viii) Giá trị hữu ích đại diện cho lợi ích định lượng hoặc chất lượng của một tài sản cho người sử dụng, có thể khác nhau tùy thuộc vào người sử dụng.

Báo cáo tài chính: Kiểm kê và xác định giá trị tài sản đường được thực hiện tại báo cáo tài chính bởi các quản lý đường bộ hoặc bên liên quan chịu trách nhiệm bảo trì đường bộ. Các GTGT đầu tư đường bộ và các khấu hao giảm giá trị thường cần phải được ghi trong tờ cả số dư và lợi nhuận và mất tài khoản. Các chỉ số tài sản đường sử dụng trong các báo cáo hàng năm và

báo cáo tài chính để giám sát hiệu suất, đo lường mức độ đầu tư cũng như chiến lược lập kế hoạch, phân bổ nguồn lực và quản lý đường bộ.

2.5.4. Bài học kinh nghiệm QLNN về thu và sử dụng PĐB cho Việt Nam

Ở Việt Nam, tỷ trọng vốn dành cho duy tu đường bộ ngày càng giảm, trước đây chừng 15% tổng ngân sách đầu tư cho GTVT, giờ chỉ khoảng 10%, không đủ đáp ứng duy tu, bảo dưỡng cơ sở hạ tầng. Hiện nay do quá nhấn mạnh vào xây dựng mới trong khi lại không có tiền cho việc duy tu, bảo trì. Nhu cầu về một khoản tài chính dành riêng cho vấn đề duy tu cơ sở hạ tầng thu từ những người sử dụng là hợp lý cả về mặt chuyên môn và bình đẳng xã hội. Thông qua kinh nghiệm QLNN về thu và sử dụng PĐB của một số nước nêu trên có thể rút ra một số kinh nghiệm cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, các nước đều quan niệm QLNN về thu và sử dụng PĐB cho đầu tư phát triển đường bộ là trách nhiệm của Nhà nước. Do vậy, hầu hết các quốc gia xác định việc thu phí trên các tuyến đường là một giải pháp tạo nguồn kinh phí để xây dựng mới, bảo trì và hoàn trả các khoản vay. Chính vì vậy, việc tổ chức phân công thu và sử dụng PĐB như thế nào cho hợp lý, sự kết hợp giữa nhà nước và tư nhân sao cho hài hòa lại phải tùy thuộc điều kiện của từng quốc gia nhằm đáp ứng nhu cầu đi lại của người dân; điều tiết hoạt động của các phương tiện nhằm hạn chế việc tắc nghẽn giao thông, ô nhiễm môi trường; đảm bảo sự phát triển hài hoà giữa các vùng miền.

Thứ hai, Nhà nước cần nghiên cứu đổi mới phương pháp quản lý và cung cấp dịch vụ công theo hướng chính quyền trung ương phân quyền cho cấp dưới và các địa phương, cho doanh nghiệp và các tổ chức thực hiện. Có thể xem xét thành lập cơ quan điều tiết độc lập, không những độc lập với các đối tác tư nhân và còn phải độc lập với sự giám sát đầy uy lực và quá trực tiếp của các cơ quan công quyền. Có chấp nhận như vậy thì mới lôi kéo được các nhà đầu tư nước ngoài vào lĩnh vực đường bộ vốn được coi là "rủi ro" cũng

như nâng cao được tính minh bạch trong QLNN về thu và sử dụng PĐB. Những thể chế này sẽ tạo ra những thủ tục thống nhất, công bằng và minh bạch và có được tính độc lập cao. Nhà nước chỉ là người định ra các khung chính sách, chiến lược, các tiêu chuẩn và kiểm tra tổ chức thực hiện. Nhà nước giữ vai trò điều phối hợp lý các nguồn vốn đầu tư cho đường bộ. Một mặt, nguồn vốn Nhà nước phải giữ vị trí chủ đạo trong các nguồn vốn đầu tư cho kết cấu hạ tầng đường bộ đặc biệt là trục đường quốc lộ chính và đường bộ đối ngoại. Mặt khác, khai thác mạnh mẽ vốn đầu tư của các tổ chức, doanh nghiệp và tư nhân trực tiếp đầu tư cho hạ tầng đường bộ.

Thứ ba, cần nghiên cứu ứng dụng công nghệ vào quá trình QLNN về thu và sử dụng PĐB đảm bảo thuận lợi cho người sử dụng phương tiện giao thông, tránh thất thoát khi thu phí. Phát triển mạng lưới đường bộ đi đôi với công nghệ thu phí tiên tiến và các biện pháp quản lý chi phí khoa học như: hình thức hợp đồng, phương pháp định giá đường bộ, định mức chi phí, hạch toán chi phí ... cũng như xác lập hệ thống tiêu chí đánh giá kết quả QLNN về sử dụng PĐB thuận tiện cho việc đánh giá, kiểm tra và sử dụng theo hướng minh bạch.

Thứ tư, để gắn kết Nhà nước – công dân – thị trường, trong việc đầu tư xây dựng đường bộ và quản lý sử dụng PĐB. Nhà nước phải là cơ quan quản lý đảm bảo đường bộ được đầu tư xây dựng theo kế hoạch, quy hoạch, các điểm thu phí được bố trí hợp lý, mức sử dụng PĐB phù hợp và có tác dụng điều tiết.

Thứ năm, Hoàn thiện các chính sách huy động vốn thông qua công cụ thuế, phí, lệ phí, đặc biệt là các loại thuế, phí liên quan trực tiếp và gián tiếp đến các đối tượng hưởng lợi ích từ hệ thống đường bộ như các loại PĐB, phí cho các loại xe hạng nặng, thuế đánh vào xăng dầu, thúc đẩy việc thành lập quỹ xây dựng đường cao tốc... Việc huy động, quản lý vốn vay, vốn liên doanh liên kết ở trong và ngoài nước từ các tổ chức tài chính quốc tế như WB và ADB cung cấp khoản vay để hỗ trợ cho sự phát triển cần phải được thực hiện trên cơ sở các văn bản có tính pháp quy, phải chỉ rõ trách nhiệm pháp lý

về tài chính cho các đối tượng liên quan, đồng thời bảo vệ quyền lợi cho các nhà đầu tư. Có như vậy mới khuyến khích được các chủ thể phi Nhà nước tích cực đầu tư vốn phát triển hệ thống đường bộ.

Thứ sáu, cần nghiên cứu lấy ý kiến của người dân, doanh nghiệp việc lập Quỹ bảo trì và sửa chữa đường bộ, phân bổ theo hướng địa phương có nhiều đường sử dụng lâu năm sẽ được ưu tiên và tách riêng chức năng người mua và người cung cấp dịch vụ. Quỹ bảo trì đường bộ là người mua các dịch vụ bảo trì đường bộ và người cung cấp dịch vụ là TCĐBVN và các Sở GTVT cấp tỉnh (và các đơn vị tương đương ở thành phố, đô thị). Nếu người cung cấp thường xuyên không đảm bảo chất lượng dịch vụ, người mua phải áp dụng biện pháp phạt tài chính. Lưu ý sự thất bại của các Quỹ đường bộ thuộc thế hệ đầu tiên trên thế giới, vì: không có cơ sở pháp luật rõ ràng; tiếp tục phụ thuộc vào ngân sách Nhà nước; tỉ lệ thu phí thấp; kiểm soát chi kém; không kiểm toán tài chính, kỹ thuật; không có khái niệm quản lý tài sản; quỹ bị sử dụng cho các mục đích khác; các quyết định được đưa ra dựa trên yêu cầu chính trị, không dựa trên nhu cầu bảo trì.

Thứ bảy, cần nghiên cứu từng bước cải cách hệ thống kế toán quản lý đường bộ theo hướng xem đường bộ như một tài sản; sử dụng các hệ thống quản lý kế toán tổng hợp và xác định giá trị đường bộ thông qua tiền tệ. Đây là một yếu tố quan trọng các nhà quản lý tài chính và các cơ quan giám sát hoàn thành nhiệm vụ. Phương pháp kế toán nên đơn giản, toàn diện, các khấu hao hàng năm nên tương ứng với nhu cầu bảo trì và bảo trì của mạng lưới đường bộ.

Thứ tám, cần có quy chế rõ ràng đối với công tác tư vấn lập dự án, tư vấn quản lý chi phí (Quantity Surveyor) cũng như trách nhiệm cơ quan, cá nhân có thẩm quyền phê duyệt dự án đầu tư, bảo trì đường bộ nhằm hạn chế thất thoát lãng phí trong lĩnh vực đầu tư, duy trì bảo dưỡng.

*

* *

CHƯƠNG 3
THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THU VÀ SỬ DỤNG PHÍ ĐƯỜNG BỘ Ở VIỆT NAM

3.1. Thực trạng đường bộ, thu và sử dụng PĐB bộ ở Việt Nam

3.1.1. Thực trạng đường bộ ở Việt Nam

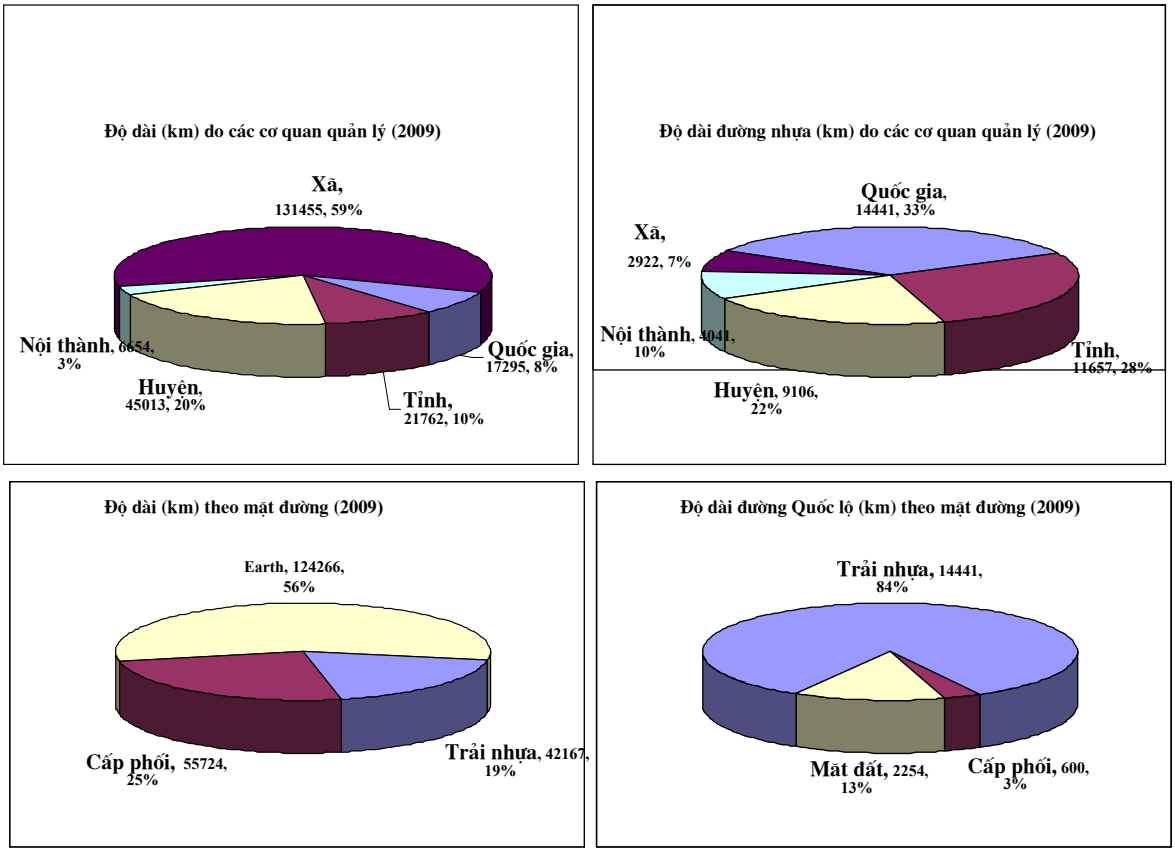
Theo số liệu thống kê tính đến tháng 12 năm 2009, hệ thống đường bộ của Việt Nam có chiều dài khoảng 222.000 km, trong đó quốc lộ là:16.000 km do BGTVT quản lý, nhưng vẫn chưa có đường cao tốc; đường tiêu chuẩn kỹ thuật cao (cấp I, cấp II) chiếm tỷ lệ thấp; nhiều tuyến chưa đảm bảo tiêu chuẩn kỹ thuật, cầu và đường chưa đồng bộ; một số vùng (miền núi) đường chưa thông xe được 4 mùa, việc đi lại còn không ít trắc trở. Chất lượng đường quốc lộ: đường loại tốt chiếm 31%; loại trung bình và khá là 35%; loại xấu 17,5% và loại đường rất xấu vẫn còn tới 16,5% được thể hiện tại *Hình 3.1*. Hành lang bảo vệ an toàn giao thông chưa đảm bảo đúng tiêu chuẩn, nhà dân bám đường quốc lộ rất nhiều. Việc mở rộng, nâng cấp rất khó khăn do khối lượng đền bù, giải phóng mặt bằng quá lớn [01]...

Hệ thống đường bộ Việt Nam có thể được phân loại làm nhiều mục do nhiều cơ quan quản lý và bảo dưỡng và khai thác như sau:

- Hệ thống đường bộ do Nhà nước đầu tư khai thác;
- Hệ thống đường bộ do Nhà nước đầu tư và giao cho doanh nghiệp khai thác;
- Đường bộ do doanh nghiệp đầu tư và kinh doanh khai thác (BOT);
- Đường bộ do cộng đồng và người sử dụng đầu tư và khai thác.

Trong vòng 10 năm từ 2001 đến năm hết 2009, vốn xây dựng cơ bản đầu tư phát triển cho 7.780 km đường là 39.408,339 tỷ đồng, vốn trong nước là

hơn 20 nghìn tỷ đồng. Trong khi đó, nguồn vốn sự nghiệp kinh tế (vốn sửa chữa đường bộ) đầu tư hàng năm cho việc quản lý bảo trì đường bộ quá ít. Nếu năm 2006, tổng số vốn dành cho công tác này là 406,94 tỷ đồng để sửa chữa cho 612 km đường, thì đến năm 2009, tổng vốn là 699,16 tỷ đồng sửa chữa bảo trì 924 km. Thực tế nhiều năm qua, để đảm bảo thường xuyên duy trì giao thông thông suốt, an toàn cho mạng quốc lộ, BGTVT đã chỉ đạo TCĐBVN phải thực hiện các khối lượng duy tu bảo dưỡng, khôi phục cầu yếu, xử lý các "điểm đen" mất an toàn giao thông, vá láng mặt đường...



Nguồn: Báo cáo Tổng cục đường bộ (2009)

Hình 3.1. Cơ cấu đường bộ Việt Nam

Nguồn vốn sửa chữa đường bộ hàng năm chỉ được đầu tư 500 - 600 tỷ đồng là quá thấp, dẫn đến tình trạng nợ đọng kéo dài, làm cho thợ duy tu bảo dưỡng đường thu nhập rất thấp, đời sống càng thêm khốn khó. BGTVT

đã báo cáo Thủ tướng Chính phủ việc này, đề nghị được xem xét, giải quyết khoản nợ tồn đọng 505 tỷ đồng vốn sửa chữa đường bộ từ năm 2006 trở về trước, tháo gỡ khó khăn cho cơ sở [10].

Một trong những vấn đề nổi cộm trong QLNN về đường bộ hiện nay thiếu vốn cho đầu tư, nâng cấp đường bộ, các nhà quản lý đã chỉ ra tỷ lệ cần thiết về vốn đầu tư trong quản lý, phân bổ vốn đầu tư cho đường bộ như: *"Một đồng bảo dưỡng bằng 4 đồng đầu tư mới"*. Hiện nay, vốn ngân sách chỉ đáp ứng được 30 – 40% yêu cầu bảo trì cầu đường bộ. Trong khi đó, công tác quản lý chi tiêu nguồn vỗn ít ỏi này chưa chặt chẽ, hiệu quả sử dụng vốn còn thấp. Thực hiện việc xây dựng mới hệ thống cầu, đường bộ ở Việt Nam là một tiêu chí được Nhà nước rất quan tâm, tập trung nguồn vốn đầu tư (kể cả nguồn trong nước và vay nước ngoài), đi trước một bước để phát triển KT-XH. Nhờ vậy, những năm gần đây, hạ tầng đường bộ từng bước được cải thiện, chất lượng đường được nâng lên đáng kể. Nhưng, làm được đường, mà không có vốn để bảo dưỡng, duy tu, sửa chữa đường thì mới là sự khởi đầu, chỉ là "đẻ" mà không "dưỡng"... Ngân hàng Thế giới (WB) đánh giá: "Trong 2 thập niên qua, các nước đang phát triển đã mất đi khoảng 45 tỷ USD cơ sở vật chất hạ tầng mà lẽ ra hoàn toàn có thể giữ lại được nếu chỉ chi phí khoảng 12 tỷ USD cho việc bảo dưỡng đường. Do sự thiếu hụt về tài chính, công tác quản lý, bảo trì không được thực hiện đúng chu kỳ, đó là nguyên nhân chính làm cho hệ thống cầu đường hư hỏng, xuống cấp nhanh chóng. Hàng loạt đường giao thông của Việt Nam hiện đang trong tình cảnh này. Do vậy, để giải quyết tháo gỡ những vướng mắc trước mắt và lâu dài việc thu và sử dụng PĐB là một trong những nội dung quan trọng cần được nghiên cứu cụ thể, khoa học nhằm khắc phục tình trạng thiếu vốn đầu tư cho phát triển mạng lưới đường bộ tại Việt Nam. *Bảng 3.1* cho ta thấy một phần thực trạng về kinh phí cấp cho đường bộ hiện nay.

Bảng 3.1. Mức cấp vốn duy tu bảo dưỡng đường bộ năm 2009

Đơn vị tính: triệu đồng/năm

Loại đường	Tổng (triệu đ/năm)	Thực trạng cấp vốn
Đường quốc lộ	15.000	Vốn hoàn toàn do ngân sách NN cấp
Tỉnh lộ	17.000	Vốn hỗ trợ từ TƯ, ngân sách tỉnh chỉ đủ dùng cho bảo dưỡng thường xuyên, không đủ cho bảo dưỡng định kỳ.
Huyện lộ	36.400	Vốn bảo dưỡng thường xuyên và bảo dưỡng định kỳ thiếu vì dành cho bảo dưỡng quá ít hoặc sử dụng không hiệu quả.
Đường xã và thôn	131.400	được huyện hỗ trợ nhưng rất ít, phải huy động từ dân

Nguồn: Quản lý và cấp kinh phí cho bảo dưỡng đường bộ Việt Nam – Bộ Giao thông Vận tải (2009).

3.1.2. Thực trạng thu phí đường bộ ở Việt Nam

Mạng lưới trạm thu PĐB của Việt Nam bao gồm 44 trạm trên 26 tuyến quốc lộ, có tới 40 trạm vẫn áp dụng hình thức thu phí thủ công, sử dụng thiết bị barie điện, đèn tín hiệu giao thông và một số trạm có camera giám sát thông thường. Chỉ có 4/44 trạm sử dụng phương pháp thu phí bán tự động, chủ yếu ở khâu kiểm soát với quy trình thu hai dừng: một dừng mua vé và một dừng soát vé. Công nghệ bán tự động được sử dụng ở các thiết bị nhận dạng xe (đặt trước hoặc sau điểm soát vé); thiết bị soát vé từ/giấy in/thẻ Smart Card; thiết bị mạng máy tính; thiết bị camera giám sát (có tại một số trạm) và một số trạm cũng đã sử dụng thiết bị barrie điện bán tự động cùng đèn tín hiệu giao thông... Theo đánh giá của các chuyên gia công nghệ thông tin, với hạ

tầng cơ sở nêu trên, việc thu phí thực hiện bằng phương pháp thủ công, quy trình thu rườm rà, chưa thuận tiện, sử dụng nhiều nhân lực, không đảm bảo an toàn giao thông, tồn tại nhiều kẽ hở phát sinh tiêu cực.

Một số trạm thu phí dù đã được trang bị hệ thống thu phí tự động nhưng hoạt động còn mang tính chất độc lập, đơn lẻ, chưa đáp ứng khả năng chia sẻ thông tin quản lý và thống kê, trong khi đó, hầu hết các nước trên thế giới đã chuyển sang các hình thức thu phí điện tử. Tình hình thực tế nói trên đòi hỏi cần hiện đại hoá mạng lưới trạm thu phí với mục đích tạo thuận lợi tối đa cho phương tiện qua lại, đồng thời tận thu cho Ngân sách nhà nước, chống phát sinh tiêu cực. Các mục tiêu cụ thể của Nhà nước trong việc hiện đại hóa mạng lưới trạm thu phí là thiết lập một hệ thống thu phí hiện đại với quy trình thu phí đơn giản, hiện quả, thống nhất. Nhà nước cần đồng bộ hóa, tiêu chuẩn hóa trang thiết bị trên toàn mạng nhằm cho phép thực hiện tốt nhất việc thanh toán liên mạng và đáp ứng các hình thức phí lượt, phí kỳ, phí trả trước và cả loại phí đi toàn quốc. Đặc biệt, việc hiện đại hóa còn nhằm đảm bảo an toàn giao thông ở mức tối đa và không gây ùn tắc tại khu vực trạm thu phí; tình trạng công nhân làm việc trên mặt đường sẽ không còn, tăng cường hiệu quả công tác giám sát chống tiêu cực. Công tác thu PĐB tại 4 loại đường bộ phân theo nguồn vốn đầu tư như sau:

1. Đường bộ do Nhà nước đầu tư và khai thác: Mức thu PĐB đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước được áp dụng thống nhất cho tất cả các trạm theo biểu mức thu ban hành. BGTVT và UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện việc nghiên cứu, sắp xếp, giảm bớt các trạm thu phí không phù hợp, bảo đảm các tuyến đường nối liền có khoảng cách giữa 2 trạm thu phí tối thiểu từ 70 km trở lên.

Trường hợp cá biệt, đoạn đường bộ không bảo đảm khoảng cách giữa hai trạm thu phí tối thiểu 70 km thì BGTVT hoặc HĐND cấp tỉnh có văn bản gửi

Bộ Tài chính, nêu rõ lý do đề nghị thu phí, kèm theo đề án thu phí (phương thức đầu tư, thời hạn xây dựng hoàn thành bàn giao, thời hạn đưa công trình vào sử dụng, độ dài và chất lượng đường, việc xây dựng trạm thu phí và các điều kiện bảo đảm công tác tổ chức thu phí, thời hạn dự kiến bắt đầu thu phí, khả năng lưu lượng phương tiện qua lại, dự kiến mức thu và căn cứ xác định mức thu, dự kiến khả năng thu và hiệu quả thu phí) xem xét, quyết định.

Có thể phân tích việc thực hiện thu PĐB tại tuyến quốc lộ 5 làm ví dụ: Trên tuyến đường này, ngành GTVT đã chi hơn 5 tỷ đồng để xây dựng trạm thu phí và nhà làm việc tại hai địa điểm thuộc địa phận tỉnh Hải Dương và Quán Toan (Hải Phòng), đồng thời giao việc thu phí cho Công ty quản lý và sửa chữa đường bộ 240 thực hiện. Sau một thời gian triển khai thực hiện, việc tổ chức thu phí trên tuyến đường này đã phát sinh tiêu cực, như quay vòng vé, thu tiền không vé... Vì vậy, ngành GTVT lại đầu tư gần 30 tỷ đồng để lắp đặt các thiết bị đếm xe, soát vé hiện đại, với mục tiêu chuyển từ thu phí thủ công sang kiểm tra, bán vé và soát vé tự động. Nhưng rồi không biết lý do gì mà toàn bộ số thiết bị này bị trùm bạt để sáu, bảy năm nay không hoạt động. Cuối năm 2005 và đầu năm 2006, ngành GTVT lại quyết định di chuyển cả hai trạm thu phí Hải Dương và Quán Toan về hai địa điểm mới tại Km 24 và Km 78. Vậy là vừa phải chi nhiều tỷ đồng cho việc xây dựng hai trạm thu phí mới, đồng thời hai cơ sở cũ không sử dụng nữa phải dỡ bỏ, tốn kém nhiều tỷ đồng.

2. Đường bộ do Nhà nước đầu tư và giao cho doanh nghiệp khai thác: Việc tổ chức thu phí của ngành GTVT trong thời gian qua còn nhiều thiếu sót, từ việc bố trí quy hoạch, xây dựng, mua sắm trang thiết bị cho các trạm, đến tổ chức kiểm tra, kiểm soát việc thu phí, và gần đây nhất là sự chậm trễ trong việc chuyển giao quyền thu phí đã gây thất thoát, lãng phí nhiều tỷ đồng của Nhà nước và doanh nghiệp. Ai là người phải chịu trách nhiệm?

Trước năm 1997, chưa được các cơ quan có thẩm quyền của tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu phê duyệt, cấp phép đầu tư. Công ty Cổ phần Thanh Tâm vẫn bỏ

vốn để nâng cấp đường Thanh Tâm dài khoảng 3,2 km, rộng 9 -12m, qua huyện Tân Thành nối với Quốc lộ 51A và các mỏ khai thác đá. Từ năm 1997 đến 2008, Công ty Thanh Tâm đã tự ý tổ chức thu PĐB các loại xe với số tiền thu "lậu" trên 1,6 tỉ đồng. Công ty này đã tái đầu tư số tiền trên 1,5 tỉ đồng để nâng cấp đường, thanh tra đề nghị truy thu 100 triệu đồng.

Năm 2008, BTC đề nghị áp dụng phương thức đấu thầu và BGTVT hoàn chỉnh Thông tư hướng dẫn chuyển giao quyền thu PĐB có thời hạn (theo phương thức đấu thầu). Chủ trương của Nhà nước chuyển giao quyền thu phí nhằm thu ngay một lượng vốn nhất định để bổ sung cho duy tu, bảo dưỡng đường bộ hoặc đầu tư những dự án khác. Chỉ hình thức đấu giá mới đáp ứng được yêu cầu này. Sau thất bại của đợt đấu thầu chuyển giao quyền thu phí đầu tiên diễn ra vào năm 2005 (Quốc lộ 5), 4 năm gián đoạn, vào ngày 31/7/ 2008, TCĐBVN khởi động lại công tác xã hội hóa quyền thu phí bằng việc mở thầu 3 gói thầu chuyển giao quyền thu PĐB có thời hạn trên Quốc lộ 1A và Quốc lộ 18. Đây là đợt đấu thầu chuyển giao quyền thu phí lớn nhất từ trước tới nay do cơ quan QLNN về đường bộ thực hiện kể từ khi chủ trương bán quyền thu PĐB được khởi xướng vào năm 2004.

TCĐBVN cho biết, trong đợt đấu thầu quyền thu phí được thực hiện theo hình thức đấu thầu rộng rãi, có 2 trạm thu PĐB nằm trên Quốc lộ 1A và 1 trạm thu PĐB nằm trên Quốc lộ 18 cùng thời gian chuyển giao là 5 năm (60 tháng). Theo đó, 2 trạm trên Quốc lộ 1A (Trạm thu phí Hoàng Mai tại Km 393 + 400 tại tỉnh Nghệ An có giá khởi điểm khoảng 170 tỷ đồng và Trạm thu phí Bàn Thạch tại Km 1350 + 150 tại tỉnh Phú Yên có giá khởi điểm khoảng 180 tỷ đồng. Trạm thu phí đầu tiên trên Quốc lộ 18 - trục đường nối 2 đỉnh của Vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc (Hà Nội, Quảng Ninh) được bán là Trạm thu phí Bãi Cháy tại Km 114 + 700 (Quảng Ninh), có giá khởi điểm khoảng 230 tỷ đồng. Trong số 3 trạm được đem ra bán quyền thu phí, Trạm

thu phí Bàn Thạch vừa được TCĐBVN đầu tư 20 tỷ đồng để có thể thu phí bằng thẻ tự động với công nghệ hiện đại nhất Việt Nam. Đợt đấu thầu chuyển giao quyền thu phí này có 2 điểm đáng chú ý: (i) giá trị hợp đồng chuyển giao quyền thu phí không được điều chỉnh trong suốt thời hạn hợp đồng. Thời gian chuyển quyền thu phí là yếu tố duy nhất được điều chỉnh trong trường hợp lãi suất tiền vay và tiền gửi do Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam công bố và mức thu phí hoặc đối tượng thu phí có sự thay đổi so với Đề án chuyển giao quyền thu phí; (ii) đơn vị trúng thầu là đơn vị có giá bỏ thầu cao nhất so với giá khởi điểm.

Nhà nước tổ chức đấu thầu và chuyển giao quyền thu phí cho cho các DN thắng thầu. Đây là một chủ trương đúng, tuy nhiên do chưa có kế hoạch thực hiện cụ thể và sự thống nhất trong QLNN về thu PĐBi nên: Các doanh nghiệp quản lý đường bộ có loại vé riêng để bán cho các phương tiện qua trạm, giá vé cũng thường cao hơn giá vé bán tại các trạm Nhà nước quản lý. Vé lượt tại các trạm do Nhà nước quản lý không có giá trị đi qua các trạm này, đó là điều bất hợp lý. Hiện BTC quy định cho phép Doanh nghiệp trúng thầu được đề nghị mức thu phí qua trạm không vượt quá 2 lần mức thu phí quy định tại các trạm thu phí của Nhà nước; Và nếu giá do Doanh nghiệp trúng thầu xác định nằm đúng trong "khung" ấy, thì đương nhiên Bộ khó có thể từ chối đề nghị của Doanh nghiệp. Như vậy, vô hình trung, cùng với việc tổ chức đấu thầu chuyển giao quyền thu phí, BTC đã... bán luôn chức năng quản lý của chính Bộ này: Đó là chức năng xác định mức thu phí tại trạm thu PĐB.Vụ việc của các Doanh nghiệp vận tải thành phố Hồ chí Minh chính từ việc cơ quan quản lý đồng ý cho xây dựng Trạm thu phí Xa lộ Hà Nội mới vô hình trung đã tạo nên sự bất hợp lý không đáng có, xâm phạm quyền lợi của số đông Doanh nghiệp. Mặt khác, quy định quản lý các trạm thu phí hiện nay đang gây rất nhiều phiền hà cho các phương tiện giao thông. Các trạm thu

phí chưa chuyển giao quyền thu phí hiện không có biện pháp hiệu quả để chặn nạn quay vòng vé. Các trạm đã chuyển giao thì bị tăng giá vé và cũng không đảm bảo yêu cầu thuận lợi cho phương tiện giao thông. Chẳng hạn có trạm không bán nhiều vé/lượt như trạm thu phí Cầu Giẽ (quốc lộ 1), rồi hiện tượng "loạn" trạm thu phí tại thành phố Hồ Chí Minh và địa bàn cả nước. Điều nhìn thấy rõ ràng nhất, là yêu cầu cực kỳ rõ ràng, chính xác của BGTVT là đảm bảo khoảng cách tối thiểu giữa các trạm thu phí không ít hơn 70 km đã không thể được "hiện thực hóa". Kết quả là chi phí vận tải, đi lại của các phương tiện giao thông bị đội lên khá cao nhưng lại vẫn không thuận tiện, nhanh chóng và từ đó không đảm bảo yêu cầu an toàn phương tiện khi vận hành trên đường.

Vé lượt in theo mẫu của BTC, có giá trị đi qua tất cả các trạm thu phí trên cả nước. Còn vé trạm là loại vé của các trạm thu phí vẫn thuộc quyền quản lý Nhà nước, nhưng do Doanh nghiệp quản lý trạm thu phí phát hành và chỉ có giá trị để đi qua chính trạm thu phí bán nó. Vé trạm có giá bán đúng với quy định của Nhà nước. Hiện, các trạm thu phí do Nhà nước quản lý vẫn bán song song cả hai loại vé trạm và vé lượt. Nhưng trong đa số trường hợp, mỗi xe được mua số lượng tùy ý vé lượt. Còn với vé trạm, thường mỗi nhân viên bán vé chỉ bán một vé cho một xe qua trạm. Lý do đơn giản vì vé ấy chỉ có giá trị qua trạm bán nó. Mỗi vé thu PĐB theo quy định của BTC có 3 liên. Cơ quan quản lý xem xét doanh thu bán vé dựa trên các cuống vé lưu tại trạm – cũng là liên thứ nhất của vé. Còn khi bán, nhân viên bán xé hai liên đưa cho người mua đưa xe đi qua bục soát vé. Tại đây, nhân viên soát vé xé một liên để cho xe qua trạm, liên còn lại trả cho lái xe. Tuy nhiên, nhiều lái xe thường đưa luôn mà không lấy lại liên 3 của vé, như vậy hai liên của vé sẽ vẫn dính liền nhau. Và đó là cơ hội để vé "được" quay vòng. Những chiếc vé này được thu hồi, dán hờ vào tập cuống vé để sau đó bán lại cho những xe khác qua trạm. Đương nhiên, tiền bán những vé này không được hạch toán để nộp cho

Nhà nước, mà "chảy" vào "quỹ đen" của trạm thu phí. Thực ra, quay vòng vé là hành vi vi phạm pháp luật đã bị phát hiện nhiều. Trong một số trường hợp, không ít cán bộ, nhân viên trạm thu phí đã bị xử lý kỷ luật, thuyên chuyển hoặc buộc thôi việc. Tuy nhiên, việc quay vòng vé vẫn diễn ra. Tại trạm thu phí Cầu Bình (quốc lộ 37 thuộc Hải Dương) do Cty cổ phần quản lý và sửa chữa đường bộ 240 quản lý, đầu tháng 7/2009, nhân viên bán vé đã bán 4 vé trạm cho 2 ôtô đi liền nhau cùng lúc. Tuy nhiên, xeri các vé đều lệch nhau, không thứ tự. Cũng tại trạm thu phí này, tới ngày 5/10/2009, kiểm tra xeri vé do trạm bán cho hai phương tiện đi liền cùng lúc với nhau cũng cho kết quả lệch nhau hoàn toàn. Dư luận yêu cầu chính sách quản lý với hoạt động thu PĐB cần phải được chuẩn hóa, tạo thuận lợi tối đa cho người dân. Quyền lợi của người dân, của xã hội cần đặt lên trên, và là mục đích quản lý cuối cùng, chứ không thể sau quyền lợi ngành, quyền lợi Doanh nghiệp.

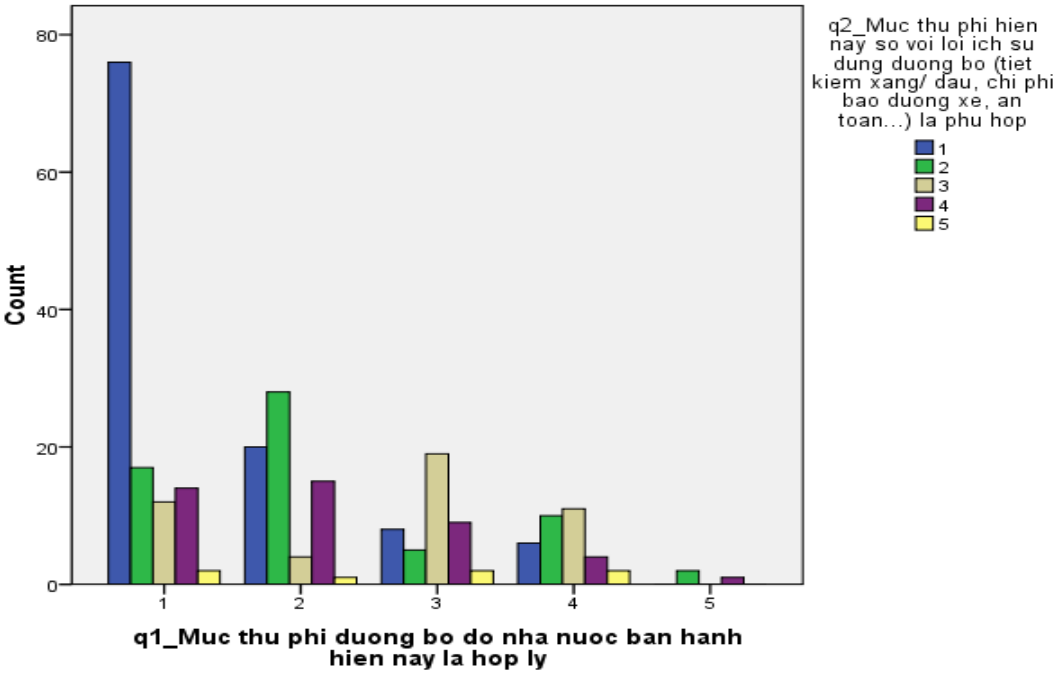
3. Đường bộ do doanh nghiệp đầu tư và kinh doanh khai thác (BOT): Chính phủ ký ban hành một số cơ chế thí điểm với các dự án đầu tư, khai thác đường bộ cao tốc do Công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC) làm chủ đầu tư. Theo đó, VEC có quyền quyết định mức thu phí cũng như khai thác các dịch vụ dọc tuyến đường cao tốc do doanh nghiệp này làm chủ đầu tư như trạm xăng dầu, trạm dừng xe, quảng cáo và các công trình khác. Nếu các dự án đường cao tốc được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thẩm định là có hiệu quả thì được vay lại từ nguồn vốn vay hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), nguồn vốn vay thông thường hoặc vay thương mại của các Chính phủ, các tổ chức tín dụng quốc tế, hoặc từ nguồn vốn phát hành trái phiếu quốc tế dài hạn của Chính phủ. VEC cũng sẽ được phát hành trái phiếu công trình trong nước và quốc tế do Chính phủ bảo lãnh. Nếu trong thời gian hoàn vốn của dự án, VEC chưa thu hồi đủ vốn từ nguồn thu và các nguồn thu khác để trả các khoản vay, thì được phát hành thêm trái phiếu để hoàn trả.

Đối với những dự án đầu tư đường cao tốc do Nhà nước yêu cầu đầu tư nhưng khả năng thu phí hoàn vốn thấp, Chính phủ sẽ xem xét hỗ trợ chi phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng. VEC được thành lập năm 2004 nhằm xây dựng mạng đường cao tốc Việt Nam qua hình thức "lấy cao tốc xây cao tốc". Công ty này kinh doanh, xây dựng mạng đường cao tốc quốc gia, các công trình kết cấu hạ tầng giao thông và khai thác các dịch vụ dọc tuyến cao tốc như nhà nghỉ, nhà hàng, trạm xăng, biển quảng cáo, vật liệu xây dựng. Hiện VEC quản lý 5 dự án đường cao tốc: tuyến Cầu Giẽ - Ninh Bình 50 km, Nội Bài - Lào Cai 260 km, Thành phố Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây 54 km, Trung Lương - Cần Thơ 80 km và Nội Bài - Mai Dịch 20 km. Đây là mô hình mới thử nghiệm Chính phủ, các Bộ ngành cần có sự quan tâm hỗ trợ và điều chỉnh tháo gỡ những vướng mắc kịp thời.

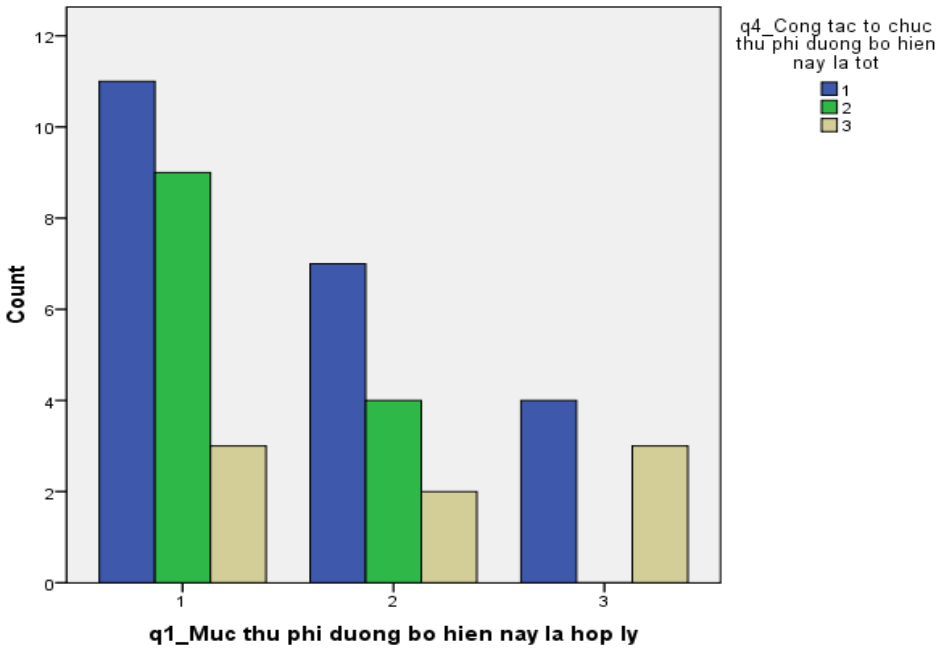
4. Đường bộ do cộng đồng và người sử dụng đầu tư và khai thác: Hình thức Cộng đồng đầu tư, quản lý và khai thác không phải là hình thức mới ở Việt Nam. Trước đây, nhiều địa phương, làng xã đã có những hình thức huy động sự đống góp của người dân, cộng đồng để đầu tư xây dựng đường làng ngõ xóm. Nhiều tuyến đường do làng xã đầu tư và tự thu phí sử dụng. Tuy nhiên đây là một hình thức còn nặng tính tự phát, chưa được tổ chức quản lý một cách chính thức, mức thu cũng như việc sử dụng các nguồn vốn này tại các địa phương cũng rất khác nhau. Trong thời gian tới BGTVT cần quy định những quy chế thu chi, biện pháp tổ chức thực hiện và phối hợp với chính quyền địa phương, quy chế kiểm tra giám sát thực hiện một cách chặt chẽ công khai và dân chủ nhằm phát huy hiệu quả của hình thức này.

Đánh giá công tác thu PĐB do tác giả thực hiện đối với các doanh nghiệp vân tải đường bộ và cá nhân cho thấy mức thu PĐB hiện chưa hợp lý, người sử dụng đường bộ trả tiền nhưng sản phẩm chưa tương xứng với chi phí mà họ đã trả, công tác thu PĐB tổ chức thực hiện chưa được tốt, thể hiện tại *Hình 3.2* như sau:

Cá nhân



Doanh nghiệp



Nguồn: Tác giả 2010.

Hình 3.2. Kết quả điều tra đối với cá nhân và doanh nghiệp về mức thu PĐB

Tuy nhiên theo số liệu thống kê của TCĐBVN, 44 trạm thu PĐB, phân bổ theo các tuyến quốc lộ có kết quả hoạt động được thể hiện tại *Bảng 3.2,* trong năm 3 năm từ 2006 đến hết 2009 như sau:

Bảng 3.2. Kết quả thu phí của các trạm thu phí trên cả nước

Đơn vị tính: Triệu đồng

T.T	Tên trạm	Vị trí trạm	Thuộc địa phương	KH thu (năm 2007)	KH thu (năm 2008)	KH thu (năm 2009)
1	2	3	4	5	6	7
	Quốc lộ 1A			**227.300**	**231.075**	**241.213**
1	Trạm cầu Lường	Km 97	Lạng Sơn	6.500	6.702	7.500
2	Trạm Chương Dương	Km 166	Hà Nội	39.000	38.666	40.000
3	Trạm nam cầu Giẽ	Km 226	Hà Nam	26.000	25.937	28.100
4	Trạm Tào Xuyên	Km 318	Thanh Hoá	12.500	13.464	13.500
5	Trạm Hoàng Mai	Km 391	Nghệ An	13.000	14.453	15.000
6	Trạm Bến Thuỷ	Km 468	Nghệ An	9.000	8.998	9.500
7	Trạm cầu Rác	Km 539	Hà Tĩnh	7.900	8.074	9.900
8	Trạm Gianh	Km 625	Quảng Bình	11.500	12.357	13.500
9	Trạm Quán Hầu	Km 671	Quảng Bình	1.400	1.721	2.100
10	Trạm Đông Hà	Km 770	Quảng Trị	7.500	7.608	8.500
11	Trạm Phú Bài	Km 840	Thừa thiên Huế	17.500	20.223	21.500
12	Trạm Đà Rằng	Km 1333	Phú Yên	18.000	17.090	19.000
13	Trạm Diên Phú	Km 1453	Khánh Hoà	30.000	18.513	20.000
14	Trạm Cam Thịnh	Km 1517	Khánh Hoà	10.500	30.862	34.500
15	Trạm Mỹ Thuận	Km 2027	Vĩnh Long		5.767	
	Quốc Lộ 2			**7.000**	**8050**	**9.000**
16	Trạm Trạm Việt Trì	Km 32	Phú Thọ	7.000	8.001	8.900
	Quốc lộ 3			**8.900**	10.023	**11.900**
17	Trạm Sóc sơn	Km 30	Hà Nội	8.900	9.567	10.900
	Quốc Lộ 5			**48.800**	**51.815**	**52.800**
18	Trạm Trạm Hải Dương	Km 57	Hải Dương	38.000	39.568	41.000

19	Trạm Quán Toan	Km 87	Hải Phòng	10.800	12.147	15.800
	Quốc Lộ 6					
20	Trạm Chương Mỹ	Km 31	Hà Tây	8.200	9.354	14.200
	Quốc Lộ 7					
21	Trạm Quốc lộ 7	Km 18	Nghệ An	2.500	2.876	3.500
	Quốc lộ 8					
22	Trạm Hồng lĩnh	Km 3	Hà Tĩnh	2.500	2.682	2.800
	Quốc lộ 10					
23	Trạm Tiên Cựu	Km 56	Hải Phòng	840	452	840
	Quốc Lộ 14					
24	Trạm số 2	Km 127	Bình Phước	5.200	6.832	7.200
25	Trạm số 3	Km 210	Đắc Lắc	5.000	5.792	6.000
26	Trạm số 4	Km 340	Đắc Lắc	8.500	9.191	12.500
27	Trạm Buôn Hồ	Km 390	Đắc Lắc	2.500	5.544	6.500
	Quốc lộ 18					
28	Trạm Trạm Uông Bí	Km 58	Quảng Ninh	12.500	9.224	11.500
29	Trạm Ba Chẽ	Km 198	Quảng Ninh	2.570	3.872	3.570
	Quốc lộ 19					
30	Trạm Nhân Tân	Km 30	Bình Định	8.500	9.544	12.500
31	Trạm Chư Á	Km 160	Gia lai	6.500	7.999	9.500
	Quốc lộ 21					
32	Trạm Mỹ Lộc	Km 137	Nam Định	6.200	7.524	8.200
33	Trạm Đồ Quan	Km 150	Nam Định	2.100	2.579	3.100
	Quốc lộ 22A					
34	Trạm Gò dầu	Km 49	Tây Ninh	4.800	5.581	6.800
	Quốc lộ 26					
35	Trạm Madrak	Km 62	Đắc Lắc	4.000	4.020	5.060
	Quốc lộ 32					
36	Trạm Phong Châu	Km	Phú Thọ	1.120	1.146	1.320
	Quốc lộ 37					
37	Trạm Nông Tiến	Km	Tuyên Quang	1.450	2.300	2.450
	Quốc lộ 39	Km				
38	Trạm Triều Dương	Km	Thái Bình	1.350	2.010	2.350

	Quốc lộ 48					
39	Trạm Sông Hiếu	Km	Nghệ An	1.625	2.206	2.625
	Quốc lộ 51	Km				
40	Trạm số 1	Km 11	Đồng Nai	36.000	38.339	39.000
	Quốc lộ 80					
41	Trạm Kiên Tân	Km 65	Cần Thơ	7.500	8.630	9.500
	Quốc lộ 183					
42	Trạm Cầu Bình và Quốc lộ 183	Km 17	Hải Dương	7.500	7.554	8.500
43	**Đường bắc Thăng Long - Nội Bài**					
44	Trạm KM 10	Km 10	Hà Nội	25.000	28.023	30.000
	Tổng cộng			**459.455**	**470.288**	**489.435**

Nguồn: TCĐBVN(2009).

3.1.3. Thực trạng sử dụng phí đường bộ ở Việt Nam

Hiện tại, việc QLNN về sử dụng PĐB đối với các tuyến đường do NSNN đầu tư được giao cho đơn vị doanh nghiệp nhà nước thuộc TCĐBVN, mở tài khoản sử dụng PĐB tại Kho bạc nhà nước nơi giao dịch và được quản lý như sau:

Đơn vị, tổ chức thu PĐB được trích để lại một phần số tiền phí sử dụng đường bộ thực thu được trước khi nộp vào NSNN theo tỷ lệ (%), cụ thể:

a) Đối với đơn vị tổ chức thu phí đường địa phương được trích tỷ lệ (%) theo quyết định của Chủ tịch UBND cấp tỉnh.

b) Đối với đơn vị tổ chức thu phí quốc lộ được trích 20% trên tổng số tiền PĐB thực thu được.

Riêng các khoản chi không thường xuyên và các khoản chi đặc thù theo quy chế riêng của nhà thiết kế, như: chi sửa chữa lớn nhà điều hành, sửa chữa lớn trạm thu phí, chi phí duy tu, bảo dưỡng cầu đường bộ, điện chiếu sáng các cầu (đối với đoạn đường có cầu), chi bảo vệ cầu, mua xe chở tiền, sửa chữa

lớn xe chở tiền được bố trí bằng nguồn kinh phí NSNN cấp theo dự toán được duyệt hàng năm (ngân sách trung ương đối với quốc lộ, ngân sách địa phương đối với đường địa phương).

Cơ quan Thuế trực tiếp quản lý có nhiệm vụ kiểm tra tờ khai, đối chiếu từng loại vé đã phát hành và đã sử dụng để xác định chính xác số tiền PĐB đã thu, số tiền phải nộp NSNN và thông báo cho đơn vị thu phí thực hiện thanh toán số phí phải nộp NSNN hàng tháng.

Đơn vị sử dụng PĐB thực hiện thanh toán số tiền phải nộp NSNN hàng tháng theo thông báo của cơ quan Thuế, nếu đã nộp thừa thì được trừ vào số tiền phí phải nộp NSNN kỳ tiếp theo, nếu nộp thiếu thì phải nộp đủ số tiền phí còn thiếu vào NSNN chậm nhất sau 10 ngày kể từ ngày nhận được thông báo của cơ quan Thuế.

Cơ quan Tài chính thực hiện cấp lại toàn bộ số tiền PĐB thực nộp vào NSNN để bố trí vốn cho quản lý, bảo trì hệ thống đường bộ theo quy định của pháp luật hiện hành về NSNN và tài chính cho quản lý, bảo trì đường bộ.

Hàng năm đơn vị có trạm sử dụng PĐB căn cứ vào đối tượng thu, mức thu phí đối với từng loại phương tiện, số phương tiện tham gia giao thông năm kế hoạch, định mức tiêu chuẩn, chế độ chi tiêu tài chính hiện hành lập dự toán thu - chi PĐB theo hướng dẫn của BTC về việc phân cấp, lập, chấp hành và quyết toán NSNN.

a) Đối với đơn vị có Trạm thu phí đường quốc lộ:

Công ty quản lý và sửa chữa đường bộ trực thuộc Khu quản lý đường bộ có Trạm thu phí, lập dự toán thu - chi PĐB của năm kế hoạch, gửi Khu quản lý đường bộ xem xét, tổng hợp gửi TCĐBVN; Đơn vị (doanh nghiệp công ích đường bộ hoặc đơn vị sự nghiệp) trực thuộc Sở GTVT được BGTVT uỷ thác quản lý đường quốc lộ có Trạm thu phí, lập dự toán thu - chi PĐB gửi Sở GTVT có ý kiến gửi TCĐBVN, xem xét, tổng hợp dự toán thu - chi phí

đường quốc lộ gửi BGTVT, tổng hợp cùng với dự toán ngân sách hàng năm của Bộ, gửi Bộ Tài chính theo quy định.

b) Đối với đơn vị thu phí đường địa phương:

Đơn vị (doanh nghiệp công ích đường bộ hoặc đơn vị sự nghiệp) có Trạm thu phí lập dự toán thu - chi phí cầu đường bộ gửi Sở GTVT, tổng hợp cùng với dự toán ngân sách hàng năm của Sở, gửi Sở Tài chính địa phương theo quy định.

Tuy nhiên những quy định về sử dụng PĐB đối với đường bộ do nhà nước đầu tư và khai thác vẫn còn phức tạp, trong quá trình thực hiện không đảm bảo hiệu quả thất thoát nhiều.

Có thể phân tích việc thực hiện sử dụng PĐB trong 2 năm (2008 và 2009) của Khu quản lý đường bộ 4 do TCĐBVN quản lý tại *Bảng 3.3* và *Bảng 3.4*. như sau:

Nguyên nhân chênh lệch:

- Kinh phí năm trước chuyển sang tăng và kinh phí được sử dụng tăng 565.630.297 đ do nguyên nhân đã nêu trên;

Bảng 3.3. Quyết toán thu PĐB năm 2008 PĐB của khu QL đường bộ 4

Đơn vị tính: Triệu đồng

STT	Chỉ tiêu	Số báo cáo	Số kiểm toán	Chênh lệch
1	Dự toán thu được giao	1.068.540	1.068.540	0
2	Thực hiện	1.063.939	1.063.939	0
3	Số nộp NS: - Nợ năm trước	20.771	19.665	+1.106
	- Phải nộp 2008	545.534	537. 374	0
	- Đã nộp	517.709	509.549	- 8.160
	- Còn phải nộp		27.825	
4	Trả nợ vay: - Nợ năm trước	5.916	5.916	
	- Phải trả 2008	320.738	309.632	-11.106
	- Đã trả	314.125	303.019	-11.106
	- Còn phải trả	6.613	6.613	

Bảng 3.4. Quyết toán sử dụng PĐB năm 2009 của khu QL đường bộ 4

Đơn vị tính: Đồng

STT	Chỉ tiêu	Số báo cáo	Số kiểm toán	Chênh lệch
1	K.P năm trước chuyển sang	3.886.729.206	4.452.359.503	565.630.297
2	KP được khoán chi trong năm	156.674.921.834	156.674.921.834	**0**
3	KP được sử dụng trong năm	160.561.651.040	161.127.281.337	565.630.297
4	Kinh phí đề nghị quyết toán	159.017.367.236	158.627.224.562	-390.142.674
5	Kinh phí NSNN nộp giảm			
6	Kinh phí chuyển năm sau	1.544.283.804	2.500.056.775	955.772.971

Nguồn: Báo cáo TCĐBVN (2009)

- Kinh phí đề nghị quyết toán giảm 390.142.674 đồng do Kiểm toán nhà nước loại khỏi quyết toán năm 2008 các khoản chi chưa đúng quy định, chuyển năm 2009.

- Kinh phí chuyển năm sau tăng 955.772.971 đồng do những nguyên nhân đã nêu trên.

Từ những số lệu trên có thể đánh giá công tác quản lý ngân sách, tiền và tài sản nhà nước của các đơn vị thực hiện QLNN về đường bộ như sau:

TCĐBVN được Nhà nước giao nhiệm vụ quản lý thu, sử dụng PĐB và các nguồn kinh phí khác để quản lý duy tu, sữa chữa đường trên phạm vi cả nước. Trong công tác quản lý, điều hành, sử dụng kinh phí, TCĐBVN đã có cố gắng trong việc tổ chức triển khai thực hiện dự toán thu, chi, bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ được Nhà nước giao. Do vậy, những năm gần đây, hệ thống

giao thông đường bộ đã được cải thiện đáng kể, góp phần quan trọng đối với việc phát triển KT - XH. Tuy nhiên cần khắc phục một số thiếu sót sau:

a. Lập và giao dự toán

TCĐBVN đường bộ lập và giao dự toán thu, chi phí sử dụng đường bộ chưa sát thực tế, chưa căn cứ vào dự toán của cấp dưới. Việc lập dự toán của các Khu quản lý Đường bộ chưa căn cứ vào lưu lượng xe tham gia giao thông.

Việc ghi kế hoạch vốn cho một số công trình sửa chữa định kỳ chưa đúng quy định, nhiều công trình, hạng mục công trình được ghi kế hoạch vốn khi chưa có báo cáo kinh tế kỹ thuật hoặc báo cáo đầu tư, chưa có quyết định phê duyệt dự án, chưa có thiết kế kỹ thuật và dự toán được duyệt.

b. Chấp hành chế độ quản lý tài chính

Thu phí: Mô hình tổ chức thu phí hiện nay còn nhiều bất cập, chưa phù hợp với thực tiễn, các trạm thu phí là đơn vị trực thuộc các doanh nghiệp cổ phần hoặc doanh nghiệp công ích. Lao động thu phí theo định biên và quỹ lương do TCĐBVN giao. Các công ty này thực hiện hai cơ chế tài chính riêng biệt, trong khi chưa xây dựng được tiêu thức phân bổ chi phí gián tiếp cho hai loại hoạt động này dẫn đến một số công ty đều sử dụng số thu phí được để lại sai mục đích. Đồng thời chiếm dụng số thu phải nộp NSNN và nộp Quỹ hiện đại hoá, Quỹ điều hoà để sản xuất, kinh doanh, cụ thể:

- Chưa nộp đầy đủ, kịp thời số phí đã thu vào NSNN, năm 2008: 19.610,9 triệu đồng; năm 2008:16.719,5 triệu đồng.

- Các đơn vị còn nợ Quỹ Hiện đại hoá của TCĐBVN năm 2008: 25.912 triệu đồng; năm 2008: 19.263 triệu đồng.

- Các đơn vị chưa kịp thời trả nợ vốn vay (năm 2007 còn dư 5.971 triệu đồng; năm 2008: 6.613,9 triệu đồng). TCĐBVN đường bộ đã thu được tiền

nhưng chưa trả nợ kịp thời để dư tài khoản tiền gửi tại Ngân hàng đầu tư và Phát triển tại tỉnh Quảng Bình, cuối năm 2008: 13.238 triệu đồng, gây lãng phí do phải trả lãi tiền vay.

- Khu quản lý đường bộ V, sau khi cân đối trả hết nợ vay, số phí thu được còn thừa chưa nộp NSNN số tiền 11.106 triệu đồng.

- Các dự án vay đều phải trả lãi tiền vay rất lớn, hầu hết các dự án phải trả lãi tiền vay từ 30% đến 40% so với tiền gốc, cá biệt có dự án lãi tiền vay chiếm tới 50% tiền gốc vay. Trong khi đó Quỹ Hiện đại hoá còn dư 184.718 triệu đồng, Quỹ khen thưởng của TCĐBVN còn 6.113,8 triệu đồng chưa sử dụng.

Chi ngân sách: Chi nguồn vốn sự nghiệp kinh tế sửa chữa đường bộ theo Quyết định sử dụng nguồn kinh phí sửa chữa đường bộ sai quy định của Luật NSNN, với tổng mức đầu tư: 354.306 triệu đồng, đã thanh toán 123.358 triệu đồng, cụ thể:

+ Xây cầu mới, xây dựng trạm thu phí, mua sắm tài sản... với tổng mức đầu tư 340.699 triệu đồng, đã thanh toán đến 31/3/2007: 109.752 triệu đồng.

+ Khu Quản lý Đường bộ V sử dụng sai mục đích kinh phí sửa chữa thường xuyên 9.106 triệu đồng.

+ Mua 13 ô tô để vận chuyển tiền cho các trạm thu phí trong 2 năm (2007 và 2008): 3.900 triệu đồng. Thực tế không phải là xe chuyên dụng chở tiền, hầu hết các công ty sử dụng xe ôtô vào hoạt động sản xuất kinh doanh của đơn vị.

- Việc lựa chọn nhà thầu thi công thực hiện chưa đúng quy định, một số gói thầu xây lắp có giá trị trên 1 tỷ đồng được TCĐBVN cho phép chỉ định thầu không phù hợp với quy định tại khoản 3 điều 4 của Quy chế đấu thầu về điều kiện chỉ định thầu. Công tác chấm thầu của một số tổ tư vấn chưa phát hiện và làm rõ một số điểm bất hợp lý trong cam kết về tiến độ thi công của

các nhà thầu, ảnh hưởng tới tiến độ thi công của các công trình, chưa phát hiện một số đơn giá bất hợp lý của một số gói thầu dẫn tới giá trị trúng thầu không chính xác.

- Công tác lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật và dự toán, phê duyệt kết quả đấu thầu làm căn cứ để xét thầu, chỉ định thầu có một số sai sót về đơn giá và khối lượng.

- Quá trình thi công và nghiệm thu chủ đầu tư, tư vấn giám sát, tư vấn thiết kế và đơn vị thi công chưa tuân thủ nghiêm túc quy trình thi công và nghiệm thu, dẫn tới một số công trình có giá trị xây lắp được nghiệm thu thiếu các thí nghiệm, chứng chỉ bắt buộc chiếm tỷ trọng lớn trong tổng giá trị xây lắp được nghiệm thu.

- Việc quyết toán vốn đầu tư chưa được quan tâm, hầu hết các dự án hoàn thành lập quyết toán vốn đầu tư chậm so với quy định, cá biệt có những đơn vị không lập quyết toán vốn theo quy định tại Thông tư 45/TT-BTC ngày 13/5/2003 của BTC.

Chi hoạt đồng thu phí: Một số đơn vị quyết toán một số khoản chi không đúng chế độ, chi không đúng mục đích; trích lập và sử dụng quỹ khen thưởng, phúc lợi chưa đúng quy định tại Thông tư số 90/2006/TT-BTC ngày 07/9/2006.

Qua đó có thể thấy hiệu quả sử dụng kinh phí về đường bộ qua các yếu tố như: Năm 2008: Thực hiện 1.020.622 triệu đồng, đạt 97,05% dự toán, bằng 104,14% so thực hiện năm 2007. Năm 2006 thực hiện 1.063.939 triệu đồng, đạt 99,57% dự toán, bằng 104,5% so với thực hiện của năm 2008.

Các trạm thu phí chủ yếu sử dụng bằng hình thức thu thủ công, trong đó có 1 Trạm thu phí Số 2 - Quốc lộ 14 (tỉnh Bình Phước) áp dụng công nghệ tự động hoá với giá trị công trình đề nghị quyết toán là 3.729,8 triệu đồng. Dự án đưa vào hoạt động từ tháng 7/2008, kết quả thu phí tại *Bảng 3.5* như sau:

Bảng 3.5. Kết quả hoạt động thu và sử dụng PĐB từ tháng 12/2008 đến tháng 12/2009 của trạm thu phí số 2

Đơn vị tính: đồng

STT	Nội dung	Năm 2008	Năm 2009	Tỷ Lệ (2008/2009)
1	Kết quả thu phí	5.633.456.000	6.536.236.000	116%
2	Biên chế	68	57	84%
3	Chi phí tiền lương	1.648.270.000	1.716.706.377	111%
4	Chi phí in vé	51.078.700	28.752.867	56%

Nguồn: Báo cáo TCĐBVN (2009)

Đơn vị tổ chức thu PĐB đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước mở tài khoản thu PĐB tại Kho bạc nhà nước nơi giao dịch và được quản lý, sử dụng, được trích để lại một phần số tiền phí sử dụng đường bộ thực thu được trước khi nộp vào ngân sách nhà nước theo tỷ lệ (%), cụ thể:

a) Đối với đơn vị tổ chức thu phí đường địa phương được trích tỷ lệ (%) theo quyết định của Chủ tịch UBND cấp tỉnh.

b) Đối với đơn vị tổ chức thu phí quốc lộ được trích 20% trên tổng số tiền PĐB thực thu được.

Riêng các khoản chi không thường xuyên và các khoản chi đặc thù theo quy chế riêng của nhà thiết kế, như: chi sửa chữa lớn nhà điều hành, sửa chữa lớn trạm thu phí, chi phí duy tu, bảo dưỡng cầu đường bộ, điện chiếu sáng các cầu (đối với đoạn đường có cầu), chi bảo vệ cầu, mua xe chở tiền, sửa chữa lớn xe chở tiền được bố trí bằng nguồn kinh phí ngân sách nhà nước cấp theo dự toán được duyệt hàng năm (ngân sách trung ương đối với quốc lộ, ngân sách địa phương đối với đường địa phương).

Cơ quan Thuế trực tiếp quản lý có nhiệm vụ kiểm tra tờ khai, đối chiếu từng loại vé đã phát hành và đã sử dụng để xác định chính xác số tiền PĐB đã thu, số tiền phải nộp ngân sách nhà nước và thông báo cho đơn vị thu phí thực hiện thanh toán số phí phải nộp ngân sách nhà nước hàng tháng.

Đơn vị thu PĐB thực hiện thanh toán số tiền phải nộp ngân sách nhà nước hàng tháng theo thông báo của cơ quan Thuế, nếu đã nộp thừa thì được trừ vào số tiền phí phải nộp ngân sách nhà nước kỳ tiếp theo, nếu nộp thiếu thì phải nộp đủ số tiền phí còn thiếu vào ngân sách nhà nước chậm nhất sau 10 ngày kể từ ngày nhận được thông báo của cơ quan Thuế.

Cơ quan Tài chính thực hiện cấp lại toàn bộ số tiền PĐB thực nộp vào ngân sách nhà nước để bố trí vốn cho quản lý, bảo trì hệ thống đường bộ theo quy định của pháp luật hiện hành về ngân sách nhà nước và tài chính cho quản lý, bảo trì đường bộ.

Hàng năm đơn vị có trạm thu PĐB căn cứ vào đối tượng thu, mức thu phí đối với từng loại phương tiện, số phương tiện tham gia giao thông năm kế hoạch, định mức tiêu chuẩn, chế độ chi tiêu tài chính hiện hành lập dự toán thu - chi PĐB theo hướng dẫn của Bộ Tài chính về việc phân cấp, lập, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước.

a) Đối với đơn vị có Trạm thu phí đường quốc lộ: Công ty quản lý và sửa chữa đường bộ trực thuộc Khu quản lý đường bộ có Trạm thu phí, lập dự toán thu - chi phí đường bộ của năm kế hoạch, gửi Khu quản lý đường bộ xem xét, tổng hợp gửi TCĐBVN. Đơn vị (doanh nghiệp công ích đường bộ hoặc đơn vị sự nghiệp) trực thuộc Sở GTVT được BGTVT uỷ thác quản lý đường quốc lộ có Trạm thu phí, lập dự toán thu và chi phí đường bộ gửi Sở GTVT xem xét, gửi TCĐBVN tổng hợp dự toán thu - chi phí đường quốc lộ gửi BGTVT tổng hợp cùng với dự toán ngân sách hàng năm của Bộ, gửi Bộ Tài chính theo quy định.

b) Đối với đơn vị thu phí đường địa phương:

Đơn vị (doanh nghiệp công ích đường bộ hoặc đơn vị sự nghiệp) có Trạm thu phí lập dự toán thu - chi phí cầu đường bộ gửi Sở GTVT tổng hợp cùng với dự toán ngân sách hàng năm của Sở, gửi Sở Tài chính địa phương theo quy định.

Tuy nhiên, những quy định về thu PĐB đối với đường bộ do nhà nước đầu tư và khai thác vẫn còn phức tạp, trong quá trình thực hiện không đảm bảo hiệu quả thất thoát nhiều.

3.2. Thực trạng QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam

3.2.1. Ban hành pháp luật, chính sách chế độ về thu và sử dụng PĐB

Trong những năm qua BGTVT đã thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình trong việc cùng các cơ quan nhà nước xây dựng hệ thống văn bản pháp luật về GTVT, đường bộ tại Việt Nam cũng như thu và sử dụng PĐB nói riêng. Quốc hội đã thông qua Luật đường bộ, BGTVT đã hoàn thành đúng hạn các đề án luật đã đăng ký với Chính phủ và Quốc hội; Chính phủ đã ban hành Nghị định số: 186/2004/NĐ – CP về "quy định về quản lý và bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ"; Nghị định số 168/2003/NĐ – CP "Quy định về nguồn tài chính và quản lý sử dụng nguồn tài chính cho công tác quản lý duy tu đường bộ". Trong năm 2008 BGTVT đã ban hành theo thẩm quyền 67 văn bản quy phạm pháp luật, đảm bảo mục tiêu đến cuối năm 2009 có được một hệ thống tương đối hoàn chỉnh, đồng bộ, thống nhất và khả thi về GTVT nhằm từng bước nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về GTVT cũng như thu và sử dụng PĐB.

BGTVT cũng đã triển khai công tác phổ biến, giáo dục pháp luật dưới nhiều hình thức khác nhau như tổ chức hội nghị, in ấn và phát hành các ấn phẩm. Bộ đã thực hiện việc nghiên cứu, xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu văn bản quy phạm pháp luật về GTVT, đưa văn bản quy phạm pháp luật lên mạng internet để nhằm mục đích phát hành đến đông đảo cơ quan, tổ chức cá nhân, đảm bảo nhanh chóng và tiết kiệm. Bộ cũng thường xuyên tiến hành rà soát, hệ thống hoá các văn bản về GTVT, trên cơ sở đó đã kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc huỷ bỏ những văn bản không phù hợp (trong năm 2008 đã kiểm tra 102 văn bản trong đó có 3 văn bản đang kiến nghị sử đổi bổ sung; 55 văn bản

do các Bộ, địa phương ban hành có 40 văn bản thuộc thẩm quyền kiểm tra xử lý của Bộ đã được xử lý). Có thể đánh giá về công tác ban hành các hệ thống pháp luật về quản lý thu và sử dụng PĐB như sau: Nhìn chung, các văn bản pháp luật về công tác quản lý thu và sử dụng PĐB đã được ban hành kịp thời, khá đầy đủ. Tuy nhiên, có thể thấy rõ sự thiếu thống nhất trong các quy định được áp dụng. Trong Luật xây dựng, Luật Đầu tư, Luật đường bộ, Nghị định về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA đầu tư cho đường bộ,... còn có sự khác nhau về tên gọi các khái niệm như: "báo cáo đầu tư", "báo cáo nghiên cứu khả thi", "chủ đầu tư, chủ dự án"...Việc hướng dẫn quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình đường bộ, quản lý chi phí đầu tư xây dựng theo quy định của Luật Xây dựng có nhiều điểm còn bất cập, chưa thống nhất trong cách hiểu, làm các cơ quan đơn vị quản lý dự án lúng túng trong thực hiện, một số quy định về quản lý thu và sử dụng PĐB còn chưa phù hợp với thực tế...

3.2.1.1. Quy định về thủ tục đầu tư đường bộ

Các quy định về thủ tục đầu tư xây dựng đường bộ còn thiếu đồng bộ và thiếu tính hệ thống. Luật Xây dựng quy định các thủ tục đầu tư như lập dự án, thẩm định dự án và tổ chức quản lý dự án đầu tư. Luật Đầu tư quy định về thủ tục đầu tư đối với các hoạt động đầu tư kinh doanh của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế bằng các nguồn vốn, kể cả đầu tư kinh doanh bằng vốn nhà nước. Luật đường bộ không quy định về thủ tục trình tự đầu tư xây dựng đường bộ. Tuy nhiên, thủ tục đầu tư được nêu trong Luật Đầu tư không khớp với thủ tục đầu tư quy định trong Luật Xây dựng.

Các quy định về thủ tục đầu tư xây dựng còn rườm rà, nhiều bước, nhiều thủ tục, không phù hợp. Có nhiều quy định nằm ở cả Luật Xây dựng và Luật đấu thầu. Thậm chí, có nơi còn đưa thêm nhiều thủ tục ngoài quy định, dẫn đến thủ tục chuẩn bị kéo dài: Thủ tục đầu tư đối với các dự án nhóm A lên tới 4 năm, nhóm C cũng mất gần 2 năm. Điều này gây lãng phí, thất thoát, mất thời cơ để công trình được đưa vào sử dụng, sản xuất.

3.2.1.2. Quy định về tổ chức quản lý dự án đầu tư xây dựng đường bộ

Hệ thống văn bản quy định về tổ chức quản lý dự án đầu tư xây dựng còn thiếu tính thống nhất. Các quy định về phân loại dự án đầu tư còn có sự khác nhau giữa Luật xây dựng và Luật đầu tư. Theo Luật xây dựng, việc phân loại dự án căn cứ vào yếu tố quy mô vốn và theo ngành kinh tế kỹ thuật. Luật đầu tư chỉ căn cứ vào quy mô vốn, không phân biệt dự án thuộc ngành nào. Thẩm quyền xem xét và quyết định được quy định trong các luật này cũng khác nhau.Một số quy định về cơ cấu tổ chức, bộ máy nhân sự của Ban quản lý dự án chưa rõ ràng; sự phân định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa chủ đầu tư và các Ban quản lý dự án chưa có sự thống nhất, còn nhiều chồng chéo.Một số các quy định về chi phí quản lý dự án không phù hợp với thực tế của hoạt động đầu tư xây dựng, gây khó khăn cho việc thi hành.

3.2.1.3. Quy định về đấu thầu

Điều phổ biến trong các quy phạm pháp luật về đấu thầu của nước ta hiện nay là sự chồng chéo, mâu thuẫn trong các quy định về đấu thầu. Các điều khoản về đấu thầu được quy định trong Luật xây dựng, Luật đầu tư, Luật đất đai và Luật đấu thầu. Có thể kể ra vô số sự bất cập trong quy định của các văn bản này như: Việc lựa chọn nhà đầu tư (tại Điều 54 của Luật Đầu tư và Điều 1 của Luật Đấu thầu); quy định việc lựa chọn nhà thầu của Luật xây dựng và quy định về gói thầu của Luật đấu thầu; khái niệm "tổng thầu" trong Luật xây dựng và khái niệm "nhà thầu chính, nhà thầu phụ" của Luật Đấu thầu, các quy định về "nộp bảo lãnh dự thầu"...v.v...

Một số quy định hiện hành về đấu thầu không có tính khả thi, không phù hợp và không rõ ràng. Tính không hợp pháp của văn bản luật còn được thể hiện trong các quy định này. Khoản 2, Điều 100 của Luật xây dựng quy định điều kiện đấu thầu hạn chế không phù hợp với Luật doanh nghiệp và Luật đấu thầu.

Ngoài ra, các quy định về đấu thầu trong văn bản của các địa phương chưa thực sự phù hợp với Luật đấu thầu, Luật xây dựng và các văn bản QPPL hiện hành.

3.2.1.4. Quy định về quản lý chi phí đầu tư xây dựng đường bộ

Nghị định 99/2007/NĐ-CP về quản lý chi phí đầu tư xây dựng là một bước tiến mạnh mẽ trong quản lý chi phí đầu tư xây dựng, phù hợp với cơ chế thị trường, và trong thực tế áp dụng cho cả các nguồn vốn khác. Tuy nhiên, đối với nguồn vốn Nhà nước vẫn còn nhiều vướng mắc vì chủ đầu tư không phải là người chủ thực sự, mà chỉ là người được giao vốn Nhà nước để đầu tư và bị giám sát, thẩm tra bởi các chủ thể quản lý của Nhà nước. Vì vậy các cơ quan này vẫn bị kiểm soát bởi các định mức nhân công, vật liệu, máy móc, phí quản lý, giá cả... đã được quy định bằng nhiều văn bản và lại bị cơ quan quản lý Nhà nước giám sát theo các quy định này. Vì vậy, cần phải tiếp tục bổ sung các quy định liên quan đến quyền hạn của chủ đầu tư, phương thức lập, duyệt dự toán công trình, đặc biệt cần ban hành các "đơn giá tổng hợp" làm cơ sở tham khảo khi cho đấu thầu, chứ không tính toán từng m^3 đất, từng m^2 xây dựng, từng cân thép như phương thức cũ.

Các quy định về quản lý chi phí đầu tư xây dựng còn thiếu tính thống nhất. Trong Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Xây dựng (Nghị định 16/2005/NĐ-CP và Nghị định 99/2007/NĐ-CP) có 04 loại giá hợp đồng xây dựng (Điều 21, NĐ99): Giá hợp đồng trọn gói, giá hợp đồng theo đơn giá cố định, Giá hợp đồng theo giá điều chỉnh và Giá hợp đồng kết hợp; Nghị định 99/2007/NĐ-CP lại quy định gồm 5 loại hợp đồng xây dựng (khoản 4, Điều 19). Việc áp dụng trong quản lý đầu tư xây dựng đối với hình thức, loại, giá hợp đồng như trên rất phức tạp, làm cho các chủ đầu tư đang rất khó hiểu và lẫn lộn về nội dung này khi áp dụng thực hiện .

3.2.1.5. Quy định về quản lý chất lượng công trình xây dựng đường bộ

Nhìn chung, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý chất lượng công trình xây dựng đã được Quốc hội, Chính phủ, các Bộ và chính quyền địa phương ban hành tương đối đầy đủ, đồng bộ, kịp thời, giải quyết được vấn đề đặt ra, đáp ứng yêu cầu thực tế. Do đó, việc thực hiện đầy đủ các văn bản quy phạm pháp luật đã giải quyết cơ bản các vấn đề có liên quan đến chất lượng xây dựng công trình, như: bảo đảm sự an toàn của công trình khi có sự cố gây ra thảm họa cho con người và môi trường; quản lý năng lực của các chủ thể tham gia xây dựng; nâng cao năng lực và quản lý đội ngũ cán bộ tham gia hoạt động xây dựng; công tác kiểm tra việc tuân thủ nội dung, trình tự đầu tư xây dựng, quản lý chất lượng công trình; chất lượng công tác khảo sát thiết kế; hạn chế vi phạm trong việc cấp phép xây dựng và công tác bảo đảm trật tự xây dựng...

Tuy nhiên, cần bổ sung các quy định về phần giám sát tác giả (thiết kế) trong các giai đoạn, thi công công trình, nhất là phần ngầm (khảo sát địa chất, cọc, móng) và phần kết cấu quan trọng. Đồng thời, cần bổ sung thêm nội dung quản lý chất lượng trong giai đoạn bảo hành, bảo trì. Đây là vấn đề hiện nay chưa được quy định chặt chẽ, dẫn đến tình trạng công trình xuống cấp nhanh, giảm thời gian sử dụng.

Một nội dung quan trọng khác của công tác quản lý chất lượng công trình xây dựng là thiết kế cơ sở. Các quy định về thiết kế cơ sở theo Luật xây dựng và các nghị định hướng dẫn thi hành chưa phù hợp, nhất là các quy định về quy trình thẩm định, thẩm quyền thẩm định thiết kế cơ sở.

Các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Xây dựng về quản lý chất lượng xây dựng ban hành còn chậm. Một số văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến chất lượng xây dựng còn quy định chung chung, nội dung chưa cụ thể và chưa phù hợp thực tế (quy định về đánh giá tác động môi trường trong

Luật bảo vệ môi trường; quy định về phòng cháy, chữa cháy đối với công trình cao tầng; quy định về thẩm quyền thẩm định và công bố tiêu chuẩn kỹ thuật; quy định về quy hoạch có trước hay công trình có trước trong Luật Đất đai...).

3.2.1.6. Quy định về điều kiện hành nghề

Quy định về điều kiện hành nghề của các cá nhân và tổ chức xây dựng chưa phù hợp với thực tế. Theo Luật xây dựng và Nghị định hướng dẫn thi hành, việc cấp chứng chỉ hành nghề cho cá nhân đã được thực hiện. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là có nên để Bộ xây dựng - cơ quan quản lý nhà nước thực hiện việc cấp chứng chỉ hành nghề hay không cần nghiên cứu xem xét. Ở các nước, công việc này thường giao cho các tổ chức xã hội - nghề nghiệp làm, Nhà nước chỉ quản lý.

Quy định về việc cấp chứng chỉ cho tổ chức hoạt động xây dựng, từ sau khi Luật xây dựng ra đời đã bị bãi bỏ. Trong khi đó, Luật doanh nghiệp lại rất thoáng. Điều này ảnh hưởng lớn đến vấn đề năng lực và chất lượng xây dựng mà trong thời gian qua có nhiều hậu quả xảy ra làm dư luận rất bức xúc. Vì vậy, cần bổ sung hoạt động xây dựng là loại hình kinh doanh có điều kiện trong Luật doanh nghiệp hoặc sửa đổi Luật xây dựng theo hướng: Mọi doanh nghiệp hoạt động xây dựng phải có giấy phép hành nghề.Quy định về bảo hành, bảo trì công trình xây dựng: Đây là khâu yếu nhất trong đầu tư xây dựng, từ tiêu chuẩn, định mức, phương thức bảo trì, bảo hành đến việc bố trí kinh phí, lực lượng chuyên nghiệp thực hiện công tác này. Điều đó làm cho công trình xuống cấp nhanh, tuổi thọ của công trình giảm. Một số quy định về thời gian bảo hành công trình xây dựng còn thiếu tính thống nhất. Điều 82, Luật Xây dựng quy định về thời gian bảo hành công trình được xác định theo loại và cấp công trình. Tuy nhiên, Nghị định số 49/2008/NĐ-CP ngày 18/4/2008 của Chính phủ sửa đổi Nghị định số 209/2004/NĐ-CP, trong khi hủy bỏ các Phụ lục số 2, 3, 4a, 4b, 5a, 5b, 6, 7 của Nghị định 29 vẫn giữ

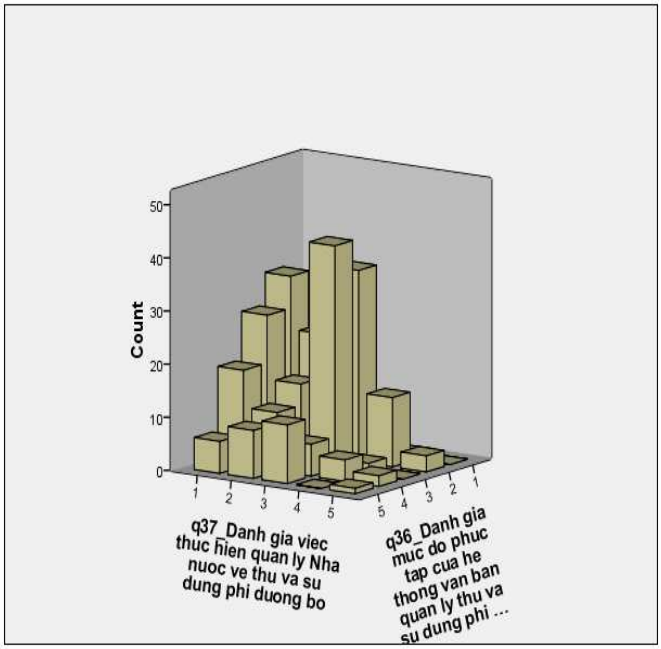
nguyên Phụ lục 1 hướng dẫn về phân cấp công trình làm cơ sở cho việc quy định thời gian tối thiểu để bảo hành công trình xây dựng. Phụ lục này chỉ xét đến qui mô của các loại công trình để phân cấp, mà không tính đến các yếu tố khác đã qui định trong Luật Xây dựng, như yêu cầu kỹ thuật, vật liệu xây dựng công trình và tuổi thọ công trình.

3.2.1.7. Quy định về xử lý vi phạm

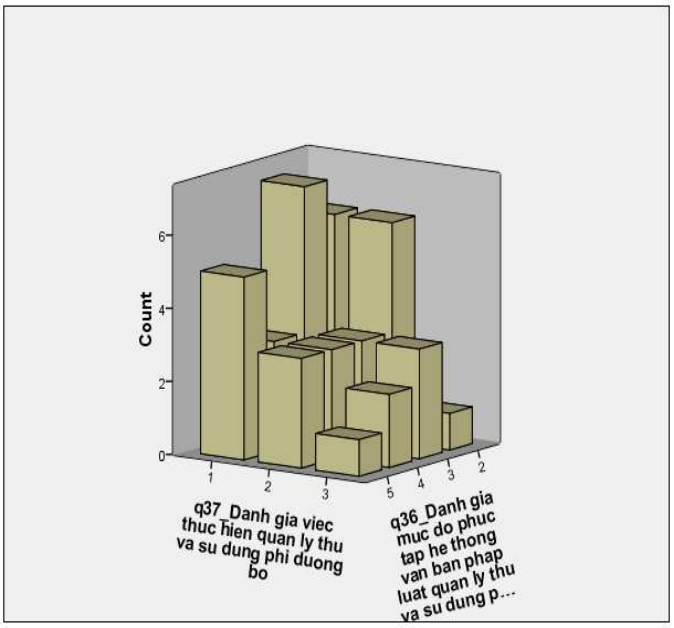
Hệ thống các quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm trong lĩnh vực thu và sử dụng PĐB còn chưa đầy đủ. Một số quy định về trách nhiệm của các chủ thể chưa rõ ràng, chế tài xử phạt không đầy đủ để ràng buộc trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong lập, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư, trong ghi kế hoạch đầu tư (thiếu thủ tục, không có nguồn vốn …), không đồng bộ giữa giải phóng mặt bằng và triển khai thi công, vi phạm về năng lực chủ đầu tư, nhà thầu, ban quản lý dự án, vi phạm trong đấu thầu, chọn thầu…Nhiều hành vi vi phạm trong hoạt động xây dựng chưa được quy định, hoặc quy định nhưng chưa bao quát các loại hành vi vi phạm có thể xảy ra, đặc biệt là các đối tượng tham gia hoạt động xây dựng như tổ chức tư vấn, cơ quan thẩm định, phê duyệt dự án… Các quy định đã ban hành vẫn chưa thực sự phù hợp với thực tiễn. Các quy định hiện có không đủ sức răn đe phòng ngừa, nhất là quy phạm xử phạt hành chính còn quá nhẹ.

Theo một kết quả nghiên cứu ở 87 quốc gia khác nhau trong khoảng thời gian 1996 - 2006 cho thấy, nếu giảm được chỉ số tham nhũng trong đầu tư công trình công cộng xuống 2% thì sẽ nâng mức tăng trưởng kinh tế lên thêm 0,5%/năm. Tham nhũng đầu tư công ngoài việc dẫn đến hạ thấp hiệu quả đầu tư công lại còn cản trở kinh tế tăng trưởng. Tham nhũng đã đem tài nguyên có thể đầu tư vào ngành sản xuất tiềm tàng sang ngành phi sản xuất. Do đó, hạ thấp năng lực cung cấp đầu ra của tổng sản lượng sản xuất, làm sai lệch việc phân phối tài nguyên đầu tư.

Cá nhân



Doanh nhiệp



Nguồn tác giả. 2010

Hình 3.3. Đánh giá về mức độ phức tạp của hệ thống văn bản QLNN về thu và sử dụng PĐB hiện nay

Trong việc cạnh tranh đấu thầu thường hay gặp trường hợp doanh nghiệp thắng thầu nhờ có quan hệ tốt với chủ đầu tư (bằng những khoản thù lao môi giới hậu hĩnh) chứ không phải bằng năng lực và hiệu quả thực thi dự án. Vậy là, doanh nghiệp được nhận hạng mục đầu tư đường bộ không phải là do năng lực vượt trội hay phương án tói ưu mà chỉ nhờ "năng lực hối lộ" và năng lực phi doanh lợi của chính họ. Đây chính là nguyên nhân hạ thấp hiệu qủa đầu tư công. Ngoài ra, khoản hối lộ được tính vào giá thành công trình (sản phẩm) khiến chất lượng công trình (sản phẩm) giảm. Như vậy, khối lượng đầu tư công trong tỷ trọng GDP tăng, tỷ lệ làm ra sản phẩm giảm không những không giúp cho tăng trưởng kinh tế mà trái lại còn cản trở kinh tế tăng trưởng.

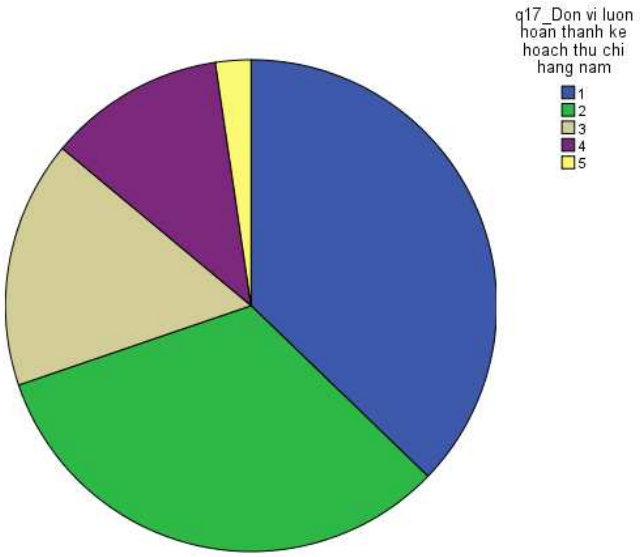
Nhìn chung hệ thống pháp luật về thu và sử dụng PĐB hiện nay còn phức tạp, nhiều cá nhân, thậm chí cả doanh nghiệp thu và sử dụng PĐB khi được hỏi thường không nắm rõ nội dung các văn bản QLNN về thu và sử dụng PĐB cũng như hiệu lực của văn bản còn hay hết. Vấn đề ở đây là sự phức tạp của hệ thống cũng như công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật và kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm trong thực hiện pháp luật còn chưa được chú ý một cách thoả đáng.

Điều này cũng được khẳng định thông qua Kết quả điều tra cộng đồng đối với các cá nhân và doanh nghiệp sau khi xử lý, được minh hoạ tại *Hình 3.3*. Đây cũng là một trong những nguyên nhân làm ảnh hưởng đến kết quả QLNN v ề thu và sử dụng PĐB ở Vi ệt Nam.

3.2.2. Lập kế hoạch thu và sử dụng PĐB nhằm phát triển giao thông đường bộ trong cả nước

Trong nhiều năm qua công tác lập kế hoạch thu và sử dụng PĐB chưa được coi trọng đúng mức. Nhiều công trình đường bộ không tực hiện đúng kế hoạch, tiến độ và công tác bảo dưỡng duy tu không được thực hiện theo yêu cầu do các khoản phải thu không được thực hiện đầy đủ. Thu PĐB không

được coi là một nguồn thu ổn định mặc dù không chiếm tỷ trọng lớn trong đầu tư xây dựng đường bộ. Do vậy, phụ thuộc vào kinh phí nhà nước cấp nên có những năm đầu tư xây dựng được tiến hành ồ ạt còn năm tiếp theo lại không có hoặc có nhỏ giọt, các công trình xây xong chỉ trong thời gian ngắn lại xuống cấp nghiêm trọng do không có kế hoạch bảo dưỡng hợp lý.



Nguồn Tác giả 2010

Hình 3.4. Đánh giá về mức độ hoàn thành kế hoạch thu và sử dụng PĐB của Doanh nghiệp

Kế hoạch thu phí cần phải xây dựng trên cơ sở quy hoạch hệ thống giao thông đường bộ hợp lý. Thực tế đã có những đoạn đường khi xây dựng xong có cường độ sử dụng ít hoặc không sử dụng (như cây cầu ở Ninh Thuận), làm lãng phí nguồn lực cho đất nước cũng như khó khăn cho việc tổ chức thu phí theo kế hoạch đặt ra. Năng lực lập và quản lý quy hoạch, kế hoạch, trình độ đội ngũ các nhà hoạch định chính sách ở các cấp còn hạn chế là những khó khăn lớn cho công tác này. Đây cũng là một trong những yếu kém không những của ngành GTVT mà còn là căn bệnh của nhiều ngành, lĩnh vực kinh tế khác của nước ta cần được xem xét và khắc phục. Kết quả điều tra với các doanh nghiệp thu và sử dụng PĐB và doanh nghiệp vận tải tại *Hình 3.3* cũng

phần nào chứng tỏ những nhận định về công tác lập kế hoạch thu và sử dụng PĐB hiện nay.

Năm 2002, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển đường bộ đến 2010 với tầm nhìn 2020. Tình hình phát triển kinh tế xã hội thay đổi, một số nhân tố mới xuất hiện nên quy hoạch này cần được xem xét lại. Hiện nay, Bộ Giao thông Vận tải đang thực hiện xây dựng chiến lược phát triển và quy hoạch tổng thể vận tải Việt Nam (bao gồm cả đường bộ, đường thủy nội địa, đường sắt, đường hàng không và vận tải hàng hải) đến 2020 tầm nhìn 2030 qua dự án Vtranns2, được tài trợ bởi Chính phủ Nhật Bản. Quy hoạch tổng thể trên hoàn thành và áp dụng vào trước cuối năm 2009. Với các đường nông thôn, mục tiêu là 95% đường được lát đá, đường bê tông, nhựa khoảng 50%, 100% các đường có thể sử dụng cho hai mùa, tất cả các đường cấp huyện đạt đường loại V-VI, đường thôn xã đạt loại A và B đường nông thôn. Tổng giá trị dự tính cho đầu tư cơ sở hạ tầng đường bộ đến 2020 khoảng 1 triệu tỷ đồng, bình quân mỗi năm khoảng 66.000 tỷ đồng. Riêng cho đường cao tốc khoảng 22.000 tỷ đồng/năm. Hiện nay đầu tư cho đường cao tốc quốc gia đạt 10.045 tỷ đồng/năm. Đây là khối lượng tiến rất lớn, cần phải tìm nguồn thu cho đầu tư. TCĐBVN sẽ trình kiến nghị với Chính phủ để thiết lập quỹ bảo dưỡng và quản lý để huy động các quỹ cần thiết cho bảo dưỡng. Các quỹ được huy động chủ yếu từ ngân sách Nhà nước, quỹ tín dụng phát triển nhà nước, quỹ từ các doanh nghiệp, trái phiếu Chính phủ. Các quỹ được huy động từ nhân dân và doanh nghiệp vẫn chiếm tỷ lệ nhỏ. Chính phủ đã có chính sách ưu tiên đầu tư cho cơ sở hạ tầng đường bộ, đặc biệt đầu tư cho đường cao tốc theo hình thức BOT, BT, BTO, BLT... Do đó, quy hoạch tổng thể phát triển đường bộ cần được xem xét lại và khối lượng vận tải vẫn chưa cao. Khung chính sách về thu phí hoàn trả đầu tư chưa được cải thiện, số các dự án và tổng chi phí đầu tư từ phương thức đầu tư

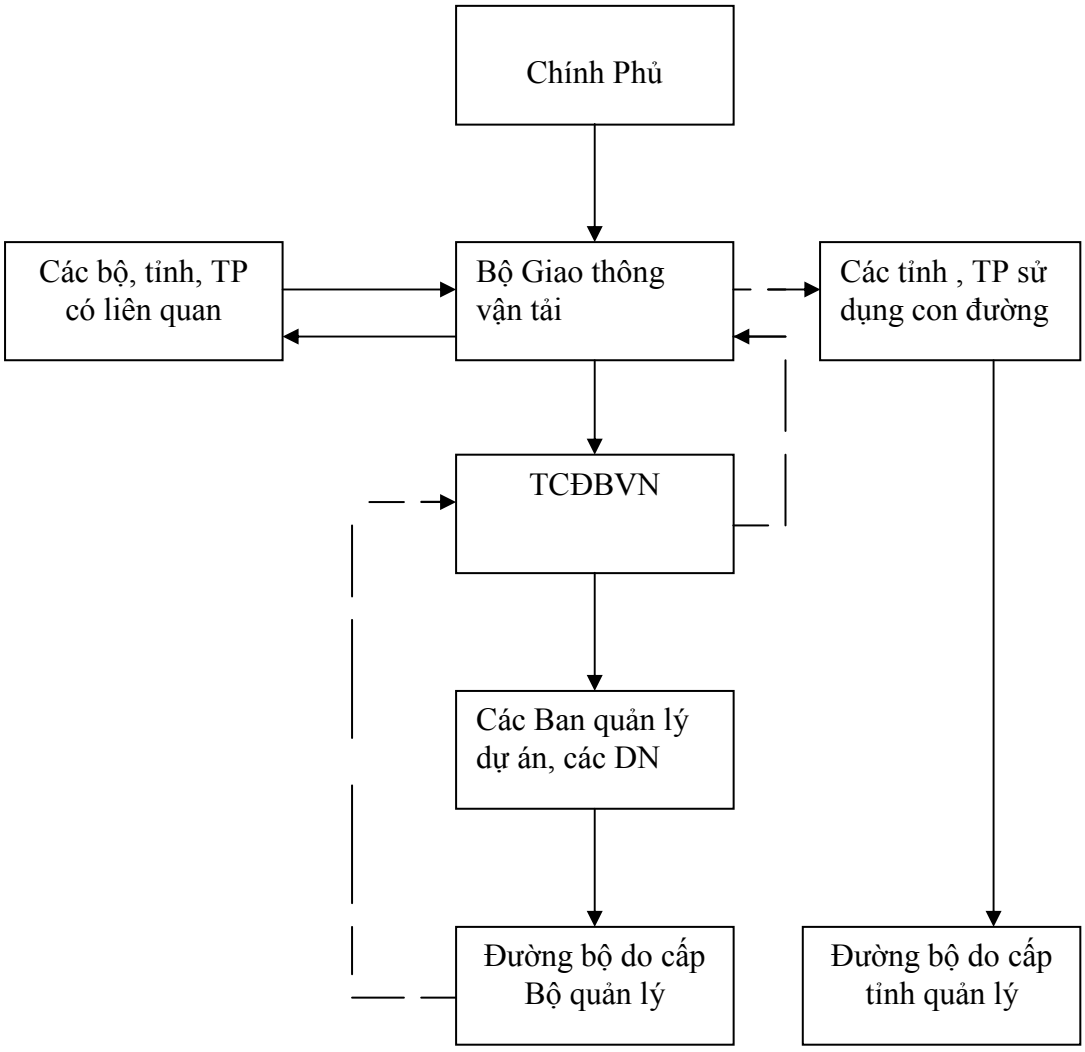
khác nhau vẫn chưa nhiều. Trong những năm tới, những hạn chế sẽ dần dần được khắc phục và thị trường đầu tư cho giao thông đường bộ nói riêng và cơ sở hạ tầng giao thông nói chung sẽ trở nên hấp dẫn hơn.

3.2.3. Tổ chức thực hiện kế hoạch thu và sử dụng PĐB

Việt Nam là một quốc gia thống nhất, QLNN về thu PĐB dựa trên nguyên tắc phân chia hành chính lãnh thổ theo các cấp: Trung ương, tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương), huyện (và tương đương), xã (và tương đương). Các đơn vị hành chính từ cấp tỉnh xuống cấp xã là những cấu trúc lệ thuộc theo nguyên tắc cấp dưới phục tùng cấp trên, địa phương phục tùng trung ương.

Chính quyền quốc gia là duy nhất mà đại diện là các thiết chế quyền lực ở cấp trung ương, còn cấu trúc lãnh thổ ở địa phương không bao hàm ý nghĩa có tính chủ quyền, không có khái niệm Nhà nước địa phương. Phương thức cung thức cung cấp dịch vụ đường bộ, và quản lý Nhà nước về thu PĐB ở nước ta có 2 cấp: cấp Trung ương quản lý đối với những trạm thu phí quốc lộ; cấp địa phương quản lý đối với những trạm thu phí trên đường địa phương quản lý (tỉnh lộ). *Hình 3.5* cho thấy phương thức quản lý và cung cấp dịch vụ này tại Việt Nam.

Tuy nhiên, trong thực tế QLNN về thu và sử dụng PĐB vẫn còn nhiều bất cập, Bộ máy Nhà nước vẫn còn nhiều tồn tại, sự phối hợp giữa các cấp các đơn vị được giao nhiệm vụ chưa rõ ràng cần được khắc phục. Điều này cũng được thể hiện trong nhận định của Báo cáo chính trị Đại hội lần thứ X của Đảng cộng sản Việt Nam :*"Bộ máy quản lý Nhà nước các cấp, nhất là ở cơ sở còn yếu kém. Tình trạng những nhiễu, cửa quyền, thiếu trách nhiệm ở một bộ phận công chức, nhất là ở các cơ quan trực tiếp giải quyết công việc của dân và doanh nghiệp, chậm khắc phục. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương, nhất là tổ chức hội đồng nhân dân, còn những điểm bất hợp lý. Cải cách hành chính chưa đạt yêu cầu"* [01, tr 64].



Nguồn: Tác giả (2010)

Hình 3.5. Tổ chức quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ

3.2.3.1. Cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB trung ương

1. Bộ Giao thông Vận tải

BGTVT là cơ quan trực thuộc Chính phủ có chức năng thống nhất QLNN về GTVT cũng như đường bộ trên phạm vi cả nước và trực tiếp quản lý hệ thống quốc lộ. BGTVT thực hiện chức năng quản lý và hoạch định chính sách để áp dụng cho toàn ngành; chỉ đạo thực hiện các chính sách về tiêu chuẩn, hướng dẫn quy hoạch, dự thảo ngân sách, kiểm toán, quản lý dịch vụ và công trình, thiết bị cơ sở hạ tầng của ngành GTVT.

Đáp ứng nhu cầu mới về cải cách tổ chức bộ máy cũng như thực hiện Nghị định số 51/2008/NĐ-CP ngày 22/4/2008 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của BGTVT, đã bổ sung quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan, đơn vị mình. Đến nay BGTVT còn lại 24 đơn vị hành chính trực thuộc. Đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, thực hiện Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về bộ máy, biên chế, tổ chức và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập hiện 85 đơn vị sự nghiệp công lập thuộc BGTVT đang thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về bộ máy, biên chế, tổ chức và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập theo định mức chi tiêu, quy chế quản lý tài chính, tài sản và quy chế quản lý, điều hành công việc của mỗi đơn vị đã được BGTVT phê duyệt. Nhìn chung, những đơn vị thuộc BGTVT thực hiện Nghị định số 43/2006/NĐ-CP đã nâng cao được mức thu nhập hàng tháng của cán bộ, viên chức (từ 1,5 lần lương cơ bản trở lên).

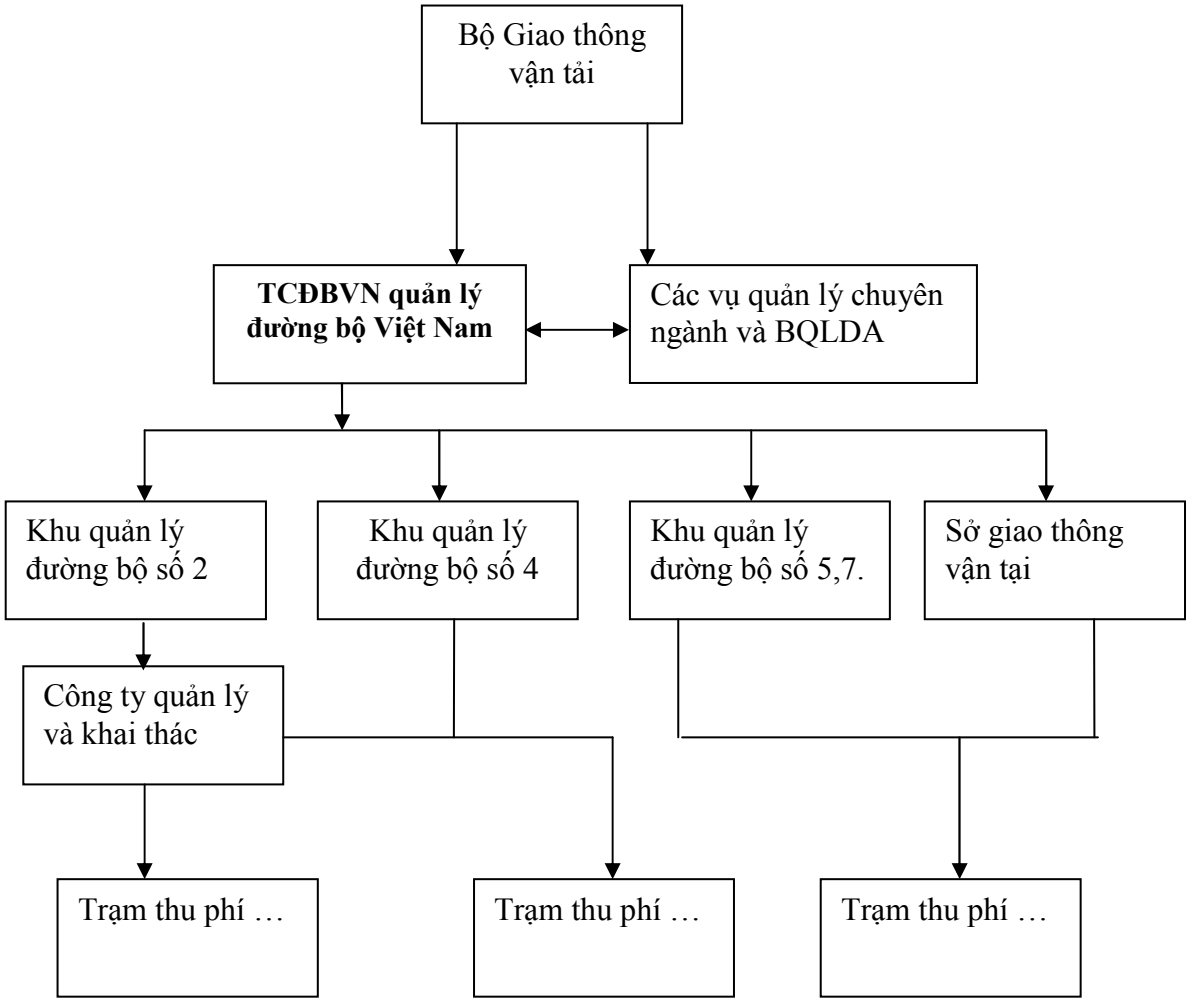
2. Tổng cục đường bộ Việt Nam

TCĐBVN được thành lập từ năm 2008, trực thuộc BGTVT, là đơn vị trực tiếp quản lý các đoạn tuyến quốc lộ, cơ quan chịu trách nhiệm quản lý, lập quy hoạch và thực hiện chương trình bảo trì đường bộ thông qua các Khu Quản lý Đường bộ. TCĐBVN là cơ quan có nhiệm vụ xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, 5 năm và hàng năm, các chương trình, dự án quốc gia, các đề án về phát triển GTVT đường bộ trong phạm vi cả nước. Ngoài ra, TCĐBVN còn tham gia các dự án luật, Pháp lệnh về đường bộ, các văn bản quy phạm pháp luật khác; Xây dựng các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm, định mức kinh tế - kỹ thuật, các chế độ, chính sách và quy chế quản lý chuyên ngành về GTVT đường bộ; Tổ chức thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm, định

mức kinh tế - kỹ thuật chuyên ngành sau khi được ban hành hoặc phê duyệt; Chủ trì hoặc phối hợp trong việc thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về giao thông đường bộ; Trình Bộ trưởng quyết định các dự án đầu tư và quản lý đầu tư và xây dựng đối với các dự án đầu tư thuộc thẩm quyền theo phân cấp; quyết định đầu tư và tổ chức quản lý các dự án đầu tư; Quản lý nguồn vốn bảo trì và trực tiếp quản lý, bảo trì hệ thống quốc lộ; công bố đóng, mở các quốc lộ; Xây dựng cơ chế tạo nguồn vốn cho công tác bảo trì đường bộ và tổ chức thực hiện, điều chỉnh và công nhận các quốc lộ, phân cấp uỷ thác cho UBND tỉnh quản lý một số đoạn, tuyến quốc lộ; Thống nhất quản lý, hướng dẫn, kiểm tra thực hiện việc cấp giấy lưu hành và hoạt động của các phương tiện vận tải đường bộ trong phạm vi toàn quốc; Thiết lập và quản lý hệ thống báo hiệu đường bộ; thẩm định an toàn giao thông; tổ chức đảm bảo giao thông trên đường đang khai thác; Theo dõi và phối hợp chỉ đạo công tác phòng chống và khắc phục hậu quả thiên tai của ngành đường bộ; Tham gia xây dựng tiêu chuẩn chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường của phương tiện, thiết bị tham gia GTVT đường bộ được nhập khẩu, sản xuất, lắp ráp, cải tạo sử dụng ở Việt Nam (trừ phương tiện cơ giới sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh); Xây dựng và tổ chức thực hiện quy định về bảo dưỡng, sửa chữa ô tô, tiêu chuẩn cơ sở bảo dưỡng ô tô; Hướng dẫn về chuyên môn nghiệp vụ công tác tổ chức thực hiện đăng ký, cấp biển số xe máy chuyên dùng tham gia giao thông trong phạm vi toàn quốc theo quy định của pháp luật (trừ phương tiện phục vụ mục đích an ninh quốc phòng); Xây dựng các quy định về quản lý việc đào tạo, cấp bằng, giấy phép, chứng chỉ chuyên môn, nghiệp vụ cho người điều khiển phương tiện cơ giới đường bộ và người vận hành phương tiện, thiết bị chuyên dùng, quản lý hoạt động của cơ sở đào tạo, trung tâm sát hạch người điều khiển phương tiện cơ giới đường bộ và người vận hành phương tiện, thiết bị chuyên dùng trong GTVT đường

bộ; Đào tạo và cấp Giấy chứng nhận giáo viên dạy thực hành lái xe, thẻ sát hạch viên; trực tiếp quản lý đào tạo, sát hạch, đổi giấy phép lái xe; Xây dựng các cơ chế, chính sách phát triển vận tải và các dịch vụ liên quan đến vận tải đường bộ, công bố các tuyến vận tải khách cố định quốc tế, tuyến vận tải khách cố định liên tỉnh; Thực hiện cấp giấy phép vận tải đường bộ quốc tế theo các Điều ước quốc tế; Tổng hợp, phân tích báo cáo tình hình cầu đường bộ để công bố tải trọng và khổ giới hạn an toàn các tuyến đường thuộc hệ thống quốc lộ; Quản lý hoạt động của các bến xe theo quy định của pháp luật; Quản lý hệ thống thu PĐB trên quốc lộ; tham gia xây dựng chế độ thu phí cầu, đường, phà, lệ phí cấp các loại chứng chỉ về GTVT đường bộ; tôt chức thu các loại phí và lệ phí theo quy định của Nhà nước. Là đầu mối trong việc phối hợp với chính quyền địa phương, các cơ quan, tổ chức có liên quan bảo vệ công trình giao thông đường bộ, hành lang an toàn đường bộ và đảm bảo an toàn giao thông đường bộ; Xây dựng kế hoạch hợp tác quốc tế về đường bộ, các Điều ước quốc tế và tham gia đàm phán để ký kết, gia nhập các Điều ước quốc tế, các tổ chức quốc tế về đường bộ; tổ chức thực hiện các hoạt động hợp tác quốc tế theo phân cấp quản lý. Tổ chức thực hiện công tác nghiên cứu, ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật, công nghệ trong lĩnh vực GTVT đường bộ. Xây dựng và thực hiện chương trình cải cách hành chính của TCĐBVN theo mục tiêu và nội dung chương trình cải cách hành chính nhà nước và của BGTVT. Thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, chống tham nhũng, tiêu cực và xử lý các vi phạm pháp luật về giao thông đường bộ. Xây dựng cơ cấu tổ chức, cơ cấu công chức, viên chức và biên chế của TCĐBVN; quản lý tổ chức bộ máy, sử dụng biên chế được duyệt theo quy định; thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ chính sách đãi ngộ, khen thưởng, kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, các tổ chức sự nghiệp và các doanh nghiệp trực thuộc TCĐBVN. Quản lý tài chính, tài sản

được giao và tổ chức thực hiện ngân sách được phân bổ theo quy định. Quan hệ với UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các cơ quan QLNN có liên quan và phối hợp với các đơn vị trực thuộc Bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao theo quy định của pháp luật, mối quan hệ tổ chức được thể hiện tại *Hình 3.6*.



Nguồn: Tác giả (2009)

Hình 3.6. Tổ chức QLNN của Bộ Giao thông vận tải

3. Khu Quản lý Đường bộ (RRMU)

Khu quản lý đường bộ chịu sự lãnh đạo trực tiếp của TCĐBVN và có trách nhiệm quản lý việc bảo trì hệ thống đường quốc lộ trong phạm vi ngành được giao. Mỗi Khu quản lý đường bộ quản lý một số Phân khu, phân khu

quản lý một số Hạt quản lý đường bộ. Hiện nay ở nước ta có 4 Khu quản lý đường bộ đó là: Khu quản lý đường bộ số 2, 4, 5 và 7. Cơ cấu tổ chức của mỗi Khu quản lý đường bộ không hoàn toàn giống nhau. Nhưng nhìn chung, trong mỗi Khu quản lý đường bộ đều có các đơn vị sửa chữa cầu đường và một trung tâm thực hiện nhiệm vụ kiểm tra đường bộ.

Với cơ cấu quản lý trên cho thấy BGTVT và đặc biệt là TCĐBVN hiện nay là một mô hình tổ chức quản lý kiểu "khép kín". BGTVT vừa là cơ quan QLNN ngành GTVT, nhưng đồng thời lại là Bộ quản lý các đơn vị hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực GTVT cũng như các công ty tư vấn, xây dựng giao thông, các đơn vị vận tải, các đơn vị sửa chữa cầu đường v.v. Đây là mô hình QLNN lạc hậu được hình thành từ thời "bao cấp" hiện không còn hiệu quả, cần được nghiên cứu cải tiến nhằm tách biệt chức năng QLNN về GTVT và chức năng sản xuất kinh doanh trong lĩnh vực này.

3.2.3.2. Cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB địa phương

1. Uỷ Ban Nhân dân cấp tỉnh (thành phố)

Uỷ Ban nhân dân cấp tỉnh quản lý các hệ thống đường bộ địa phương theo quy định của pháp luật; trực tiếp tổ chức quản lý các hệ thống đường tỉnh, đường đô thị. Sở GTVT trực tiếp quản lý các tuyến quốc lộ mà BGTVT đã giao cho UBND cấp tỉnh và các tuyến (đoạn đường) đô thị, đường tỉnh quan trọng; trình UBND cấp tỉnh quyết định giao cho các huyện quản lý số đường tỉnh, đường đô thị còn lại.

2. Uỷ Ban Nhân dân cấp quận (huyện)

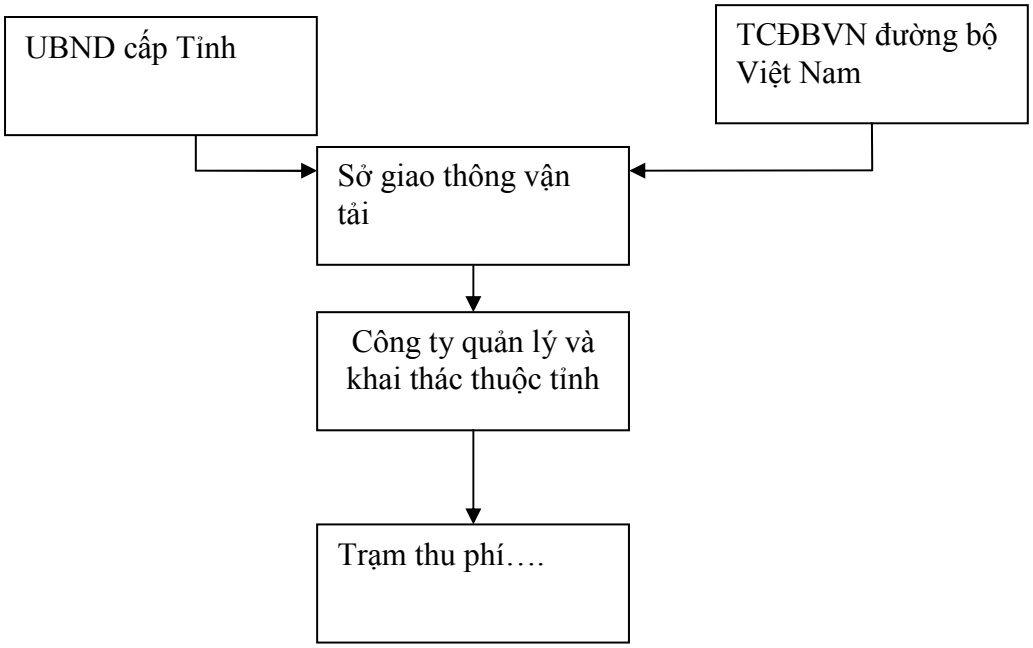
Uỷ Ban Nhân dân cấp huyện quản lý đối với đường trong phạm vi huyện. Các cơ quan chuyên môn của UBND cấp huyện được giao nhiệm vụ trực tiếp quản lý các đường tỉnh và đường đô thị được UBND cấp tỉnh giao quản lý hệ thống đường huyện.

3. Sở giao thông vận tải

Sở GTVT các tỉnh (thành phố) chịu sự lãnh đạo ngành dọc là BGTVT, đồng thời chịu sự quản lý trực tiếp của UBND cấp tỉnh (thành phố). Mối quan hệ tổ chức giữa các đơn vị trong cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương được thể hiện tại *Hình 3.7.* Sở GTVT có trách nhiệm quản lý GTVT, công tác phát triển bảo trì và quản lý đường bộ trong phạm vi được tỉnh phân cấp quản lý.

4. Uỷ Ban nhân dân (phường) xã

Uỷ Ban Nhân dân cấp xã quản lý đường xã trong phạm vi xã. Ngoài ra UBND xã còn có trách nhiệm phối kết hợp với các ngành, các cấp trong việc quản lý, xử lý các vi phạm đối với các tuyến đường quốc lộ, tỉnh lộ, huyện lộ nằm trên địa bàn theo các quy định cụ thể của pháp luật.



Nguồn: tác giả (2009)

Hình 3.7. Tổ chức quản lý nhà nước về thu và sử dụng PĐB tại cấp tỉnh

3.2.3.3. Cán bộ công chức QLNN về thu và sử dụng PĐB

Do QLNN về sử dụng PĐB, chưa thực sự được xem là một trong những hoạt động QLNN về cung cấp hàng hoá công cộng, biểu hiện rõ nhất là

cho đến nay vẫn lồng ghép nó vào một nhóm lĩnh vực sự nghiệp kinh tế xã hội và quản lý theo nguyên tắc chiến lược quản lý KT – XH nói chung. Từ việc nhận thức chưa rõ dẫn đến một số bất cập như: công tác thiết lập hệ thống luật pháp nhằm QLNN về sử dụng PĐB còn thiếu cơ sở pháp lý vững chắc theo hướng công khai minh bạch; công tác kiểm tra, tuyên truyền giáo dục cho người dân, doanh nghiệp hiểu để cùng tham gia vào các hoạt động QLNN. Công tác thanh tra kiểm tra chưa cụ thể sâu sát và thường xuyên, những yếu kém phát hiện ra cũng chậm được khắc phục. Các vi phạm thường không do cơ sở đảng, cấp quản lý cán bộ, các tổ chức công đoàn cơ sở, các cơ quan thanh tra chuyên ngành phát hiện xử lý kịp thời mà do báo chí phát hiện hoặc do cơ quan công an phát hiện.

Đội ngũ cán bộ viên chức QLNN về thu và sử dụng PĐB còn nhiều bất cập. Trong QLNN về thu và sử dụng PĐB cũng như quản lý nói chung yếu tố con người là quan trọng nhất. Đối với các cơ quan quản lý thu phí là triển khai thực hiện các chính sách, pháp luật của Nhà nước, cấp trực tiếp giao dịch với người dân, có nhiều cơ hội để tạo ra tình trạng tham nhũng hối lộ. Do vậy, công tác cán bộ phải được coi là hàng đầu. Các chủ trương chính sách, luật pháp có được thực hiện hay không, hình ảnh chính quyền có thân thiện và trong sạch vững mạnh hay không cũng thường từ cấp này mà ra. Tuy nhiên trong nhiều năm đây vẫn là yếu tố bị xem nhẹ. Tình trạng chay chức chạy quyền, nhũng nhiễu dân, doanh nghiệp, năng lực kém, thiếu chuyên nghiệp… không được khắc phục một cách đồng bộ và hệ thống. Để giải quyết vấn đề, Nhà nước cần có những chính sách cụ thể, sự cam kết chắc chắn, tạo ra một môi trường thuận lợi để con người có thể phát huy hết những khả năng của mình và hạn chế thấp nhất các tiêu cực có thể xảy ra. Bên cạnh việc tuyên truyền giáo dục cán bộ cần có mức thưởng phạt rõ ràng, các quy định đưa ra phải đảm bảo được thực hiện, không phải đưa ra là để có. Để hạn chế tiêu cực, thu nhập cần phải đảm bảo được cuộc sống của công chức để họ có thể

yên tâm làm việc. Công tác kiểm tra đánh giá cán bộ, sự giám sát của chi bộ, cấp ủy đảng phải được tiến hành thường xuyên, tránh hình thức, các tiêu chí đánh giá phải được xây dựng khoa học, công khai, tuyển dụng phải rõ ràng, hạn chế việc chạy chỗ, chạy chức chạy quyền. Bởi vì nếu mất tiền để có được một chỗ làm việc, một chức vụ thì việc kiếm lại tiền đã bỏ ra cho vị trí, chức vụ đó là điều dễ hiểu. Và đây là nguyên nhân đầu tiên cho những tham nhũng tiêu cực, như vụ việc tại PMU 18. Công tác cán bộ còn thiếu và yếu, trong quản lý còn thụ động cứng nhắc, chưa thực sự năng động, và áp dụng những biện pháp đổi mới trong quản lý, việc áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý còn ở mức thấp. Một bộ phận cán bộ công chức năng lực, đạo đức chưa đáp ứng được nhu cầu công việc nhưng chưa được thay thế. Bộ trưởng hoặc Chủ tịch UBND chưa thực sự có quyền quyết định trong quản lý và xử lý cán bộ. Công tác tuyển dụng, thủ tục đề bạt, khen thưởng và xử lý kỷ luật, thiếu công khai, phức tạp không dựa trên các tiêu chí rõ để mọi người được biết, phấn đấu và kiểm tra đánh giá. Số lượng cán bộ công chức tăng, mức lương danh nghĩa còn thấp so với mặt bằng giá cả sinh hoạt. Trình độ cán bộ công chức QLNN về thu và sử dụng PĐB chưa đáp ứng được như cầu công việc. Tư tưởng đạo đức, lối sống còn có nhiều vấn đề.

3.2.4. Thanh tra, kiểm tra, giám sát QLNN về thu và sử dụng PĐB

Một trong những điều kiện để tạo được sự thành công, nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN về thu PĐB cũng như tạo thuận lợi cho công tác thanh tra, kiểm tr, giám sát là cần phải làm tốt công tác tuyên truyền giáo dục. Tuyên truyền giáo dục pháp luật, chủ trương của Nhà nước giúp cho người dân, doanh nghiệp, cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về thu PĐB hiểu rõ các mục đích của quản lý, các chính sách pháp luật của Nhà nước, quy hoạch, kế hoạch pháttriển đường bộ. Thu và sử dụng PĐB cần được tuyên truyền giáo dục để người dân, cán bộ tự nguyên tham gia và kiểm tra kiểm soát trong các hoạt động quản lý. Nhìn chung công tác này hiện BGTVT, các tỉnh thành phố

hiện thực hiện chưa tốt và chưa được coi trọng đúng mức. Thể hiện là hiện chưa có cơ quan chính thức nào của Bộ và tỉnh đảm nhiệm chuyên trách vấn đề này. Công tác công khai quy hoạch, kế hoạch, lấy ý kiến của người dân, doanh nghiệp thực hiện còn mang tính hình thức, lấy lệ. Trình độ nhận thức về pháp luật và nhiệm vụ của cán bộ làm nhiệm vụ QLNN về thu PĐB còn nhiều khác biệt. Vai trò của người dân còn thụ động, nhiều ý kiến của người dân về chất lương dịch vụ công, tiêu cực trong thu và sử dụng PĐB chưa được các cơ quan QLNN vè thu và sử dụng PĐB quan tâm đúng mức. Nếu những vấn đề trên được giải quyết ngay từ đầu thì sai phạm lớn sẽ không xảy ra, như vậy công tác thanh tra kiểm tra sẽ không phức tạp, hệ quả là kết quả QLNN về thu PĐB sẽ tốt hơn.

QLNN về thu PĐB là một lĩnh vực nhậy cảm, nó có quan hệ trực tiếp đến quyền lợi kinh tế của người dân với giá trị kinh tế lớn, dễ xẩy ra các hiện tượng tiêu cực trong quản lý. Hiện công tác thanh tra kiểm và giải quyết khiếu nại tố cáo trong QLNN về thu PĐB thực hiện chưa tốt. Việc kiểm tra cần được tiến hành thường xuyên, với các kế hoạch cụ thể, những sai phạm cần được kiên quyết xử lý, các phát hiện, khiếu nại của người dân, doanh nghiệp cần được giải quyết kịp thời, tránh tình trạng né tránh đùn đẩy. Trong khi đó cơ quan làm công tác thanh tra của BGTVT hiện lực lượng mỏng, các địa phương còn chưa thực sự quan tâm đến vấn đề nay. Nhưng việc người dân tham gia giám sát hoạt động quản lý, công khai các kế hoạch thu chi, kế hoạch đấu thầu khai thác các trạm thu phí cũng như các tiêu chí đấu thầu quản lý thu phí chưa được xây dựng khoa học… và các cơ quan QLNN về thu PĐB hiện chưa quan tâm thực hiện tốt các vấn đề này. Nhà nước hiện còn thiếu các cơ chế, chế tài nhằm kiểm soát và xử lý. Trong quá trình thực hiện đã có nhiều bất cập cần được điều chỉnh. Ví dụ như: sau khi chính thức có chủ trương xã hội hoá thu PĐB, Công ty đầu tư và quản lý thu phí nam Cầu Giẽ thuộc Tập đoàn Hải Châu Việt Nam đã phát hiện hàng trăm loại vé này cấp

cho... tư nhân, doanh nghiệp gây thất thoát, thất thu nhiều tỉ đồng cho Nhà nước cũng như doanh nghiệp. Nhằm đảm bảo thu phí bình đẳng giữa các phương tiện tham gia giao thông, năm 2004, Chính phủ đã chính thức thu phí với tất cả các loại phương tiện (không phân biệt cơ quan, đơn vị, đối tượng sở hữu). Ngày 7.9.2004, BTC đã ban hành kèm theo Thông tư số 90. Theo đó, mức thu PĐB toàn quốc áp dụng đối với xe của Bộ Quốc phòng mang biển số nền màu đỏ, chữ và số màu trắng dập chìm có 2 loại phương tiện. Loại phương tiện thứ nhất là xe ôtô con quân sự với 2 mức, trong đó, mức 1 là 2 triệu đồng/vé/năm; mức 2 là 1 triệu đồng/vé/năm và loại phương tiện thứ hai là xe ôtô vận tải quân sự cũng với 2 mức, mức 1 là 3 triệu đồng và mức 2 là 1 triệu rưỡi. Riêng với mức thu phí toàn quốc áp dụng đối với xe của lực lượng công an có 7 loại vé theo thứ tự 7 loại phương tiện. Cụ thể với xe dưới 7 chỗ ngồi là 1 triệu đồng/vé/năm; từ 7 chỗ ngồi trở lên là 1 triệu rưỡi/vé/năm; xe ôtô chuyên dùng là 2 triệu đồng/vé/năm; xe vận tải là 3 triệu đồng/vé/năm và xe môtô 2 bánh, ba bánh là 2 trăm ngàn đồng/vé/năm.

Theo công ty đầu tư và quản lý thu phí nam Cầu Giẽ thuộc Tập đoàn Hải Châu Việt Nam, thực hiện xã hội hoá về thu PĐB, từ tháng 7.2007, công ty triển khai thực hiện thu PĐB tại trạm thu phí nam Cầu Giẽ qua kiểm tra (từ 8.8 - 9.10.2007), trạm đã phát hiện, lập biên bản hàng trăm xe sử dụng vé PĐB toàn quốc. Trong các vi phạm này, phần lớn là các đối tượng sử dụng vé không đúng đối tượng; vé hết hạn sử dụng và vé giả, đặc biệt có khá nhiều phương tiện mang biển của các cơ quan trung ương [35].

Trong QLNN về thu PĐB công tác này còn nhiều lúng túng, các hiện tượng tiêu cức trong thu phí, trốn phí, làm giả vé thu phí, sử dụng phí thu được không đúng chế độ… còn phổ biến. Trong khi đó nhiều biện pháp chống tiêu cực đề ra không mang tính khả thi và bị dư luận phản đối như: một số trạm thu phí yêu cầu nhân viên thu PĐB phải khâu túi quần áo khi thực hiện nhiệm vụ…

3.3. Thu thập số liệu và đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB

3.3.1. Điều tra, thu thập số liệu QLNN về thu và sử dụng PĐB

3.3.1.1. Phương pháp thu thập số liệu QLNN về thu và sử dụng PĐB

1. *Số liệu thứ cấp:* (i) Luận án thu thập các báo cáo tổng kết của các cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB từ trung ương đến địa phương từ năm 2006 đến nay; (ii) các bài viết của các tác giả trong và ngoài nước về các sự kiện có tính chất điển hình nhằm đưa ra bài học kinh nghiệm QLNN về thu và sử dụng PĐB, chi tiết tại *Bảng 3.6.*

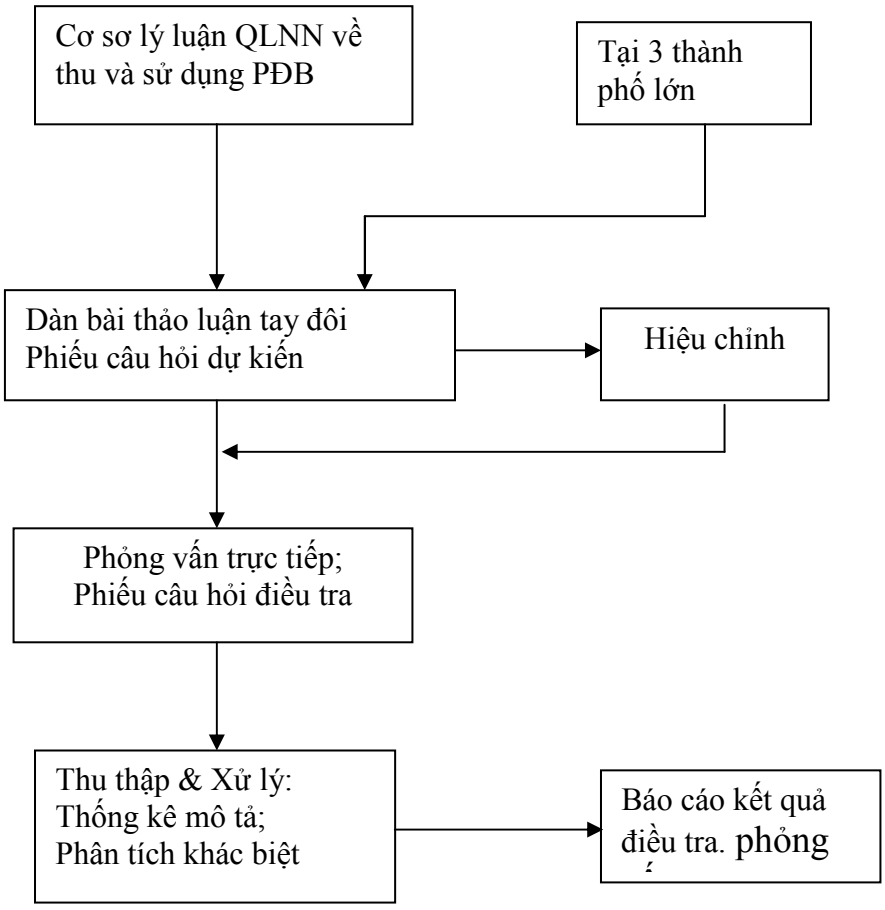
Bảng 3.6. Mô tả điều tra nghiên cứu bằng phiếu hỏi

Bước	Dạng	Phương pháp	Kỹ thuật	Thời gian
1	Sơ bộ 1	Khảo sát	Thảo luận tay đôi n = 5- 10	15/4/2010
2	Sơ bộ 2	Hiệu chỉnh	Phiếu điều tra sơ bộ n = 10- 15	5/5/2010 10/5/2010
3	Chính thức	Định lượng	Phiếu điều tra trực tiếp n =100- 200	15/5/2010 30/5/2010

Nguồn tác giả (2010)

2. Số liệu sơ cấp: (i) Trên cơ sở các tiêu chí và chỉ tiêu, Luận án sử dụng phiếu hỏi nhằm điều tra các thông tin phục vụ đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB. Số liệu được xử lý bằng phần mềm SPSS 16.0 [26]; (ii) Luận án thực hiện 10 cuộc phỏng vấn theo dàn bài được chuẩn bị tại *phụ lục 03* đối với những công chức QLNN về thu và sử dụng PĐB. Đối tượng điều tra: (i) thực hiện 300 phiếu điều tra với các câu hỏi cụ thể ý kiến của người trả lời được thiết kế theo thang điểm từ 1 đến 5, *với mức ý nghĩa: 1 = Đồng ý rất thấp; 2 = Đồng ý thấp; 3 = Đồng ý; 4 = Đồng ý cao vừa; 5 = Đồng ý cao;* (theo phiếu điều tra tại *phụ lục 01*), với các đối tượng là các lái xe; (ii) thực hiện 60 phiếu điều tra với các câu hỏi cụ thể được thiết kế theo thang điểm từ

1 đến 5, *với mức ý nghĩa: 1 = Đồng ý rất thấp; 2 = Đồng ý thấp; 3 = Đồng ý; 4 = Đồng ý cao vừa; 5 = Đồng ý cao* (theo phiếu điều tra tại *phụ lục 02*), với các đối tượng là tổ chức, DN có liên quan đến lĩnh vực giao thông đường bộ; (iii) phỏng vấn trực tiếp 10 cuộc theo nội dung được chuẩn bị trước đối với thời lượng từ 30 đến 45 phút. Thời gian điều tra và phỏng vấn tiến hành trong 2 tháng, từ giữa tháng 4 đến cuối tháng 5 năm 2010.Quy trình điều tra, phỏng vấn được chia thành 3 bước được mô tả tại *Hình 3.5*, gồm các bước sau:



Nguồn: Tác giả 2010

Hình 3.8. Quy trình điều tra bằng phiếu hỏi và phỏng vấn

Bước 1, thực hiện nghiên cứu sơ bộ khảo sát được thực hiện thông qua kỹ thuật thảo luận tay đôi (n = 5.. 10), để khai thác các vấn đề xung quanh đề

tài nghiên cứu dựa trên những nền tảng của cơ sở lý thuyết. Kết quả của quá trình này sẽ là một dàn bài về hành vi quản lý và mức độ nhận biết đối với QLNN về thu và sử dụng PĐB.

Bước 2, tiến hành thêm một nghiên cứu sơ bộ nhằm kiểm tra hiệu chỉnh. Tại lần này sẽ sử dụng phiếu hỏi thử trực tiếp khoảng 10...15 người, nhằm xác lập tính logic của bảng câu hỏi hay để loại bớt những biến bị xem là thứ yếu và không đáng quan tâm.

Bước 3, đây là giai đoạn nghiên cứu chính thức, với kỹ thuật thu thập dữ liệu phiếu hỏi và phỏng vấn trực tiếp nhưng theo những dàn bài đã được hiệu chỉnh. Kết quả điều tra thô và sẽ được xử lý làm sạch bằng phần mềm SPSS 16.0 dùng để phân tích và đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB.

3.3.1.2. Tổng hợp kết quả điều tra QLNN về thu và sử dụng PĐB

Kết quả điều tra chính thức Luận án thu được 280 phiếu điều tra đối với cá nhân (tỷ lệ: 280/300); 48 phiếu đối với DN (tỷ lệ: 48/60); 10 ghi chép các ý kiến của công chức QLNN về thu và sử dụng PĐB. Tóm tắt nội dung điều tra sau khi đã qua xử lý bằng SPSS 16.0 gồm: (i) kết quả đối với cá nhân được thể hiện tại *Bảng 3.6;* (ii) kết quả đối với DN được thể hiện tại *Phụ lục số 4 và Phụ lục số 5;* mối liên hệ việc "đánh giá việc thực hiện quản lý thu và sử dụng PĐB" với các nội dung quản lý thông qua kết quả điều tra của cá nhân và doanh nghiệp (với mức ý nghĩa <= 0,005) và có mối liên kết chặt giữa các biến để lưu ý trong giải pháp kiến nghị tại *Phụ lục số 6.*

3.3.2. Đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam

Trên cơ sở số liệu sơ cấp và thứ cấp, Luận án thực hiện đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB theo các tiêu chí và chỉ tiêu được mô tả cụ thể tại *Bảng 3.7* như sau:

Bảng 3.7. Đánh giá QLNN về thu và sử dụng phí đường bộ

TIÊU CHÍ	CHỈ SỐ ĐÁNH GIÁ	NHẬN XÉT VÀ TÍNH ĐIỂM
1. PHÙ HỢP	Hệ thống pháp luật về thu và sử dụng PĐB có rõ ràng, minh bạch, dễ hiểu và dễ áp dụng không?	Kết quả phân tích văn bản quy phạm pháp luật và điều tra đều cho thấy còn nhiều bất cập; tính điểm: 40/100
	Mức thu và định mức sử dụng PĐB có phù hợp không?	Cao so mức thu nhập trung bình của người dân; tính điểm: 60/100
	Đơn giá định mức thu, chi do các cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB có thống nhất và ổn định không?	Không ổn định, hay điều chỉnh; tính điểm: 30/100
	Mức thuế suất, các khoản về thu đối với các đơn vị thu PĐB có hợp lý và đảm bảo cho sự tích luỹ phát triển không?	Đủ điều kiện cho đơn vị hoạt động; tính điểm: 70/100
	Sự phân cấp, phân quyền trong quản lý, mối quan hệ phối hợp QLNN về thu và sử dụng PĐB trong nội bộ BGTVT và UBND các cấp có thống nhất và cồng chéo không?	Chưa tốt, trách nhiệm không rõ ràng; tính điểm: 50/100
	Hệ thống mục tiêu QLNN về thu và sử dụng PĐB do các Bộ, UBND các cấp đề ra có phù hợp và đáp ứng được các mục tiêu phát triển chung của Nhà nước không?	Mục tiêu, phù hợp với định hướng của nhà nước; tính điểm: 70/100
	Quy hoạch, KH phát triển GTĐB có phù hợp với nguyện vọng của người dân, DN không?	Quy hoạch GTĐB còn bị xem nhẹ; tính điểm: 60/100
	Nguồn tài chính cho công tác tổ chức thu và sử dụng PĐB;	Ổn định và đủ; tính điểm: 60/100
	Cơ chế hoạt động, tổ chức bộ máy và năng lực cán bộ QLNN về thu và sử dụng PĐB có	Chưa đáp ứng được; tính điểm: 40/100

	đáp ứng được nhiệm vụ đặt ra không?	
	Thủ tục hành chính cho các doanh nghiệp tham gia đầu tư khai thác đường bộ có thuận lợi không?	Còn phức tạp, khó khăn, cần được đổi mới; tính điểm: 40/100
	Trang thiết bị kỹ thuật, mức độ áp dụng công nghệ trong QLNN về thu và sử dụng PĐB có được chú ý và hiện đại hoá có phù hợp không?	Tình trạng lạc hậu là phổ biến; tính điểm: 40/100
2. HIỆU LỰC	Vai trò lãnh đạo của các cấp ủy đảng tại các cơ quan QLNN và các doanh nghiệp thu và sử dụng PĐB có thể hiện được không?	Chưa thực sự tốt; tính điểm: 60/100
	Vai trò của các tổ chức đoàn thể, sự giám sát của người dân và cộng đồng trong QLNN về thu và sử dụng PĐB như thế nào?	Nhiều nơi còn mờ nhạt, chưa phát huy được; tính điểm:30/100
	Thái độ chấp hành pháp luật của doanh nghiệp và cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB có tốt không?	Nhiều đơn vị còn chây ỳ; tính điểm: 30/100
	Tính hợp pháp và hợp hiến của các quyết định hành chính về thu và sử dụng PĐB như thế nào?	Còn nhiều mâu thuẫn và vi phạm luật; tính điểm: 50/100
	Người dân, DN, các tổ chức xã hội có ủng hộ công tác QLNN về thu và sử dụng PĐB không?	Người dân có ủng hộ, cần hướng họ vào các hoạt động cụ thể; tính điểm: 70/100
	Số lượng, nội dung các ý kiến đóng góp khen chê của người dân, DN khi giao dịch với các cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB hàng năm tăng hay giảm?	Không có số liệu thống kê; tính điểm: 30/100
	Thái độ chấp hành pháp luật của người dân, DN và các tổ chức khi tham gia đường bộ thế nào?	Chưa tốt, vi phạm không giảm; tính điểm: 30/100

	Mức độ hài lòng của người dân trong các giao dịch hành chính về QLNN về thu và sử dụng PĐB ra sao?	Chưa tốt, còn kêu ca nhiều; tính điểm: 40/100
	Số lượng các dự án hoàn thành đúng thời hạn, việc GPMB theo đúng tiến độ ?	Còn nhiều dự án chậm tiến độ GPMB; tính điểm: 60/100
	Công tác tuyên truyền giáo dục, tập huấn, đào tạo nâng cao năng lực cho cán bộ, hiểu biết của người dân về QLNN về PĐB có được chú ý không?	Thực hiện chưa tốt, nhiều nơi còn xem nhẹ; tính điểm: 60/100
	Thái độ của các công chức QLNN vê thu và sử dụng PĐB (phong cách, nắm bắt mục tiêu quản lý, chấp hành kỷ luật, tình trạng vi phạm pháp luật, vi phạm nội quy...) như thế nào? Khả năng thích ứng của cơ quan quản lý trước những biến động về KT- XH ra sao?	Chưa thực sự tốt, còn thụ động chưa đáp ứng được sư thay đổi của môi trường bên ngoài hệ thống; tính điểm: 50/100
	Số vụ tranh chấp về thu và sử dụng PĐB là bao nhiêu?	Không tiếp cận được thông tin; tính điểm: 50/100
	Thời gian giải quyết các vụ tranh chấp tăng hay giảm hàng năm là bao nhiêu ngày?	Không tiếp cận được thông tin; tính điểm: 60/100
	Tỷ lệ các quyết định QLNN về thu và sử dụng PĐB thực hiện có kết quả?	Không tiếp cận được thông tin; tính điểm: 50/100
	Số vụ tiêu cực bị phát hiện trong lĩnh vực QLNN về thu và sử dụng PĐB tăng hay giảm?	Không tiếp cận được thông tin; tính điểm: 50/100
3. HIỆU QUẢ	Số lượng kinh phí đóng góp về thu PĐB trong hàng năm như thế nào?	Tăng theo báo cáo của TCĐBVN; tính điểm: 70/100
	Chất lượng cụ thể của các công trình giao thông đường bộ được đầu tư ra sao?	Chất lượng nhìn chung tốt hơn; tính điểm: 70/100

	Các đơn vị quản lý có thực hiện tiết kiệm, hiệu quả không?	Chưa hiệu quả; tính điểm: 60/100
	Kết quả về mức độ an toàn giao thông đường bộ hàng năm tăng hay giảm?	Theo báo cáo UB an toàn giao thông là tăng; tính điểm: 60/100
	kết quả giải quyết ùn tắc giao thông hàng năm như thế nào? kết quả về chi phí giao thông (đồng/km) đối với mỗi tấn hàng hoá của doanh nghiệp hàng năm tăng hay giảm?	Đây đang là vấn đề nan giải nhiều cơ quan báo chí và dư luận quan tâm; tính điểm: 40/100
	Các đơn vị QLNN về thu và sử dụng PĐB đã sử dụng những biện pháp gì để tiết kiệm chi phí?	Chưa thực hiện và trách nhiệm không rõ ràng; tính điểm: 60/100
	Mức độ phát triển đô thị giữa các địa phương như thế nào?	Có sự chênh lệch lệch giữa đô thị và nông thôn, vùng sâu vùng xa; tính điểm: 60/100
	Số lượng các công ăn việc làm được tạo ra hàng năm là bao nhiêu? Kết quả thu và chi của QLNN về PĐB đối với từng cung đường bộ hàng năm tăng hay giảm?	Hàng năm tăng; tính điểm: 60/100
	Các khoản thất thu của ngân sách thu và sử dụng PĐB là bao nhiêu?	Không có số liệu thống kê; tính điểm: 50/100
	Thời gian, chi phí cho các đối với giấy chứng nhận đầu tư khai thác đường bộ, và các giao dịch hành chính khác?	Thủ tục hành chính chưa giảm, mất nhiều thời gian; tính điểm: 60/100
	Tình trạng đầu tư phát triển hệ thống hạ tầng của các tỉnh thành thế nào?	Không đồng đều, chưa theo kịp kế hoạch; tính điểm: 40/100
	Số lượng hồ sơ cấp giấy phép đầu tư, quyết định đầu tư được giải quyết theo đúng hạn?	Không có số liệu thống kê; tính điểm: 50/100
	Kinh phí cấp cho công tác QLNN về thu và sử dụng PĐB có kịp thời không?	Tình trạng nợ kinh phí cấp vẫn còn nhiều

4. TÁC ĐỘNG	Số lương vốn đầu tư của DN và hộ gia đình tăng sau khi đường bộ được đầu tư và bảo dưỡng tại các địa phương là bao nhiêu?	Đầu tư của người dân tăng; tính điểm: 70/100
	Ý thức sử dụng của người dân và DN đối với dịch vụ đường bộ như thế nào?	Chưa tốt, còn kém; tính điểm: 60/100
	Mức độ cải thiện hạ tầng, cảnh quan môi trường của đất nước ra sao?	Từng bước được cải thiện; tính điểm: 70/100
	Mức độ ổn định về an ninh, chính trị và phát triển kinh tế như thế nào?	Ổn định và phát triển; tính điểm: 90/100
	Các sáng kiến, cải tiến, nghiên cứu nhằm nâng cao năng suất lao động của công chức có được thực hiện không?	Chưa nhiều; tính điểm: 60/100
	Mức độ cạnh tranh của các DN trong ngành GTVT như thế nào?	Chưa quyết liệt, còn tình trạng bao cấp; tính điểm: 60/100
	Mức độ phát triển của các hoạt động tài chính tín dụng của các ngân hàng, tổ chức tín dụng đối với lĩnh vực đường bộ tăng hay giảm?	Chưa ổn định và tiếp cận khó khăn; tính điểm: 40/100
	Khả năng thích ứng với các dịch vụ và công nghệ mới của các đơn vị trong lĩnh vực đường bộ ra sao?	Vẫn ở trình độ thấp; tính điểm: 40/100
	Tình hình cải thiện đời sống văn hoá và tinh thần của người dân, sự cách biệt giữa các vùng miền như thế nào?	Tình trạng xoá đói giảm nghèo và cách biệt vùng; tính điểm: 80/100
	Tình trạng xoá đói giảm nghèo được thực hiện ra sao?	Các dự án được triển khai và tổng kết có kết quả tốt; tính điểm: 80/100
	Sự tăng trưởng của vốn đầu tư tư nhân trong lĩnh vực đường bộ là bao nhiêu?	Không tiếp cận được số liệu; tính điểm: 60/100
5. BỀN VỮNG	Mức độ ổn định về mặt tài chính đối các dự án đường bộ thế nào?	Nhiều dự án còn thiếu và chậm vốn, kéo dài; tính điểm: 60/100

	Tình hình nghiên cứu phát triển của khoa học, công nghệ trong lĩnh vực đường bộ ra sao?	Chưa được chú ý, còn chậm; tính điểm: 60/100
	Các tác nhân tham gia QLNN về thu và sự dụng PĐB có thường xuyên không?	Chưa ổn định; tính điểm: 60/100
	Mức độ xâm phạm di tích lịch sử, các yếu tố văn hoá, các cảnh quan và công trình công cộng do việc đầu tư xây dựng đường bộ thế nào?	Vẫn còn tình trạng vi phạm; tính điểm: 60/100
	Trong đầu tư xây dựng đường bộ có chú ý tới lợi ích của trẻ em, người tàn tật, cao tuổi và đáp ứng các nhu cầu giải trí của người dân không?	Có chú ý; tính điểm: 80/100
	Việc sử dụng hiệu quả và tiết kiệm đất đai và các tài nguyên khác và bảo vệ môi trường được giải quyết như thế nào trong các dự án đầu tư?	Còn những dự án mở đường làm ảnh hưởng đến tài nguyên rừng; tính điểm: 60/100
	Nhận thức của người dân đối với QLNN về thu và sử dụng PĐB như thế nào? Tình hình giải quyết công ăn việc làm, phát triển kinh tế vùng sâu vùng xa và xoá đói giảm người nghèo?	Chưa tốt và thiếu thông tin về lĩnh vực này; tính điểm: 40/100
	Phát triển giao thông đường bộ có làm tổn hại đến thế hệ tương lai không?	Vốn vay nước ngoài đầu tư đường bộ sử dụng còn chưa hiệu quả và thất thoát; tính điểm: 60/100
	Lương của cán bộ công nhân viên trong lĩnh vực đường bộ có đủ sống không?	Chưa đủ sống; tính điểm: 30/100
	Có tình trạng chạy chức chạy quyền trong các đơn vị QLNN về thu và sử dụng PĐB không?	Vẫn còn tồn tại; tính điểm: 40/100
	Các đơn vị QLNN về thu và sử dụng PĐB có chú trọng đến công tác phát triển nguồn nhân lực không?	Chưa thực sự chú ý; tính điểm: 40/100
TỔNG SỐ ĐIỂM ĐÁNH GIÁ THU VÀ SỬ DỤNG PĐB		3200/6000

3.3.2.1. Đánh giá kết quả QLNN về thu PĐB

Trong những năm qua việc thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam đã đạt được một số kết quả khá khả quan, thu PĐB đã giảm nhẹ được phần nào sự thiếu hụt về vốn đầu tư cho phát triển đường bộ trên cả nước. Chỉ tính riêng năm 2009 các khoản thu ngân sách, phí lệ phí từ đường bộ là:

- Phí và lệ phí: 3.489 tỷ 285 triệu đồng;
- Chi từ nguồn thu phí và lệ phí được để lại: 2.602 tỷ 119 triệu đồng;
- Số phí lệ phí nộp ngân sách nhà nước: 887 tỷ 116 triệu đồng.

Thực hiện chủ trương xã hội hoá về quản lý thu PĐB PĐB đã từng bước khẳng định được sự đúng đắn của Đảng và Nhà nước ta. Việc thí điểm thành công đấu thầu một số trạm thu phí cho các doanh nghiệp và tư nhân quản lý khai thác bằng hình thức hợp đồng có thời hạn đã đem lại nguồn thu cho ngân sách nhà nước, giảm bớt các tiêu cực thất thoát trong quản lý gây dư luận xấu trong nhân dân. Sự ổn định về chính trị, pháp luật tạo điều kiện cho các nhà đầu tư yên tâm bỏ vốn vào đầu tư trong đó có hệ thống giao thông vận tải (GTVT) đường bộ. Nhờ có hệ thống pháp luật tương đối đồng bộ, tính pháp lý của các công cụ quản lý như: quy chế đấu thầu, quy chế huy động vốn, hệ thống đơn giá định mức đầu tư xây dựng đã hạn chế được tiêu cực trong QLNN về thu và sử dụng PĐB.

Bộ Giao thông vận tải đã có những đầu tư, nghiên cứu từng bước áp dụng khoa học công nghệ trong công tác thu PĐB, thay thế dần từ hình thức thủ công sang tự động hoá. Việc áp dụng các biện pháp quản lý chi phí đầu tư, áp dụng các công nghệ xây dựng cầu đường tiên tiến với các máy móc phương tiện hiện đại cũng làm tăng hiêu quả đầu tư, duy tu bảo dưỡng đường bộ

Công tác tuyên truyền giáo dục, phổ biến pháp luật cũng như việc hoàn thiện, rà soát và xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật trong quản lý nhà

nước (QLNN) về thu và sử dụng PĐB đã được coi trọng. Công tác thanh tra và kiểm tra đối với đầu tư xây dựng cơ bản và thu và sử dụng PĐB đã được chú trọng, nhất là từ sau vụ sai phạm tại Ban quản lý dự án Bộ giao thông vận tải (PMU 18), công tác cán bộ được kiện toàn và thay thế nhằm đáp ứng được yêu cầu mới trong thời kỳ hội nhập.

3.3.2.2. Đánh giá kết quả QLNN về sử dụng PĐB

PĐB sau khi thu và được giữ lại các khoản chi theo quy định được nộp vào ngân sách nhà nước (NSNN), cùng với các nguồn vốn khác từ Chính phủ được BGTVT tích cực chỉ đạo thúc đẩy tiến độ các dự án để sớm đưa công trình vào khai thác, đảm bảo giao thông thông suốt giữa các vùng miền của đất nước, đặc biệt là vùng sâu, vùng xa. Một số công trình hoàn thành đảm bảo chất lượng đưa vào khai thác góp phần cải thiện hệ thống giao thông đường bộ như: cầu Rạch Miễu, Quốc lộ 61 tuyến N1 (Tịnh Biên – Hà Tiên), Quốc lộ 2 (Nội Bài – Vĩnh Yên), quốc lộ 18 (Nội Bài - Bắc Ninh), đường Hồ Chí Minh (Hoà Lạc - Thạch Quảng, Nghi Sơn – Bãi Trành, Đức Hoà – Thanh Hoá)...; Kết quả cụ thể được thể hiện tại *Bảng 3.8.*

Bảng 3.8. Kinh phí đầu tư cho giao thông đường bộ

Đơn vị tính: tỷ VNĐ

Nội dung	T.H 2007	T.H 2008	T.H 2009	Dự báo	
				2010	2011
1.NS nhà nước	189.216	223.422	263.485	392.778	586.596
2. Trái phiếu C.P	6.011	9.326	10.408	11.492	11.750
3.Các khoản thu được để lại theo quy định.	238	248	263	259	330
4. Tổng cộng	**204.465**	**233.098**	**274.156**	**404.565**	**598.596**

Nguồn TCĐBVN(2009)

3.3.3.3. Đánh giá kết quả QLNN về thu PĐB

Thu PĐB hiện nay chưa còn thiếu các quy định rõ ràng về hình thức tổ chức cũng như công nghệ cho các trạm thu phí, việc lựa chọn cách thức đổi mới công tác thu PĐB vẫn chưa thống nhất. Thực tế, trên một số tuyến đường đã và đang ứng dụng một số cách thu mới theo công nghệ hiện đại. Tại quốc lộ 1 A (đoạn An Sương - An Lạc, thành phố Hồ Chí Minh), xa lộ Hùng Vương, tỉnh lộ Đồng Nai thực hiện thu phí theo phương pháp sử dụng công nghệ mã vạch. Kết quả cho thấy: không gây ùn tắc, chi phí đầu tư thấp, hạn chế thấp nhất việc thất thu phí, bảo đảm quy định của BTC về chứng từ thu phí. Trên tuyến đường tỉnh lộ 16 ở Đồng Nai sử dụng vé mã vạch 4 điểm được nối mạng với nhau thông qua nhà điều hành. Mỗi bên đặt 2 điểm kiểm soát (do có nút giao thông Hoá An ở giữa). Việc kiểm soát bằng mã vạch bảo đảm không thu trùng (vé đã qua điểm kiểm soát trước thì khi qua điểm kiểm soát sau sẽ được máy đọc ở điểm sau xác định vừa qua điểm trước và không phải nộp phí). Vì vậy, đặt 4 điểm thu phí cùng với việc sử dụng vé mã vạch để kiểm soát tại tuyến đường tỉnh lộ 16 ở Đồng Nai là phù hợp.

Từ cách làm của một số địa phương cho thấy, thu phí giao thông đường bộ này có những ưu điểm: đọc mã vạch nhanh nên tốc độ xử lý cao và chính xác nên không gây ách tắc giao thông, thiết bị đọc mã vạch (như mua hàng trong siêu thị) không tiếp xúc vé nên có độ bền cao. Bên cạnh đó còn đáp ứng được yêu cầu nghiệp vụ thu phí hiện nay cũng như tuân thủ các quy định thu phí của BTC. Theo cách này, việc phát hành vé cho hệ thống thu phí bán tự động hoàn toàn không làm thay đổi hoặc trái các quy định hiện nay. Số liên, ấn chỉ, nội dung in trên vé chất liệu làm vé giấy hoàn toàn không thay đổi. Vé sẽ được in thêm một mã vạch lên liên soát. Việc kiểm soát được thực hiện bằng mã vạch trên vé. Vé gồm 3 liên đối với vé lượt và 2 liên đối với vé trả tiền trước, được in thành nhiều màu khác nhau tương ứng với nhiều mệnh giá.

Việc kiểm soát thu phí được thực hiện theo phương pháp: dừng lại mua vé đồng thời để kiểm soát (do ứng dựng công nghệ mã vạch). Như vậy với công nghệ này việc mua vé và soát vé được thực hiện tại một nơi là ki - ốt (chỉ phải dừng một lần - tiết kiệm thời gian cho chủ phương tiện). Giải pháp hạn chế và chống tiêu cực hiệu quả là việc sử dụng hệ thống giám sát bằng Camera và máy tính để giám sát các hoạt động tại các làn xe. Đối với nước ta, trong thời điểm hiện tại, cần chuyển đổi phương thức thu PĐB cho phù hợp, thì việc sử dụng vé mã vạch chính là giải pháp tối ưu.

3.3.2.4. Những hạn chế trong QLNN về thu và sử dụng PĐB

Công tác QLNN về thu và sử dụng PĐB hiện còn nhiều bất cập như: việc thu phí còn để thất thoát và tiêu cực; các quy định về vị trí trạm thu phí; mức thu, định mức sử dụng phí, phương pháp quản lý chi tiêu trong thu và sử dụng PĐB còn tuỳ tiện gây nhiều bức xúc cho người dân. Công tác QLNN về thu và sử dụng PĐB hiện được người dân, doanh nghiệp, cũng như những phân tích dựa theo các tiêu chí đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB được tác giả xây dựng cho thấy chúng ta hiện đang ở mức quản lý trung bình, còn nhiều hạn chế cần phải hoàn thiện bổ sung để phù hợp với yêu cầu phát triển của đất nước trong những năm tới.

Quản lý chi phí đối với các đơn vị thực hiện thu PĐB còn có nhiều kẽ hở, tạo điều kiện để đơn vị chi sai mục đích, nhưng chậm kiểm tra phát hiện như: mua sắm ô tô để vận chuyển tiền cho các trạm thu phí trong 2 năm (2008 và 2009): 3.900 triệu đồng. Thực tế không phải là xe chuyên dụng chở tiền, hầu hết các công ty sử dụng xe ôtô vào hoạt động sản xuất kinh doanh của đơn vị...;

Công tác quản lý vốn đầu tư cho sửa chữa và đầu tư đường bộ chưa tốt, thủ tục rườm rà khó theo dõi và quản lý. Thủ tục lựa chọn nhà thầu thi công thực hiện chưa đúng quy định của Luật đấu thầu, một số gói thầu xây lắp có

giá trị trên 1 tỷ đồng được TCĐBVN cho phép chỉ định thầu không phù hợp với quy định tại khoản 3 điều 4 của Quy chế đấu thầu về điều kiện chỉ định thầu. Công tác chấm thầu của một số tổ tư vấn chưa phát hiện và làm rõ một số điểm bất hợp lý trong cam kết về tiến độ thi công của các nhà thầu, ảnh hưởng tới tiến độ thi công của các công trình, chưa phát hiện một số đơn giá bất hợp lý của một số gói thầu dẫn tới giá trị trúng thầu không chính xác dẫn đến chất lượng thi công kém, hiệu quả sử dụng PĐB còn hạn chế.

Trong khi đó, việc lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật và dự toán, phê duyệt kết quả đấu thầu làm căn cứ để xét thầu, chỉ định thầu có một số sai sót về đơn giá và khối lượng.

Quá trình thi công và nghiệm thu chủ đầu tư, tư vấn giám sát, tư vấn thiết kế và đơn vị thi công chưa tuân thủ nghiêm túc quy trình thi công và nghiệm thu, dẫn tới một số công trình có giá trị xây lắp được nghiệm thu thiếu các thí nghiệm, chứng chỉ bắt buộc chiếm tỷ trọng lớn trong tổng giá trị xây lắp được nghiệm thu.

Việc quyết toán vốn đầu tư chưa được quan tâm, hầu hết các dự án hoàn thành lập quyết toán vốn đầu tư chậm so với quy định, cá biệt có những đơn vị không lập quyết toán vốn theo quy định tại Thông tư 45/TT-BTC ngày 13/5/2003 của BTC.

Nhìn chung QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam còn một số tồn tại sau:

Một là, hệ thống pháp luật về thu và sử dụng PĐB chưa thực sự hoàn chỉnh, rõ ràng và còn phức tạp. Có hiện tượng thừa và thiếu đối với văn bản QLNN về thu và sử dụng PĐB. Do một số luật còn thiếu nên phải ban hành nhiều văn bản dưới luật, khó kiểm soát và thực hiện, tình trạng cùng một phạm vi điều chỉnh nhưng được thể hiện không giống nhau trong các văn bản khác nhau. Hệ thống pháp luật về thu và sử dụng PĐB thiếu nhất quán với các

hệ thống pháp luật khác đã tạo nên kẽ hở trong việc áp dụng pháp luật. Ngoài ra sự chậm chễ trong việc ban hành các văn bản kèm theo Luật cũng làm giảm tác dụng của Luật.

Hai là, phân cấp, phân quyền giữa Bộ, Tỉnh và Huyện chưa rõ ràng còn chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ trách nhiệm, tạo sự đùn đẩy trốn tránh trách nhiệm. Tình trạng cát cứ trong thực thi nhiệm vụ quản lý giữa các Bộ, UBND tỉnh thành, thiếu sự liên kết gắn bó trong quản lý. Các cơ quan Bộ còn ôm đồm nhiều việc của chính quyền Tỉnh, Huyện chưa mạnh dạn phân cấp cho Tỉnh, Huyện cũng như tạo điều kiện về nhân lực vật lực để cấp Tỉnh, Huyện có thể hoành thành nhiệm vụ. Quyền hạn của cấp thực hiện có hạn, nhiều khó khăn vướng mắc được tìm ra, báo cáo kiến nghị nhưng do có "độ trễ" trong quản lý từ khâu báo cáo đến khâu ra quyết định điều chỉnh còn lớn nên ảnh hưởng đến kết quả quản lý. Sự kiểm tra, tháo gỡ các vướng mắc cho cơ sở của các cơ quan cấp trên như BGTVT tải trong thực thi pháp luật chưa thường xuyên, chặt chẽ, nghiêm túc. Thiếu hệ thống quy phạm, tiêu chí kiểm tra, đánh giá một cách khoa học, gây khó khăn cho quá trình kiểm tra cũng như độ chính xác trong các kết luận kiểm tra. Tình trạng "trên" bảo "dưới" không nghe hoặc "dưới" báo cáo "trên" lờ đi còn phổ biến.

Ba là, thủ tục hành chính còn rườm rà, QLNN về thu và sử dụng PĐB luôn đi kèm là các quyết định quản lý đầu tư, quyết định xử phạt hành chính, giải quyết tranh chấp…, cơ chế giám sát nhằm bảo đảm các quyết định này phải đúng thẩm quyền, quy hoạch, đúng mục đích, đối tượng thu và sử dụng PĐB.

Bốn là, công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thi hành pháp luật, thi hành công vụ của các công chức và cơ quan hành chính còn yếu, nhiều nơi còn có để ra tiêu cực và tham nhũng xẩy ra. Mặc dù, người dân còn kêu ca phàn nàn nhiều nhưng chưa có biện pháp kiểm tra, phát hiện và xử lý, dẫn đến

việc người dân, doanh nghiệp còn thiếu tin tưởng vào khả năng đổi mới của các cấp quản lý.

Năm là, kinh phí cho quản lý phát triển, cho việc thực hiện các quy hoạch, kế hoạch phát triển đường bộ không được lập cụ thể. Chính sách cho phép các đơn vị tự tìm nguồn vốn mới cho quản lý và phát triển đường bộ còn chưa rõ ràng. Trong khi đó, ngân sách Nhà nước mới dừng ở mức đảm bảo kinh phí cho các hoạt động đầu tư bằng còn thiếu. Định mức, đơn giá do cơ quan nhà nước đưa ra chưa sát thực tế, dễ tạo điều kiện cho việc hưởng lợi từ cơ chế xin - cho. Hệ thống thuế hoạt động chưa hiệu quả, chưa thực sự phát huy tính điều tiết của công cụ tài chính trong QLNN về thu và sử dụng PĐB.

3.4. Nguyên nhân tồn tại trong QLNN về thu và sử dụng PĐB

3.4.1. Nhận thức và trách nhiệm QLNN về thu và sử dụng PĐB của người dân

Để người dân có thể phát huy vai trò làm chủ của mình và chủ động tham gia vào công tác QLNN về thu và sử dụng PĐB cần làm tốt công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật. Nhưng hiện vẫn công tác này chưa được coi trọng, chưa phát huy hết sức mạnh khối đại đoàn kết của các tổ chức như Mặt trận tổ quốc, công đoàn, phụ nữ, đoàn thanh niên... cũng như sự tham gia của đông đảo quần chúng nhân dân, trong xây dựng các chính sách quản lý và giám sát thực hiện quản lý. Nhiều người dân còn chưa hiểu rõ về quyền nghĩa vụ của mình trong tham gia giao thông đường bộ cũng như việc thu PĐB, các mức thu và sử dụng PĐB, mục đích và sử dụng của PĐB. Đối với khái niệm QLNN về PĐB càng là một khái niệm xa vời mà nhiều người không hề biết. Việc người dân thụ động khi hưởng thụ hàng hoá đường bộ, thiếu các thông tin và hiểu biết về quản lý và sử dụng PĐB. Vai trò của người dân chưa được thể hiện là một trong ba chủ thể tham gia và quản lý nhà nước về PĐB (Người dân, Nhà nước và Doanh nghiệp). Đây là một trong những tồn tại lớn nhất

khiến cho hoạt động kiểm tra, giám sát việc thu và sử dụng PĐB cũng như cung ứng về đường bộ kém hiệu quả.

3.4.2. Nhận thức và trách nhiệm QLNN về PĐB của Doanh nghiệp

Doanh nghiệp thực hiện việc đầu tư khai thác, đấu thầu về tổ chức thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam hiện chưa nhiều và đang trong giai đoạn thử nghiệm. Do vậy, còn gặp nhiều khó khăn, bản thân doanh nghiệp chưa thực sự coi đây là một lĩnh vực phi lợi nhuận cần phục vụ mà vẫn chạy theo mục đích lợi nhuận làm ảnh hưởng đến chất lượng của việc thu phí. Trình độ tổ chức quản lý, trang thiết bị còn nghèo nàn, môi trường cạnh tranh chưa thực lành mạnh. Hệ thống luật pháp và cơ chế tài chính về thu và sử dụng PĐB còn thiếu, chưa chặt chẽ, thay đổi nhiều. Đây lại là lĩnh vực đầu tư đòi hỏi phải có kiến thức về quản lý, kinh tế và kỹ thuật, với vốn đầu tư lớn, thu hồi vốn chậm, nên doanh nghiệp còn chưa chủ động và mạnh dạn trong đầu tư khai thác đường bộ. Các đơn vị được giao quản lý đường bộ hiện nay còn thụ động chỉ tập trung khai thác mà chưa để ý đến đầu tư, bảo dưỡng. Phương thức tổ chức quản lý còn nghèo nàn, chưa chú trọng đầu tư công nghệ, đào tạo nguồn nhân lực cho phù hợp cũng như sắp xếp, giảm nhân công và áp dụng hình thức quản lý "khoán chi". Công tác thu và sử dụng PĐB còn để xảy ra nhiều hiện tượng tiêu cực gây dư luận xấu trong xã hội. Đây là vấn đề của Doanh nghiệp cần tháo gỡ, nhưng các cơ quan quản lý nhà nước cũng có phần trách nhiệm.

3.4.3. Nhận thức và trách nhiệm QLNN về PĐB của cơ quan quản lý

Do Nhà nước chưa làm rõ khái niệm QLNN về thu và sử dụng PĐB, đường bộ, chưa thực sự xem đây là một trong những hoạt động QLNN về cung cấp hàng hoá công cộng, biểu hiện rõ nhất là cho đến nay vẫn lồng ghép nó vào một nhóm lĩnh vực sự nghiệp kinh tế xã hội và quản lý theo nguyên tắc chiến lược quản lý KT – XH nói chung. Từ việc nhận thức chưa rõ dẫn đến một số bất cập như: công tác thiết lập hệ thống luật pháp nhằm QLNN về thu và sử dụng PĐB còn nhiều bất cập, thiếu cơ sở pháp lý vững chắc theo hướng công khai minh bạch; công tác kiểm tra, tuyên

truyền giáo dục cho người dân, doanh nghiệp hiểu để cùng tham gia vào các hoạt động quản lý nhà nước còn yếu. Công tác thanh tra kiểm tra chưa cụ thể sâu sát và thường xuyên, những yếu kém phát hiện ra cũng chậm được khắc phục. Các vi phạm thường không do cơ sở đảng, cấp quản lý cán bộ, các tổ chức công đoàn cơ sở, các cơ quan thanh tra chuyên ngành phát hiện xử lý kịp thời mà do báo chí phát hiện hoặc do cơ quan công an phát hiện.

Trong QLNN về thu và sử dụng PĐB cũng như quản lý nói chung yếu tố con người là quan trọng nhất. Tuy nhiên, đội ngũ cán bộ viên chức làm công tác quản lý nhà nước về thu và sử dụng PĐB còn nhiều bất cập. Đối với các cơ quan quản lý thu phí là triển khai thực hiện các chính sách, pháp luật của Nhà nước, cấp trực tiếp giao dịch với người dân, có nhiều cơ hội để tạo ra tình trạng tham nhũng hối lộ. Do vậy, công tác cán bộ phải được coi là hàng đầu. Các chủ trương chính sách, luật pháp có được thực hiện hay không, hình ảnh chính quyền có thân thiện và trong sạch vững mạnh hay không cũng thường từ cấp này mà ra. Tuy nhiên trong nhiều năm đây vẫn là yếu tố bị xem nhẹ. Tình trạng chay chức chạy quyền, nhũng nhiễu dân, doanh nghiệp, năng lực kém, thiếu chuyên nghiệp… không được khắc phục một cách đồng bộ và hệ thống.

Để giải quyết vấn đề, Nhà nước cần có những chính sách cụ thể, sự cam kết chắc chắn, tạo ra một môi trường thuận lợi để con người có thể phát huy hết những khả năng của mình và hạn chế thấp nhất các tiêu cực có thể xảy ra. Bên cạnh việc tuyên truyền giáo dục cán bộ cần có mức thưởng phạt rõ ràng, các quy định đưa ra phải đảm bảo được thực hiện, không phải đưa ra là để có. Để hạn chế tiêu cực, thu nhập cần phải đảm bảo được cuộc sống của công chức để họ có thể yên tâm làm việc. Công tác kiểm tra đánh giá cán bộ, sự giám sát của chi bộ, cấp ủy đảng phải được tiến hành thường xuyên, tránh hình thức, các tiêu chí đánh giá phải được xây dựng khoa học, công khai, tuyển dụng phải rõ ràng, hạn chế việc chạy chỗ, chạy chức chạy quyền. Bởi vì

nếu mất tiền để có được một chỗ làm việc, một chức vụ thì việc kiếm lại tiền đã bỏ ra cho vị trí, chức vụ đó là điều dễ hiểu. Và đây là nguyên nhân đầu tiên cho những tham nhũng tiêu cực, như vụ việc tại PMU 18. Công tác cán bộ còn thiếu và yếu, trong quản lý còn thụ động cứng nhắc, chưa thực sự năng động, và áp dụng những biện pháp đổi mới trong quản lý, việc áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý còn ở mức thấp. Một bộ phận cán bộ công chức năng lực, đạo đức chưa đáp ứng được nhu cầu công việc nhưng chưa được thay thế. Bộ trưởng hoặc Chủ tịch UBND chưa thực sự có quyền quyết định trong quản lý và xử lý cán bộ. Công tác tuyển dụng, thủ tục đề bạt, khen thưởng và xử lý kỷ luật, thiếu công khai, phức tạp không dựa trên các tiêu chí rõ để mọi người được biết, phấn đấu và kiểm tra đánh giá. Số lượng cán bộ công chức tăng, mức lương danh nghĩa còn thấp so với mặt bằng giá cả sinh hoạt. Trình độ cán bộ công chức làm công tác quản lý PĐB chưa đáp ứng được như cầu công việc. Tư tưởng đạo đức, lối sống của công chức trong lĩnh vực này còn có nhiều vấn đề.

*

* *

CHƯƠNG 4

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THU VÀ SỬ DỤNG PHÍ ĐƯỜNG BỘ Ở VIỆT NAM

4.1. Định hướng QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam

4.1.1. Dự báo về phát triển đường bộ ở Việt Nam

Ở Việt Nam, sự gia tăng nhanh chóng về dân số, thu nhập và những mục tiêu xã hội dẫn đến dịch vụ GTVT tăng mạnh. Nhà nước không thể một mình đứng ra đáp ứng nhu cầu do hạn chế cả về mặt khả năng quản lý lẫn về mặt nguồn lực tài chính. Chương trình đầu tư, bảo dưỡng đường bộ của Nhà nước còn gặp khó khăn do thâm hụt ngân sách đã vượt quá 9,4% GDP. Một cách khái quát hơn, khối lượng tiết kiệm trong nước đã tăng nhưng không đủ để cấp vốn cho nhu cầu đầu tư, bảo dưỡng đường bộ (điều này thể hiện qua sự thâm hụt gia tăng của các khoản chi thường xuyên). Chính phủ đã quyết định huy động các nguồn tài chính trong và ngoài nước, hiện đại hoá các doanh nghiệp Nhà nước, mở cửa cho tư nhân tham gia. Ngày càng có nhiều dịch vụ xã hội từng được cung cấp hoàn toàn miễn phí trong một thời gian dài đã được đưa vào diện thực hiện chủ trương xã hội hoá. Có nghĩa là, từ nay người thụ hưởng dịch vụ sẽ phải đóng một phần chi phí để rót vào ngân sách dành cho các cơ quan Nhà nước.

Hướng đi này đã đáp ứng được nhu cầu tăng nhanh, đồng thời cũng giảm bớt gánh năng về mặt hành chính và tài chính cho các đơn vị Nhà nước. Việt Nam cũng đang nghiên cứu thay đổi cách thức quản lý và phương thức cấp vốn cho hầu hết các cơ sở hạ tầng và dịch vụ công của mình. Các phương thức đối tác công - tư (PPP) có thể là trọng tâm của những thay đổi sắp tới, nên cần được hết sức chú ý, phổ biến rộng rãi cho người dân và doanh nghiệp.

Mục tiêu Thiên niên kỷ về Phát triển đòi hỏi phải nhanh chóng mở rộng

các dịch vụ công và các cơ sở hạ tầng cơ bản trong đó có giao thông đường bộ. Sự mở rộng này vượt ngoài khả năng cấp vốn của Nhà nước cho dù khối lượng ODA trên toàn thế giới đang tăng lên. Kết hợp vốn của Nhà nước với vốn của tư nhân là một yêu cầu đúng hướng. Ngay hiện nay thì vốn tư nhân cũng chiếm tới 27% các khoản đầu tư vào cơ sở hạ tầng tại các nước đang phát triển. 3% khối lượng đầu tư là từ nguồn viện trợ phát triển chính thức và 70% còn lại là do Chính phủ hay các cơ quan Nhà nước cấp vốn từ nguồn thu của mình hay từ các khoản vay theo lãi suất thị trường (DFID 2002).

Sự tham gia của khu vực tư nhân và các nguồn vốn tư nhân cần phải mạnh mẽ hơn nữa. Tuy nhiên, sự tham gia này hiếm khi diễn ra một cách tự phát. Các nhà đầu tư tư nhân còn e ngại trước nguy cơ Nhà nước không thực hiện những cam kết của mình, trước thị trường nhỏ bé, trước sự bất ổn của nền kinh tế, rủi ro hối đoái. Do đó, các dự án đầu tư vào các nước đang phát triển theo quan điểm của họ thường có cặp tiêu chí rủi ro/lợi nhuận không thật hấp dẫn.

Nguy cơ chậm phát triển không phải là nguy cơ toàn cầu hoá mà là nguy cơ không được tham gia vào quá trình toàn cầu hoá, Việt Nam hiểu rất rõ điều này. Việt Nam đang gia sức nỗ lực mở cửa và xác định cho mình một mục tiêu rõ ràng: hội nhập tốt trong Tổ chức Thương mại Thế giới. Các công ty đa quốc gia thường ít hiện diện ở các nước nghèo. Nguồn vốn tư nhân quốc tế chỉ rót vào một số ít các nước đang phát triển và hơn nữa lại còn không được đều đặn. Đây là một vấn đề nghiêm trọng. Chúng ta cần nhấn mạnh đến bài học cơ bản đúc kết được trong thập kỷ qua: thành công của một đối tác công - tư phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng của các bản hợp đồng được ký kết giữa các bên đối tác Nhà nước và tư nhân cũng như vào chất lượng và tính độc lập của cơ quan phân xử khi có tranh chấp. Sự yếu kém của cơ quan điều tiết của Nhà nước hay sự thiếu quyền lực của họ thường là nguyên nhân dẫn đến những sai lầm vẫn bị vội vã quy kết cho doanh nghiệp: bất công xã hội, giá cả

phập phù, tham nhũng, chuẩn mực y tế và xã hội bấp bênh, tình trạng thiếu đầu tư. Ở châu Phi chẳng hạn, các lĩnh vực độc quyền Nhà nước thường rất hay chuyển sang thành độc quyền tư nhân mà chẳng hề có sự tham gia của một cơ quan điều tiết Nhà nước đáng tín cậy nào cả.

Theo dự báo của Viện chiến lược và phát triển GTVT, trong thời gian tới (từ nay đến 2020) nhu cầu vận tải hàng hoá và hành khách bằng đường bộ ở nước ta tăng mạnh. Cụ thể: nhu cầu vận tải hàng hoá đường bộ năm 2010 dự kiến tăng gấp 2 lần so với năm 1999, đến năm 2020 sẽ tăng gấp 4 lần năm 1999; nhu cầu vận tải hành khách gia tăng với tốc độ cao hơn, năm 2010 tăng 2,5 lần so 1999 và đến năm 2020 sẽ tăng gấp 6 lần so với năm 1999, được thể hiện tại *Bảng 4.1. và Bảng 4.2.*

Bảng 4.1. Dự báo hàng hoá vận chuyển, luân chuyển bằng đường bộ đến năm 2020

Đơn vị tính: triệu tấn và triệu tấn KM

Chỉ tiêu	Đơn vị	1999	2005	2010	2020	Tốc độ tăng		
						2000-2005	2006-2010	2010-2020
Lượng HH vận chuyển	triệu tấn	119,54	187,06	252,77	501,9	6,65	7,4	7,1
Trong đó: Đường bộ	triệu tấn	82,112	125,71	186,10	343,44	7,0	8,2	6,3
Đảm nhận		68,7	67,2	73,6	68,4			
Lượng HH lưu chuyển	triệu T.KM	13303,3	21642	3870,2	78175,8	10	7	6,5
Trong đó: Đường bộ	triệu T.KM	4553,2	5622	9206,1	17942,3	8,0	7,0	6,45
Đảm nhận		34,2	26,0	23,8	23,0			

Nguồn: [08].

Bảng 4.2. Dự báo hàng hoá vận chuyển, luân chuyển bằng đường bộ

đến năm 2020

Đơn vị tính: triệu hành khách và triệu hành khách KM

Chỉ tiêu	Đơn vị	1999	2005	2010	2020
Lượng HK vận chuyển	triệu hành khách	752	1.198	1.807	4.229
Trong đó: Đường bộ	triệu hành khách	608,4	1.004	1.616	3.826
Tỷ lệ đảm nhận	%	80,88	83,76	86,42	90,49
Lượng HK lưu chuyển	triệu hành khách. KM	25.169,2	41.482,7	67.017,5	156.937,7
Trong đó: Đường bộ	triệu hành khách.KM	16.543,3	27.288,2	43.948	104.040,9
Tỷ lệ đảm nhận	%	65,7	65,8	65,6	66,3

Nguồn: [08].

Việc gia tăng về nhu cầu vận tải đường bộ sẽ kéo theo nhu cầu đầu tư xây dựng đường bộ, nhu cầu về duy tu duy trì đường bộ. Dự báo trong những năm tới nhu cầu vốn đầu tư cho xây dựng và duy tu bảo dưỡng đường bộ sẽ tăng nhiều và được thể hiện tại Bảng 4.3.

Tuy nhiên, trong điều kiện thực tế hiện nay khó có thể kỳ vọng có ngay một phương thức huy động vốn mới có tính đột phá để trong một thời gian ngắn đáp ứng được nhu cầu vốn rất lớn của các dự án trọng điểm. Ở Việt Nam, Nhà nước đã không ngừng nâng cao năng lực quản lý, hoàn thiện cơ chế chính sách để tăng tính hiệu quả các phương thức huy động vốn...Nhưng qua nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước trong khu vực và trên thế giới đã chỉ rõ: Thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân mà cụ thể là mô hình đối tác Nhà nước- tư nhân (PPP) là biện pháp khả thi nhất để huy động vốn cho

các dự án hạ tầng giao thông trọng điểm, cấp bách trong điều kiện vốn Ngân sách còn thiếu. Để làm được điều đó vai trò của Nhà nước là rất quan trọng, không thể có sự phát triển KT- XH và bền vững mà không có một Nhà nước hoạt động có hiệu quả.

Bảng 4.3. Vốn đầu tư xây dựng và duy tu bảo dưỡng đường bộ giai đoạn 2007 dự báo 2020 *(Nguồn vốn Ngân sách Nhà nước)*

Đơn vị tính: tỷ VNĐ

Nội dung	2007	2008	2009	Dự báo		
				2010	2011	2020
1.NS nhà nước	189.216	223.422	263.485	392.778	586.596	1.235.950
2.Trái phiếu C.P	6.011	9.326	10.408	11.492	11.750	13.000
3. Các khoản thu được để lại theo quy định.	238	248	263	259	330	1.050
Tổng cộng	**204.465**	**233.098**	**274.156**	**404.565**	**598.596**	**1.250.00**

Nguồn: Bộ Giao thông vận tải.

Trong thời gian 5-10 năm tới, nguồn vốn Ngân sách Nhà nước, vốn ODA và nguồn vốn huy động từ thu PĐB và các loại phí khác từ người sử dụng tiếp tục đóng vai trò chủ đạo. Trên thực tế để thu hút đầu tư cần phải có nguồn bổ sung từ Ngân sách dưới hình thức Chính phủ vay hoặc bảo lãnh vay. Mặc dù hình thức này cũng sẽ gặp không ít khó khăn do nguồn vốn ngày càng hạn hẹp và các nhà tài trợ có những điều kiện cho vay thắt chặt hơn. Vấn đề đặt ra là cần phải và có thể huy động được bao nhiêu vốn từ khu vực tư nhân? Theo nghiên cứu của Vitranss II, con số này vào giai đoạn đầu sẽ rất khiêm tốn. Trong 10 năm đầu tiên (2011 – 2020) khoảng 5% - 10% của nhu cầu vốn đầu tư (CIP); trong 10 năm tiếp theo (2021 – 2030), tỷ lệ này có thể tăng lên tới 20% - 30% trong giai đoạn trung - dài hạn. Trong quá trình thực

hiện sẽ thuận lợi nếu có chính sách cải cách thể chế đồng bộ, tuy nhiên cần phải có một khoảng thời gian nhất định mới có thể tạo ra được các dự án "tốt" và có thể thu hút được khu vực tư nhân tham gia đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông vận tải.

Để tạo lập được môi trường hấp dẫn cho tư nhân và dễ dàng hơn trong việc thu hút các nguồn vốn đầu tư cần phải chú trọng một số giải pháp nhằm huy động tối đa các nguồn lực trong và ngoài nước, nhưng trước mắt cần nâng cao năng lực quản lý của Nhà nước trong hoạt động thu và sử dụng PĐB; từng bước thực hiện xã hội hóa trong lĩnh vực GTVT ở Việt Nam.

4.1.2. Định hướng QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam

4.1.2.1. Đến năm 2020, phấn đấu xây dựng hệ thống đường bộ đáp ứng nhu cầu vận tải đa dạng của xã hội với mức tăng trưởng nhanh, đảm bảo chất lượng ngày càng cao, giá thành hợp lý

Về tổng thể cần phải hình thành được một hệ thống đường bộ hợp lý giữa các phương thức vận tải và các hành lang vận tải chủ yếu đối với các mặt hàng chính có khối lượng lớn. Nguồn kinh cho đường bộ được cung cấp đầy đủ và đa dạng hoá, quản lý thu - chi về PĐB cần có hiệu quả, hiện đại phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện cụ thể của Việt Nam, nên áp dụng 2 hình thức thu phí: (i) Liên kết qua thẻ với hệ thống Ngân hàng; (ii) Thu trực tiếp qua thẻ gắn chíp, cụ thể đối với mỗi loại đường như:

Quốc lộ và tỉnh lộ: hệ thống quốc lộ và đường tỉnh lộ cần xây dựng theo đúng cấp kỹ thuật quy định; cần ưu tiên mở rộng và xây dựng mới các quốc lộ có nhu cầu vận tải lớn, tiến tới xây dựng nhiều hệ thống đường bộ cao tốc hiện đại. Các tuyến đường bộ đối ngoại cần được xây dựng đạt tiêu chuẩn kỹ thuật của đường bộ khu vực. Có thể thành lập Quỹ bảo trì đường bộ nhằm đáp ứng nhu cầu nguồn vốn cho công tác đầu tư xây dựng hoặc giao cho các đơn vị kinh doanh khai thác thu PĐB phục vụ cho việc bảo trì hệ thống kết cấu hạ

tầng đường bộ.

Giao thông đô thị: phát triển hợp lý hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đô thị và vận tải công cộng; đảm bảo quỹ đất dành cho giao thông đô thị từ 16 - 26%. Có thể áp dụng một số tuyến đường thu PĐB hoặc thu phí theo giờ nhằm giảm ùn tắc giao thông đô thị. Đối với các thành phố lớn cần phát triển mạnh hệ thống xe buýt; nhanh chóng đầu tư xây dựng các tuyến vận tải công cộng khối lượng lớn như đường sắt trên cao và tầu điện ngầm tại Thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh để đạt tỷ lệ đảm nhận hành khách công cộng 35 ÷ 45%.

Giao thông nông thôn: phát triển đường giao thông nông thôn cho phương tiện giao thông cơ giới tới tất cả trung tâm xã hoặc cụm xã, đảm bảo thông suốt quanh năm. Tỷ lệ mặt đường cứng, rải nhựa đạt 60 ÷ 80%. Khuyến khích các thành phần kinh tê, cá nhân đầu tư xây dựng đường bộ và thu PĐB theo quy định của Nhà nước.

4.1.2.2. Phấn đấu đến năm 2030 sẽ cơ bản hoàn thiện mạng lưới đường bộ trong cả nước cũng như các hành lang giao thông đối ngoại. Chất lượng vận tải đảm bảo đạt tiêu chuẩn quốc tế

Hệ thống đường bộ cần êm thuận, nhanh chóng, an toàn và kết nối hợp lý giữa các phương thức vận tải, nhất là các điểm chuyển tải hành khách đường dài với vận tải hành khách tại các đô thị, đáp ứng được thu cầu phát triển đường bộ phục vụ tốt nhiệm vụ phát triển KT- XH của cả nước,

4.1.2.3. Ngành GTVT cần đảm bảo kinh phí duy tu duy trì và bảo dưỡng đường bộ

Để đáp ứng, ngành GTVT cần phối hợp chặt chẽ với các đơn vị có liên quan tạo điều kiện thuận lợi, kịp thời, khuyến khích các thành phần kinh kế, nước ngoài đầu tư phát triển đường bộ, thu đúng thu đủ các nguồn thu; quản lý chặt chẽ định mức thu chi và sử dụng hiệu quả nguồn thu từ PĐB và các

nguồn khác, cụ thể: (i) Huy động vốn theo nhu cầu thị trường, thực chất là sử dụng linh hoạt các nghiệp vụ mở của thị trường; (ii) Kết hợp giữa ODA và PSP; (iii) Triển khai và đẩy mạnh đầu tư theo mô hình PPP; (iv) Tăng hiệu quả huy động vốn theo các hình thức đầu tư BOT, BT, BTO, BOO, BOOT.

4.2. Giải pháp hoàn thiện QLNN về thu và sử dụng phí đường bộ

4.2.1. Cải cách thủ tục hành chính, hoàn thiện hệ thống pháp luật về thu và sử dụng PĐB

Chất lượng QLNN về đường bộ phụ thuộc rất nhiều vào thủ tục hành chính. Yếu tố này lại phụ thuộc các quy định của luật pháp. Để thực hiện cải cách hành chính trong lĩnh vực QLNN về thu và sử dụng PĐB, BGTVT cần thực hiện một số nhiệm vụ như:

4.2.1.1. Cải cách thủ tục hành chính

Tiếp tục rà soát các văn bản pháp quy, loại bỏ các văn bản lạc hậu, không phù hợp với yêu cầu quản lý dù mới ban hành.

Cải cách phương thức xây dựng và ban hành các văn bản pháp quy, nâng cao chất lượng của văn bản pháp quy theo hướng nội dung phải ngắn gọn, dễ hiểu, dễ xử lý khi có tranh chấp khiếu kiện, sát với thực tế và bảo đảm tính khả thi cao.

Củng cố và hoàn thiện việc tập trung cải tiến thủ tục hành chính trong quản lý nhà nước. Tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục giải quyết đơn thư khiếu nại tố cáo của công dân, duy trì chế độ thủ trưởng các đơn vị quản lý tiếp công dân tại cơ sở. Giải quyết triệt để các tranh chấp, vi phạm trong quản lý và sử dụng đường bộ một các công bằng.

Đẩy mạnh cải cách hành chính nâng cao năng lực quản lý tài chính nhà nước; thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí, tiêu cực, tham nhũng; tăng cường công tác thanh tra kiểm tra tài chính. Nhà nước cần có kế hoạch chỉ đạo phối - kết hợp chặt chẽ giữa cơ quan thanh tra, kiểm toán, kiểm tra tài chính, tăng

cường công tác kiểm tra giám sát đối với đơn vị thu nộp PĐB cũng như đơn vị sử dụng PĐB.

Thực hiện rà soát các thủ tục hành chính, quy định rõ thủ tục, quy trình, thời gian thực hiện và chế độ trách nhiệm của từng bộ phận cán bộ trong việc thực hiện thu, chi PĐB. Các cơ quan tài chính, thuế tiếp tục định kỳ tổ chức đối thoại với các doanh nghiệp để kịp thời phát hiện, giải quyết những khó khăn, vướng mắc.

4.2.1.2. Hoàn thiện hệ thống pháp luật thu và sử dụng PĐB

Đã nhiều năm qua người dân ở các thành phố hầu như không được hưởng các dịch vụ giao thông công cộng, họ phải bỏ ra một khoản chi phí khá lớn để mua xe máy làm một phương tiện giao thông chủ yếu. Một chiếc xe máy khi lăn bánh phải chịu rất nhiều chi phí (giá thành hơn gấp đôi so với giá nhập khẩu): bao gồm thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt, tiêu cực phí..., khi đăng ký xe phải chịu: lệ phí trước bạ, và cho tới khi chiếc xe lăn bánh thì phải chịu lệ PĐB đã được tính vào giá xăng, dầu chưa kể đến các phí cầu đường dọc các tuyến đường mới tu bổ. Chúng ta sẽ đưa ra một câu hỏi Chính phủ đã sử dụng những chi phí của các chủ phương tiện trên như thế nào?

Chúng ta thử đánh giá lại các dự án phát triển cơ sở hạ tầng giao thông, đơn cử lấy Hà Nội làm ví dụ, sau hơn 10 năm đổi mới, bộ mặt thủ đô có thay đổi rất nhiều, nhưng để tương xứng với thủ đô của một nước khoảng 80 triệu dân thì chúng ta mới bước đi những bước đi đầu tiên. Nhìn nhận một cách nghiêm túc thì chúng ta mới làm được quá ít, mà nguyên nhân không phải là vì thiếu đầu tư. Ví dụ, cơ sở hạ tầng giao thông tại Hà Nội phát triển quá chậm, không đáp ứng được nhu cầu đi lại của người dân, từ chỗ cơ sở hạ tầng yếu kém dẫn đến quy hoạch, quản lý giao thông yếu kém và cuối cùng làm cho ý thức chấp hành giao thông của người dân cũng kèm theo. Do vậy Nhà nước cần phải:

- Có chính sách tạo hành lang pháp lý thuận lợi để thúc đẩy xã hội hoá

trong việc đầu tư phát triển hệ thống giao thông đường bộ, thu hẹp dần bao cấp nhà nước và từng bước tiến tới thị trường hoá dịch vụ công này.

- Tiến hành thu PĐB trực tiếp qua xe chạy trên đường. Quãng đường thu phí lớn hơn hoặc bằng 70 km (theo quy định cũ) là phù hợp.

- Nên bỏ quy định thu phí cố định mà thu theo từng công đoạn đường. Do vậy cần phải có mức phí áp dụng cho từng cung đường và theo chất lượng đầu tư của từng cung đoạn.

- Đấu thầu có thời hạn các trạm thu phí hiện nay cho tất cả đối tượng, các doanh nghiệp, các thành phần kinh tế khác hoạt động theo luật Doanh nghiệp.

QLNN về sử dụng PĐB, ngoài trách nhiệm của những đơn vị cá nhân trược tiếp thực thi nhiệm vụ còn có những người, những cơ quan cũng là những nguyên nhân gây tổn thất không nhỏ đến hiệu quả đầu tư đường bộ nhưng vẫn chưa được khắc phục. Để hoàn thiện hệ thống pháp luật về thu và sử dụng PĐB cũng cần bổ sung một số quy định như:

a. Làm rõ trách nhiệm của cá nhân và cơ quan chủ quản phê duyệt dự án đầu tư xây dựng và bảo dưỡng duy tu đường bộ. Thông thường cá nhân hoặc đơn vị thi công có sai sót thì tuỳ theo lỗi lớn nhỏ đều có thể phải chịu kỷ luật từ khiển trách, bồi thường đến truy cứu trách nhiệm hình sự. Nhưng, cá nhân hoặc cấp có thẩm quyền phê duyệt đầu tư sai, lập quy hoạch hoặc kế hoạch không đúng dẫn đến tổn thất lớn nhưng hiện không có chế tài xử phạt, cùng lắm cũng chỉ bị xử lý về mặt tinh thần và chưa có trường hợp nào phải chịu trách nhiệm bồi hoàn bằng vật chất.

b. Cần có cơ chế giám sát thi công về mặt chất lượng, tiến độ, thủ tục nghiệm thu công trình, các hạng mục công trình đầu tư đường bộ một cách chặt chẽ. Tránh tình trạng các công trình được thực hiện theo hình thức "đơn vị quản lý và thi công nhất thời", sau khi hoàn thành công trình bàn giao cho đơn vị sử dụng, đồng thời giải thể hoặc chuyển đi thi công công trình khác.

Quá trình vận hành sử dụng có gặp sự cố trục trặc mất an toàn hoặc phát hiện ra điểm kém chất lượng cho dù rất nghiêm trọng cũng không biết truy cứu trách nhiệm ra sao và không biết yêu cầu ai đứng ra khắc phục.

Do vậy, để khắc phục tình trạng này Nhà nước cần bổ sung cơ chế thưởng phạt, quy phạm lập luận chứng khả thi bao gồm các nội dung: sự cần thiết phải xây dựng công trình, quy mô, công năng, khả năng đáp ứng vốn, hiệu quả mong muốn… Trên cơ sở đó, các ban ngành tham khảo, bổ sung và tham gia vào quyết định đầu tư. Sau đó, tăng cường việc giám sát thi công về các mặt tiến độ, chất lượng vật liệu, trình độ và phẩm cấp thiết bị, nhân lực; các quy định về công tác, thủ tục nghiệm thu công trình nhất thiết phải được đánh giá chính xác khách quan chất lượng thi công, đơn giá, dự toán, thời hạn hoàn công, quy trình bàn giao và cam kết bảo hành công trình; các quy định về trách nhiệm bảo hành công trình cũng cần quy định chặt chẽ hơn.

4.2.1.3. Tiếp tục rà soát các chức năng nhiệm vụ của TCĐBVN, đơn vị các nhân để có thể phân định rõ ràng cho từng cá nhân, bộ phận trong bộ máy

Thực hiện tốt việc phân cấp phân quyền trong QLNN về thu và sử dụng PĐB theo nguyên tắc: Công việc của đơn vị nào, cấp nào giải quyết tốt hơn thì giao cho đơn vị đó, cấp trên chỉ tập trung hướng dẫn và tăng cường kiểm tra giúp đỡ cấp dưới thức hiện. Cần phân định rõ trách nhiệm quyền hạn cho những người đứng đầu đơn vị trong hoạt động quản lý

Nhà nước cần nghiên cứu bổ sung các quy định cụ thể nhằm buộc các đơn vị có trách nhiệm trong lập quy hoạch, kế hoạch, quy định về tham khảo, học tập kinh nghiệm nước ngoài trong lập quy hoạch và kế hoạch, cũng như chế độ trách nhiệm của người duyệt quy hoạch; tiến tới nghiên cứu, xây dựng, ban hành Luật quy hoạch và kế hoạch. Trước mắt Nhà nước cần có những quy định kiểm tra, xử lý đối với những người có trách nhiệm tại các Bộ, các

địa phương đã không làm tròn bổn phận như: không ban hành kịp thời các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật; không thực hiện các quy định của Luật, quản lý không có quy hoạch, kế hoạch. Tăng cường hiệu quả, hiệu lực QLNN nhằm chấm dứt tình trạng trên bảo dưới không nghe, quản lý tuỳ tiện không theo những quy định của hệ thống pháp luật. Công tác ban hành luật pháp cần được tiến hành đồng bộ giữa Luật và Nghị định, tránh tình trạng Luật chờ Nghị định; Nghị định chờ hướng dẫn của các Bộ ngành và địa phương; Nhà nước cũng cần có quy định để các Bộ ngành và địa phương thống nhất quan điểm: khi Luật đã có hiệu lực phải thực hiện những gì Luật đã quy định và không trái với Luật, nhắm sớm đưa Luật vào cuộc sống. Ngoài ra, cần nâng cao chất lượng làm Luật hạn chế việc ban hành các văn bản dưới Luật một cách tùy tiện, khiến cho Luật khó phát huy tác dụng.

4.2.2. Nâng cao chất lượng lập kế hoạch thu và sử dụng PĐB nhằm phát triển giao thông đường bộ trên cả nước

Những nguyên nhân chính làm ảnh hưởng đến phát triển cơ sở hạ tầng chậm, thiếu quan tâm tới các phương tiện giao thông công cộng, quản lý và quy hoạch giao thông đường bộ kém và ý thức chấp hành luật lệ giao thông, thu nộp PĐB thấp. Tuy nhiên phải thừa nhận là công tác lập kế hoạch thu và sử dụng PĐB hiện còn có nhiều yếu kém. Kế hoạch của các cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB cần phân tích rõ nhận thức được cơ hội về thu và sử dụng PĐB; Xác định các mục tiêu từng thời điểm, từng giai đoạn cần phải thực hiện, từ đó phát triển các tiền đề cần phải quản lý. Trên cơ sở đó xác định các phương án lựa chọn để đạt được các mục tiêu; Đánh giá các phương án các phương án tổ chức thực hiện. Trên cơ sở các mục tiêu và nguồn lực cần lựa chọn phương án tổ chức thực hiện.

4.2.2.1. Công tác lập kế hoạch thu và sử dụng PĐB cần có các kế hoạch

phù trợ và được lượng hóa bằng các ngân quỹ

Công tác lập Kế hoạch thu và sử dụng PĐB muốn phát huy tác dụng cũng cần được lượng hóa bằng các định mức, đơn giá cụ thể để thực hiện các khoản thu chi về PĐB. Các Bộ, các ngành, UBND các tỉnh, thành phố phải xây dựng kế hoạch thu và sử dụng PĐB của mình và triển khai ngay việc giao kế hoạch cho các đơn vị trực thuộc; chịu trách nhiệm về việc quản lý và sử dụng nguồn thu có hiệu quả, đúng mục đích, tiết kiệm. Các đơn vị sử dụng PĐB phải lập kế hoạch chi hàng quý (có chia ra tháng) và quyết toán ký gửi cơ quan tài chính. Các trường hợp không có báo cáo tình hình sử dụng PĐB quý trước mà không có lý do chính đáng thì đình chỉ cấp phát ngân sách quý tiếp sau (trừ các khoản lương và có tính chất lương). Để tạo điều kiện chủ động cho những địa phương, BTC cần căn cứ vào kế hoạch năm được duyệt thoả thuận với UBND các tỉnh phân bổ vốn đầu tư theo từng quý về các địa phương kịp thời.

4.2.2.2. Làm rõ vai trò của Nhà nước đối với công tác lập kế hoạch thu và sử dụng PĐB

Có rất nhiều nhà lãnh đạo các cấp vẫn cho rằng nguyên nhân là từ phía người dân và người ta đưa ra các biện pháp như tiến tới cấm đăng ký phương tiện cá nhân, tăng mức thu và sử dụng PĐB, thiết lập các trạm thu phí không phù hợp v.v. Đây là một thái độ thiếu trách nhiệm.

Báo chí cũng đã nêu rất nhiều dự án đường bộ triển khai chậm không đúng tiến độ, mà họ thường nêu ra nguyên nhân là tiến độ giải phóng và đền bù mặt bằng chậm. Nếu đánh giá đúng thì đó là sự yếu kém trong công tác quản lý đầu tư xây dựng của những Bộ ngành liên quan. Bộ chủ quản của vấn đề giao thông là BGTVT, nhưng trách nhiệm không chỉ thuộc bộ này mà nó liên quan đến các Bộ Công an, Tài chính, Giáo dục ... , và cuối cùng cơ quan phải chịu trách nhiệm cuối cùng là Chính Phủ. Như chúng ta thấy, các Bộ

trưởng phải trả lời chất vấn trước Quốc hội, còn Thủ tướng thì chỉ báo cáo trước Quốc hội, như vậy trách nhiệm vẫn lanh quanh luẩn quẩn, Bộ nọ đổ cho Bộ kia, ngành nọ đổ cho ngành kia và cách đơn giản nhất là họ đổ hết cho người dân, vì người dân không còn đổ được cho ai nữa. Dự án chậm đổ tại giải phóng và đền bù mặt bằng, giao thông ùn tắc đổ cho phương tiện cá nhân.

4.2.2.3. Cần có những giải pháp kế hoạch cụ thể, đồng bộ trong phát triển hệ thống giao thông đường bộ

Những giải pháp đồng bộ để phát triển giao thông trước mắt là cần nâng cấp cơ sở hạ tầng giao thông, phát triển dịch giao thông công cộng và chấn chỉnh việc chấp hành luật lệ giao thông. Với mức thuế như hiện nay, nhiều người sẽ bỏ phương tiện giao thông cá nhân để sử dụng dịch vụ công cộng mà không cần các biện pháp hạn chế khác. Một bài học chúng ta nhìn thấy ở đây là cần phải đẩy mạnh dân chủ, cải cách hành chính, tăng cường trách nhiệm của người quản lý, là công tác xây dựng chiến lược phát triển quy hoạch giao thông đồng bộ phù hợp với tốc độ phát triển KT – XH của đất nước.

4.2.2.4. Xây dựng kế hoạch thu hút nguồn vốn đầu tư từ các tổ chức KT- XH

Khó khăn về vốn cho việc đầu tư nâng cấp và duy tu đường bộ. Giải pháp về vốn được xem là quan trọng, trước hết vẫn là tăng vốn từ ngân sách trung ương, dành một phần từ nguồn vốn vay ODA, trong thời gian tiếp theo BGTVT cần phố hợp với Bộ Tài chính nghiên cứu quy định, thu tục, hình thức hợp đồng và phối hợp tổ chức thực hiện chuyển nhượng quyền thu phí một số tuyến quốc lộ đã nâng cấp, xây dựng mới; nghiên cứu các thủ tục về vay vốn đầu tư - thu phí hoàn vốn vay ở các tuyến quốc lộ có khả năng thu phí hoàn vốn, Trong khi nghiên cứu cần thực hiện giải pháp khả thi là chuyển quyền thu phí cho các doanh nghiệp tham gia đấu thầu quản lý. Việc bán thương quyền các trạm thu phí (thí điểm ở QL51 và QL5) chính là một hình thức thu vốn nhanh. Kể cả người dân có khả năng quản lý tốt một tuyến

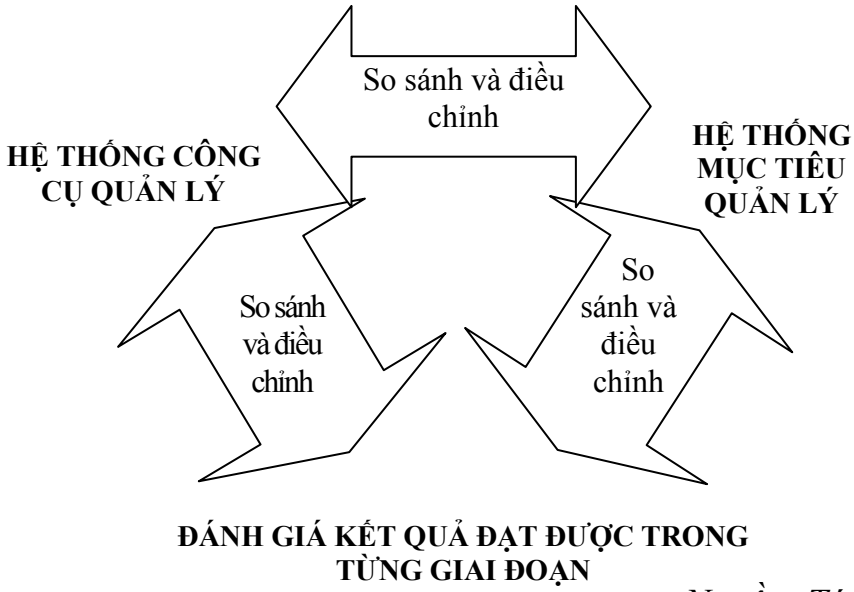
đường, tại sao lại chính quyền không giao quyền cho họ? Lúc đó, BGTVT với trách nhiệm QLNN sẽ tăng hiệu lực hoạt động của mình, mỗi công dân, mỗi doanh nghiệp tư nhân có năng lực sẽ phát huy được nội lực. Theo kế hoạch, trạm thu phí Nam Cầu Giẽ sẽ được nâng cấp, cải tiến công tác quản lý, công nghệ thu phí theo hướng hiện đại nhằm giảm ách tắc giao thông, chống thất thu trong quá trình thu phí. Việc chuyển giao quyền thu phí tại trạm Nam Cầu Giẽ hứa hẹn mở ra một phương thức thu hồi vốn đầu tư theo hướng xã hội hóa nhằm phát huy hết tiềm năng và tiềm lực trong xã hội cho công tác phát triển hạ tầng giao thông. Ngoài ra, việc đấu thầu bán quyền thu phí thành công có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, kết quả đấu thầu đã chứng minh sự đúng đắn của chủ trương xã hội hóa quản lý khai thác, thu phí sử dụng PĐB, đẩy nhanh tốc độ thu hồi vốn trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông [05].

4.2.2.5. Tổ chức thực hiện kế hoạch QLNN về thu và sử dụng PĐB

Công tác quản lý nói chung cũng như QLNN về kế hoạch thu và sử dụng PĐB nói riêng, là một hoạt động quản lý mang tính liên tục, thường xuyên mà chủ thể quản lý tác động vào đối tượng quản lý. Có thể dùng hình ảnh như chúng ta đi xe đạp, nếu không được định hướng và thường xuyên tác động lực vào xe, thì nó không thể chuyển động theo ý muốn được và sẽ đổ ngã. Từ đó có thể nhận thấy, muốn thực hiện tốt kế hoạch QLNN về thu và sử dụng PĐB, TCĐB cần xây dựng kế hoạch tổng thể về QLNN về thu và sử dụng PĐB nhằm sử dụng hợp lý các công cụ quản lý, thống nhất phối hợp các biện pháp quản lý. Kế hoạch cần phân tích và gắn được quyền lợi, trách nhiệm, mối quan tâm của các bên có liên quan đến thu và sử dụng PĐB như: các đối tượng thu và sử dụng PĐB, các tổ chức chính trị- xã hội, các đơn vị quản lý thuộc Bộ GTVT, các doanh nghiệp kinh doanh khai thác đường bộ, chính quyền các cấp và các cơ quan trung ương từ đó phối hợp thực hiện tốt các nội dung QLNN về thu và sử dụng PĐB một cách khoa học.

Nội dung kế hoạch tổng thể cần phản ánh được 3 yếu tố chính như: (i) hệ

thống mục tiêu QLNN về thu và sử dụng PĐB (Những mục tiêu cần xây dựng rõ ràng, cụ thể, thứ tự ưu tiên và dự kiến các tình huống có thể xẩy ra. Lưu ý trong hệ thống các mục tiêu có thể mâu thuẫn với nhau); (ii) hệ thống các công cụ và phương pháp quản lý gồm: các quy định, chính sách chế độ, nguồn vốn, nhân lực, kỹ thuật, chế độ thông tin báo cáo được cập nhật thường xuyên phối hợp của các tác nhân tham gia quản lý... phù hợp với các mục tiêu, thời điểm; (iii) hệ thống theo dõi đánh giá và giám sát các kết quả thực hiện trong từng giai đoạn và điều chỉnh can thiệp khi cần thiết, mô tả tại (Hình 4.1.).



Nguồn: Tác giả 2010

Hình 4.1. Mối quan hệ kế hoạch tổ chức QLNN về thu và sử dụng PĐB

TCĐB cần lập ra một bộ phận chuyên theo dõi, đánh giá việc sự phát triển GTĐB, có thể mời các chuyên gia, đại diện các tổ chức, cá nhân trong quận cùng tham gia giám sát nhằm huy động nguồn trí tuệ và kinh nghiệm của họ cho quản lý. Trong kế hoạch thu và sử dụng PĐB ba yếu tố này có mối liên hệ chặt chẽ với nhau và cần được thường xuyên đánh giá và so sánh giữa mục tiêu, phương tiện và kết quả bằng hệ thống các chỉ tiêu đánh giá khoa học để có sự điều chỉnh kịp thời. Có thể kết hợp hệ thống thông tin dõi đánh

giá, hệ thống giám sát thực hiện kết quả QLNN về thu và sử dụng PĐB. Từ đó, hệ thống theo dõi và đánh giá sẽ kịp thời đánh giá được thực chất các vấn đề xẩy ra trong quá trình quản lý, tính đúng đắn và xác thực của các quyết định quản lý. Kế hoạch QLNN về thu và sử dụng PĐB, cần khắc phục tình trạng thường gặp hiện nay là: các báo cáo kết quả khi sự việc đã xẩy ra, nội dung các báo cáo chỉ để biết và rút kinh nghiệm, không có tác dụng điều chỉnh và tháo gỡ. Do vậy, phương pháp đánh giá các kết quả quản lý và hệ thống chỉ tiêu đánh giá QLNN về thu và sử dụng PĐB và hệ thống thông tin báo cáo cần thực hiện thường xuyên là rất cần thiết để có các quyết định điều chỉnh kịp thời.

Kế hoạch QLNN về thu và sử dụng PĐB có thể được các công chức QLNN về thu và sử dụng PĐB phối hợp với các chuyên gia quản lý của các Viện nghiên cứu, trường đại học, các tổ chức tư vấn trong ngoài nước thực hiện. Trong quá trình lập kế hoạch, xác định mục tiêu, biện pháp quản lý cần có sự tham gia và lấy ý kiến của đại diện của các đoàn thể, người dân, DN. Sau khi kế hoạch được hoàn thành TCĐB cần công bố, tuyên truyền rộng rãi bằng các hình thức thông tin hiện có của quận để mọi cán bộ, công chức và người dân cùng biết và giám sát quá trình thực hiện kế hoạch quản lý một cách chặt chẽ. Lãnh đạo TCĐB nên có cam kết thực kế hoạch quản lý và có cơ chế đảm bảo thực hiện các cam kết đã nêu. Bởi vì muốn mọi người tham gia vào kế hoạch của mình thì trước hết phải xây dựng được niềm tin vào các mục đích và các biện pháp và các mục tiêu đã đề ra, vì không có niềm tin sẽ không thể quản lý và đưa họ theo các hướng đã định.

4.2.3. Kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước về thu và sử dụng PĐB

Nhằm làm tốt công tác QLNN về thu và sử dụng PĐB, nhà nước cần phân định rõ trách nhiệm về thu và sử dụng PĐB giữa các cơ quan trung ương và địa phương trên cả nước, tăng cường quyền tự chủ của doanh nghiệp. Nhà

nước chỉ tạo lập ra khung pháp lý và môi trường bình đẳng để các doanh nghiệp tự cạnh tranh trong môi trường kinh tế thị trường cũng đối với từng loại đường bộ có nguồn vốn đầu tư khác nhau.

BGTVT cần sớm nghiên cứu việc xắp xếp lại các đơn vị quản lý thu và sử dụng PĐB theo mô hình chức năng, phân định rõ chức năng quản lý nhà nước của cơ quan nhà nước với quản lý sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Phát triển mô hình tập đoàn kinh tế trong lĩnh vực Giao thông vận tải đường bộ đường bộ nhằm tăng cường năng lực cạnh tranh trong điều kiện hội nhập.

Đổi mới quản lý hành chính trong lĩnh vực Giao thông vận tải đường bộ nói chung và QLNN về thu và sử dụng PĐB nói riêng bằng phương pháp ứng dụng tin học và tiêu chuẩn quốc tế (ISO); tăng cường công tác quản lý quy hoạch Giao thông vận tải đường bộ đường bộ.

Trong QLNN về thu và sử dụng PĐB, BGTVT cần chú ý tới việc cũng cố phát triển nguồn nhân lực. Đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức hiện nay được xem là thiếu và chưa thực sự mạnh cả về đạo đức và trình độ chuyên môn nghiệp vụ. BGTVT và chính quyền các cấp cần có những biện pháp làm thay đổi nhận thức đối với những người làm công tác QLNN về thu và sử dụng PĐB. BGTVT cần có kế hoạch từng bước tổ chức các khóa tập huấn, đào tạo nghiệp vụ quản lý cho các cấp quản lý, nhân viên làm công tác QLNN về thu và sử dụng PĐB, đặc biệt là đào tạo các chuyên gia trong lĩnh vực lập kế hoạch, tài chính. Cũng như cần có những chính sách cụ thể, sự cam kết chắc chắn, tạo ra một môi trường thuận lợi để con người có thể phát huy hết những khả năng của mình và hạn chế thấp nhất các tiêu cực có thể xẩy ra.

Đối với các chức danh còn thiếu của bộ máy quản lý cần được bổ nhiệm

ngay, tiến tới công khai các tiêu chuẩn bổ nhiệm, các tiêu chuẩn thi tuyển công chức, thi tuyển các chức vụ QLNN, các tiêu chuẩn đánh giá kết quả công tác, khen thưởng kỷ luật phải rõ ràng, khoa học. Sau đó cần được công bố rộng rãi để mọi người biết, phấn đấu, đánh giá và kiểm tra. Bên cạnh đó là việc thực hiện khoán quỹ lương, khoán chi phí hành chính, chế độ thưởng nếu tiết kiệm và có những sáng kiến cải tiến công tác, chế độ độc hại…, nhằm từng bước cải thiện đời sống cho người lao động trong ngành GTVT đường bộ vốn được xem là công việc vất vả nặng nhọc.

Bộ GTVT và UBNB cấp tỉnh cần thường xuyên tiến hành đánh giá chất lượng cán bộ, đảng viên để uốn nắn kịp thời những sai phạm. Kiên quyết đưa ra khỏi hệ thống quản lý những cán bộ, đảng viên không đủ tư cách phẩm chất trình độ. Coi việc tuyên truyền giáo dục cán bộ đảng viên sống và làm việc theo gương chủ tịch Hồ Chí Minh là việc làm thường xuyên. Từ đó, phấn đấu không để xẩy ra hiện tượng cán bộ QLNN về thu và sử dụng PĐB vi phạm tiêu cực trong thực hiện thu và sử dụng PĐB, cũng như xây dựng một hình ảnh mới về cán bộ công chức ngành GTVT. Bộ GTVT cũng cần có phương thức quản lý phù hợp đối với từng loại đường bộ đầu tư bằng các nguồn vốn khác nhau.

4.2.3.1. Đường bộ do Nhà nước đầu tư và khai thác

Đây là hình thức đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước do Nhà nước tự thu phí. Do vậy, loại hình này Nhà nước cần thực hiện một số điều kiện như:

a. Phải tách biệt rõ ràng vai trò của Nhà nước như người sở hữu, người điều tiết và người khai thác. Tránh hiện tượng vừa đá bóng vừa thổi còi.

b. Nhà nước nhất thiết không can thiệp vào các việc quản lý chi tiết các hoạt động kinh doanh của các DNNN. Tách biệt rõ nhiệm vụ QLNN và nhiệm vụ quản lý hoạt động sản xuất kinh doanh.

c. Các DNNN đều phải là đối tượng của các luật thương mại, luật kinh

doanh, luật doanh nghiệp… và các quy định của kế toán kiểm toán chung. Điều này có nghĩa là các DNNN phải cùng hoạt động trong một môi trường cạnh tranh bình đẳng với các DNTN, không có việc phân biệt đối xử giữa các khu vực này.

d. Hệ thống phí giao thông đường bộ phải được xây dựng dựa trên những căn cứ và thực hiện đầy đủ nghĩa vụ đối với Nhà nước hợp lý để Doanh nghiệp có thể bù đắp được chi phí.

đ. Các quy định về trách nhiệm thực hiện việc thu và sử dụng PĐB của DNNN phải được quy định theo những chỉ tiêu cụ thể và được bù đắp hợp lý khi thực hiện các chỉ tiêu này.

e. Phải xây dựng được cơ chế hợp lý để tiếp thu được ý kiến phản hồi của khách hàng sử dụng dịch vụ giao thông đường bộ.

g. Các nhà quản lý của DNNN phải được lựa chọn trên cơ sở đủ điều kiện về trình độ chuyên môn và trả lương một cách hợp lý.

h. Các DNNN có thể chuyển giao các hoạt động và các chức năng phù hợp với khu vực tư nhân thông qua các hợp đồng cung cấp dịch vụ.

i. Nhà nước cần đào tạo, chuyển giao kỹ năng quản lý của mình thành kỹ năng quản lý của tư nhân thông qua hình thức hợp đồng quản lý với khu vực tư nhân.

k. Đa dạng hóa hình thức sở hữu và giám sát từ khu vực tư nhân (ví dụ như các nhà đầu tư tư nhân là những cổ đông có ít cổ phần).

4.2.3.2. Đường bộ do Nhà nước đầu tư giao cho doanh nghiệp khai thác

Thông qua hình thức đấu thầu, để thực hiện được Nhà nước cần phải chú ý tạo ra những điều kiện cụ thể, như:

a. Có những khuôn khổ luật pháp và thể chế cơ bản, bao gồm cả cơ chế cưỡng bức có hiệu lực để điều tiết được hoạt động của khu vực tư nhân trong quá trình khai thác đường bộ;

b. Các hợp đồng với khu vực tư nhân phải cụ thể hoá các nhiệm vụ giám

sát được, các trách nhiệm của người sở hữu và khai thác, các quy trình giám sát theo định kỳ (cụ thể là để tiên đoán được những thay đổi chi phí đầu vào) cơ chế để giải quyết các xung đột và phạt những vi phạm.

c. Các hợp đồng khai thác với khu vực tư nhân cần được lựa chọn một cách minh bạch, tốt nhất là qua hình thức đấu thầu cạnh tranh rộng rãi.

4.2.3.3. Đường bộ do doanh nghiệp đầu tư và khai thác (BOT)

Loại đường này để thực hiện tốt vai trò quản lý Nhà nước cần làm tốt một số nhiệm vụ, như:

a. Có cơ chế cạnh tranh hợp lý giữa các khu vực trong và ngoài nhà nước trong lĩnh vực quản lý và khai thác đường bộ.

b. Loại trừ những rào cản đối với hoạt động của khu vực tư nhân đặc biệt là trong việc vay vốn và vay vốn nước ngoài.

c. Có quy chế bảo vệ lợi ích công cộng một khi các nguyên tắc cạnh tranh không đủ. Quy chế này là điều kiện để đảm bảo cho khu vực tư nhân có thể tiếp cận được với mạng lưới các công trình giao thông đường bộ khi cần thiết.

4.2.3.4. Đường bộ do cộng đồng và người sử dụng đầu tư khai thác

Loại đường này để thực hiện tốt vai trò quản lý Nhà nước cần tạo ra một môi trường thuận lợi, như:

a. Người dân hoặc các thành viên của cộng đồng phải tham gia ngay từ giai đoạn chuẩn bị ban đầu của dự án để đảm bảo được việc trả phí sau này và tính sở hữu của dự án.

b. Bảo đảm sự tham gia của người hưởng lợi bằng các hình thức tổ chức hợp lý và qua việc đóng góp bằng tiền hoặc hiện vật của họ.

c. Các cơ quan đại diện quản lý đường bộ, các tổ chức phi chính phủ bổ trợ về các khoá học hay trợ giúp kỹ thuật cho nhóm người sử dụng đường bộ.

d. Khi triển khai cần có sự cân nhắc về yêu cầu kỹ thuật để hoà hợp với

hệ thống chung của tỉnh lộ và quốc lộ.

e. Người khai thác dịch vụ đường bộ phải được đào tạo, trả lương và chịu trách nhiệm một cách thích hợp.

4.2.4. Tuyên truyền giáo dục pháp luật và thông tin về thu và sử dụng PĐB

4.2.4.1. Tuyên truyền giáo dục cho mọi người có ý thức trong quản lý, sử dụng và phát triển đường bộ phục vụ cho cộng đồng xã hội theo hướng bền vững

Nền kinh tế phát triển, giao thông đường bộ phát triển, tốc độ đô thị hoá cao kéo theo mặt trái như: khiếu kiện và tranh chấp, gian lận trong QLNN về thu và sử dụng PĐB trở nên gay gắt hơn... Tuy nhiên, mức độ nhận thức của người dân về thu PĐB còn nhiều khác biệt. Tư tưởng coi đường bộ là một tài nguyên, sản vật "trời cho" nên mạnh ai người đó sử dụng, cũng như thiếu những quy định chặt chẽ trong quản lý về: sổ sách, thống kê, kiểm tra, trách nhiệm của người quản lý... dẫn đến việc quản lý và sử dụng chưa hiệu quả và công bằng. Do vậy, BGTVT cần xây dựng những chuyên đề tuyên truyền giáo dục cho mọi người dân có ý thức trách nhiệm trong việc nộp PĐB, cũng như giữ gìn và bảo vệ cơ sở hạ tầng đường bộ.

4.2.4.2. Tuyên truyền pháp luật cần gắn với quy hoạch, kế hoạch, mục tiêu quản lý, chính sách phát triển vùng, đất nước để mọi người hiểu và tự nguyện tham gia

Ở Việt Nam hiện nay hệ thống pháp luật thu và sử dụng PĐB còn phức tạp, lại trong quá trình hoàn thiện nên thay đổi nhiều. BGTVT cần cập nhật, tổng hợp để biên soạn một cách hệ thống, đơn giản cho phù hợp từng loại hình đầu tư, từng loại đối tượng sử dụng cụ thể để tuyên truyền.

Tuyên truyền cần nắm bắt nhu cầu của từng loại đối tượng, các lợi ích mà họ quan tâm và cần phải thực hiện các nghĩa vụ gì để được hưởng quyền lợi đó, tránh thông tin thừa khó nắm bắt. Người dân hiểu biết về pháp luật thì ý thức chấp hành sẽ tốt hơn. Kết quả điều tra cho thấy, hầu hết các đối tượng

được hỏi đều cho rằng việc công khai quy hoạch, kế hoạch quản lý cũng như các thông tin khác là cần thiết.

Hiện công tác này chưa được các đơn vị quản lý quan tâm thích đáng, trong thời gian tới cần tập trung giải quyết bằng cách: tạo nguồn thông tin như: hoàn chỉnh quy hoạch chi tiết hệ thống giao thông đường bộ, công khai quy hoạch, cập nhật sự biến động diện tích đất đai, mã hóa số liệu, thay thế quản lý thủ công bằng hệ thống tin học có độ chính xác cao, cũng như thuận lợi trong tra cứu trên mạng internet nhằm cung cấp các số liệu hồ sơ lưu trữ về đường bộ, góp phần thúc đẩy đầu tư và thu và sử dụng PĐB.

BGTVT cũng cần thường xuyên phối hợp cùng các cơ quan báo chí, đài phát thành trong tuyên truyền vận động nhân dân chấp hành luật pháp. Tuy nhiên, không phải người dân nào cũng có thể hiểu rõ thủ tục hành chính về thu phí và sử dụng PĐB. Do vậy, Nhà nước cũng cần có chính sách hỗ trợ khuyến khích các DN, các tổ chức xã hội, tổ chức tư vấn tham gia vào lĩnh vực tư vấn pháp luật, tư vấn hỗ trợ hành chính nhằm nâng cao trình độ hiểu biết của người dân, giảm nhẹ gánh nặng cho các cơ quan quản lý, tiết kiệm thời gian của công dân do việc thiếu hiểu biết pháp luật gây ra. Như vậy sẽ tiết kiệm chi phí xã hội trong quản lý. Đồng thời, cũng cần công khai địa chỉ tiếp nhận thông tin từ các đơn vị cá nhân phản ánh về tình hình quản lý thu và sử dụng PĐB, để xử lý một cách nhanh chóng, phân tích và tìm ra các biện pháp hữu hiệu nhất để điều chỉnh tháo gỡ những vướng mắc của hệ thống quản lý cũng như các nhũng nhiễu của các đơn vị thu PĐB.

Các cơ quan thông tin đại chúng cần kịp thời tuyên truyền cho nhân dân hiểu và tự giác chấp hành nghiêm túc các quy định khác của Nhà nước về thu PĐB; tham gia đấu tranh chống mọi hiện tượng vi phạm chế độ quản lý sử dụng PĐB, phát hiện và đưa ra công luận các vụ tham nhũng, sử dụng lãng

phí nguồn vốn duy tu, duy trì đường bộ.

4.2.4.3. Nhà nước cần xây dựng cơ chế khuyến khích về vật chất, tinh thần cho cán bộ quản lý, người dân thực hiện tốt, hoặc sáng tạo trong thực hiện quy chế dân chủ đối lĩnh vực thu và sử dụng PĐB

Để xây dựng cho người dân niềm tin vào các hoạt động quản lý của chính quyền. Trong công tác kiểm tra cần xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm pháp luật đường bộ, thông báo rộng rãi kết quả để mọi người biết, tạo hiệu ứng dăn đe ngăn chặn vi phạm. Thông qua việc tạo ra các lợi ích thiết thực người dân sẽ nhận thức được những quyền lợi cụ thể từ hành động tham gia của mình vào QLNN về thu và sử dụng PĐB nói riêng và GTVT nói chung. Để người dân tin tưởng và tự nguyện tham gia, Nhà nước cần có những hành động thiết thực tránh tuyên truyền suông, nói một đằng làm một nẻo. Hiện nay, động cơ khuyến khích người dân tham gia vào các hoạt động QLNN còn hạn chế, đối với cả người dân và cán bộ quản lý. Không có động cơ khuyến khích thì, chủ nghĩa hình thức trong thực hiện và tình trạng thiếu nhiệt tình của cán bộ sẽ vẫn còn tiếp diễn.

4.2.5. Thanh tra, kiểm tra chấp hành luật pháp và giải quyết khiếu nại tố cáo

4.2.5.1. Nhà nước cần có thái độ kiên quyết thể hiện bằng sự phân công cụ thể trách nhiệm, nghĩa vụ quyền hạn, của từng tổ chức, cá nhân, xây dựng được các mục tiêu cụ thể, bằng các kế hoạch, chương trình quản lý rõ ràng

Chính phủ, các Bộ ngành thường xuyên nhắc nhở, có những Thông tư, Chỉ thị tăng cường kiểm tra, phát hiện kịp thời... Nhưng nếu không được thực hiện nghiêm túc thì cũng chỉ là những khẩu hiệu mang tính hình thức. Bên cạnh các văn bản cần phải có sự kiểm tra, những giải pháp tháo gỡ phù hợp đặc thù của từng địa phương, xử lý nghiêm những trường hợp coi thường pháp luật. Có vậy mới có thể kiểm tra xử lý được, nếu không chỉ là những vấn

đề chung chung. Công tác này theo đánh giá hiện các cơ quan quản lý thu và sử dụng PĐB hiện làm chưa tốt, xử lý vi phạm thiếu công bằng, gây dư luận xấu trong nhân dân. Do vậy, BGTVT cần kiểm tra ngăn chăn kịp thời các hành vi tham nhũng, gây lãng phí trong QLNN về thu và sử dụng PĐB. Bằng cách tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, phối kết hợp tốt với sự giám sát của HĐND, các tổ chức đoàn thể, các cơ quan báo chí và tổ chức, công dân.

4.2.5.2. Công tác thanh tra, kiểm tra cần tập trung vào các dự án chậm thực hiện theo tiến độ, các trường hợp ký kết hợp đồng quản lý, việc thực hiện các quy định của Nhà nước về thu nộp thuế

Cần xử lý đầy đủ, kịp thời đối với những cá nhân tập thể vi phạm theo kết luận của các cơ quan có thẩm quyền về thanh tra, kiểm tra, kiểm toán. Thực hiện công khai kết quả thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và kết quả xử lý. Thực hiện chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong công tác quản lý, sử dụng PĐB, tài sản công phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về những khoản chi sai chế độ, thất thoát lãng phí ở đơn vị được giao phụ trách. Thực hiện chế độ công bố công khai PĐB, các dự toán thu và sử dụng PĐB, các tổ chức được thu và sử dụng PĐB được Nhà nước hỗ trợ, các dự án xây dựng cơ bản có sử dụng vốn từ PĐB, các doanh nghiệp nhà nước, các quỹ có nguồn từ gốc từ PĐB, các quỹ có nguồn đóng góp của nhân dân để tăng cường giám sát của các đoàn thể xã hội, người lao động và nhân dân.

Khi phát hiện các trường hợp vi phạm các quy định của hợp đồng cần kiên quyết thu hồi và có kế hoạch quản lý và chuyển đơn vị khác thực hiện. Phối hợp chặt chẽ giữa UBND, Công an, Tòa án, Viện kiểm sát, Thi hành án trong công tác xử lý vi phạm pháp luật, giải quyết dứt điểm các tranh chấp ngay từ đầu, tránh khiếu kiện kéo dài. Vai trò của chính quyền địa phương nếu được phát huy, các tranh chấp kiếu kiện được giải quyết kịp thời thì nó sẽ

không gay gắt và làm tăng hiệu lực QLNN về thu và sử dụng PĐB.

4.2.6. Đầu tư đổi mới công nghệ nhằm tăng hiệu quả thu và sử dụng PĐB

4.2.6.1. Phân định rõ chức năng quản lý và đổi mới công nghệ giữa trung ương và địa phương trong việc thu và sử dụng PĐB

Hiện nay, QLNN về thu và sử dụng PĐB ở nước ta có 2 cấp: cấp Trung ương quản lý đối với những trạm thu phí quốc lộ; cấp địa phương quản lý đối với những trạm thu phí trên đường địa phương quản lý (tỉnh lộ). Về hình thức đầu tư, đường bộ thu phí có thể được đầu tư theo 4 hình thức tuỳ thuộc nguồn gốc vốn đầu tư và trong quá trình thử nghiệm.

Do đó việc thống nhất phương thức thu và sử dụng PĐB vẫn chưa được xác định và dẫn đến tình trạng công nghệ áp dụng cho các trạm thu phí cũng ở các mức độ khác nhau. Thực tế, trên một số tuyến đường đã và đang ứng dụng một số cách thu mới theo công nghệ hiện đại. Chẳng hạn trên quốc lộ 1 A (đoạn An Sương - An Lạc, thành phố Hồ Chí Minh), xa lộ Hùng Vương, tỉnh lộ Đồng Nai thực hiện thu phí theo phương pháp sử dụng công nghệ mã vạch. Kết quả cho thấy: không gây ùn tắc, chi phí đầu tư thấp, hạn chế thấp nhất việc thất thu phí, bảo đảm quy định của Bộ Tài chính về chứng từ thu phí. Tới đây, trên tuyến đường tỉnh lộ cần sử dụng vé mã vạch, 4 điểm sẽ được nối mạng với nhau thông qua Nhà điều hành, mỗi bên đặt 2 điểm kiểm soát. Việc kiểm soát bằng mã vạch bảo đảm không thu trùng (vé đã qua điểm kiểm soát trước thì khi qua điểm kiểm soát sau sẽ được máy đọc ở điểm sau xác định vừa qua điểm trước và không phải nộp phí). Vì vậy, việc đặt 4 điểm thu phí cùng với việc sử dụng vé mã vạch để kiểm soát tại tuyến đường tỉnh lộ là phù hợp. Từ cách làm của một số địa phương cho thấy, thu phí giao thông đường bộ theo cách này có những ưu điểm: đọc mã vạch nhanh nên tốc độ xử lý cao và chính xác nên không gây ách tắc giao thông, thiết bị đọc mã

vạch (như mua hàng trong siêu thị) không tiếp xúc vé nên có độ bền cao. Bên cạnh đó còn đáp ứng được yêu cầu nghiệp vụ thu phí hiện nay cũng như tuân thủ các quy định thu phí của BTC.

4.2.6.2. Áp dụng công nghệ hiện đại trong việc thu PĐB

Với giải pháp đầu tư thiết bị hiện đại, việc phát hành vé cho hệ thống thu phí bán tự động hoàn toàn không làm thay đổi hoặc trái các quy định hiện nay. Số liên, ấn chỉ, nội dung in trên vé chất liệu làm vé giấy hoàn toàn không thay đổi. Vé sẽ được in thêm một mã vạch lên liên soát. Việc kiểm soát được thực hiện bằng mã vạch trên vé. Vé gồm 3 liên đối với vé lượt và 2 liên đối với vé trả tiền trước, được in thành nhiều màu khác nhau tương ứng với nhiều mệnh giá. Việc kiểm soát thu phí được thực hiện theo phương pháp: dừng lại mua vé đồng thời để kiểm soát (do ứng dựng công nghệ mã vạch). Như vậy với công nghệ này việc mua vé và soát vé được thực hiện tại một nơi là ki - ốt (chỉ phải dừng một lần - tiết kiệm thời gian cho chủ phương tiện). Giải pháp hạn chế và chống tiêu cực hiệu quả là việc sử dụng hệ thống giám sát bằng Camera và máy tính để giám sát các hoạt động tại các làn xe. Đối với nước ta, trong thời điểm hiện tại, cần chuyển đổi phương thức thu và sử dụng PĐB cho phù hợp, thì việc sử dụng vé mã vạch chính là giải pháp tối ưu. Hiện "Công nghệ thu phí - Giải pháp thu phí liên trạm" do TCĐBVN đang xem xét để ứng dụng có thể xem là giải pháp tốt. Công ty Điện toán và Truyền số liệu (VDC) và Công ty Netfective Technology, một trong những nhà cung cấp giải pháp hệ thống thu phí hàng đầu của Pháp đã đề xuất một giải pháp hệ thống thu phí liên trạm ứng dụng công nghệ hiện đại. Trong hệ thống này, Công ty Điện toán và Truyền số liệu trình bày đề xuất cung cấp một cơ sở hạ tầng mạng và truyền thông bảo đảm tính mở, tính bảo mật và ổn định cao, liên kết các trạm thu phí trên toàn quốc và tương tác giữa các đầu mối khác như TCĐBVN, kho

bạc, ngân hàng… Ngoài ra hệ thống còn cho phép tái sử dụng mà không cần thay đổi nhiều cấu trúc hệ thống trên các trạm đã lắp thiết bị thu phí hiện có. Giải pháp thu phí giao thông liên trạm được phát triển theo định hướng "Thu phí điện tử". Các phương tiện giao thông vẫn sử dụng vé giấy để làm hóa đơn thanh toán. Việc kiểm soát vé tại trạm tùy theo loại vé mà sử dụng thẻ Smartcard hay thẻ Radio để kiểm tra. Với giải pháp sử dụng vé Smartcard và vé Radio, tất cả các thông tin được mã trực tiếp lên thẻ như loại xe, loại vé, số tiền... đáp ứng được yêu cầu cần có của trạm thu phí hiện đại. Khi cần thanh toán liên trạm (mua vé ở trạm này nhưng sử dụng để đi qua trạm khác) không cần thiết phải kết nối dữ liệu giữa các trạm lại với nhau, tất cả các thông tin trên thẻ sẽ được chương trình kiểm tra thông qua máy đọc, nếu hợp lệ chương trình sẽ chấp nhận cho xe qua. Hệ thống thu phí liên trạm kết nối Trung tâm và các trạm thu phí trên các tuyến quốc lộ khi đi vào hoạt động sẽ tạo ra một môi trường trao đổi thông tin thống nhất cho cả những người tham gia giao thông cũng như các nhà quản lý, cơ quan thuế, ngân hàng... Dự kiến, sau 3 năm kể từ ngày triển khai dự án thu phí, Công ty Điện toán và Truyền số liệu sẽ nội địa hóa được tới 70 - 80% công nghệ thu phí này.

4.2.6.3. Áp dụng hệ thống thu phí giao thông điện tử nhằm giảm ùn tắc giao thông và hạn chế tiêu cực (TT - ITD)

Hiện đại hóa toàn bộ các mạng lưới các trạm thu phí giao thông trên địa bàn cả nước đang được TCĐBVN triển khai và dự kiến sẽ hoàn tất vào năm 2010. Tại thời điểm này nước ta có khoảng 20% trạm thu phí điện tử đang hoạt động còn lại là trạm thu phí thủ công, chủ yếu áp dụng *"2 dừng"* cho bán và soát vé được mô tả tại *Hình 4.2*.

Nguồn: Tạp trí GTVT (2008)

Hình 4.2. Mô hình cấu trúc hệ thống trạm thu phí điện tử của ITD

Do vậy, ùn tắc giao thông và tiêu cực trong quản lý ngày càng gia tăng. Giải pháp thu phí bán tự động vé giấy mã vạch của Công ty Cổ phần Công nghệ Tiên Phong (ITD), trong đó ứng dụng các công nghệ tiến tiến như: Quản lý vé và đọc vé bằng mã vạch, điều khiển tự động bằng PLC, chương trình quản lý với kiến trúc 3 - tiers kết hợp với mô hình client/server, hệ thống giám sát bằng camera kèm theo chức năng overlay đã khắc phục được những hạn chế trên.

4.2.7. Xã hội hoá hoạt động thu và sử dụng phí đường bộ

4.2.7.1. Đẩy mạnh thực hiện xã hội hóa, huy động nguồn lực xã hội cho phát triển phát triển giao thông đường bộ.

Đẩy mạnh thực hiện xã hội hóa các hoạt động thu và sử dụng PĐB, huy động nguồn lực xã hội cần có sự phối hợp nhịp nhàng trong các cơ quan QLNN về thu và sử dụng PĐB. Thực hiện tốt chủ trương xã hội hoá trong đầu tư phát triển giao thông đường bộ, thu hẹp dần bao cấp của Nhà nước và từng bước tiến tới thị trường hoá dịch vụ công này. Trong điều kiện tiềm lực tài

chính của NSNN có hạn, cần hạn chế tiến tới không thực hiện trợ cấp vốn NSNN từ trung ương cho các tuyến đường địa phương. Doanh nghiệp cần khai thác triệt để chính sách của nhà nước về hành lang pháp lý khuyến khích các doanh nghiệp góp vốn đầu tư phát triển hệ thống đường bộ cũng như hình thành các doanh nghiệp chuyên doanh trực tiếp đầu tư bằng thu phí trong lĩnh vực đường bộ.

Để thực hiện giải pháp trên cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định của Chính phủ về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu; sửa đổi chế độ thu (mức thu, cơ chế quản lý, sử dụng nguồn thu...), một số phí, lệ PĐB nhằm giao đầy đủ hơn quyền chủ động, tự chủ cho đơn vị sự nghiệp cả về nhiệm vụ, tổ chức và ngân sách tạo động lực phát triển đối với khu vực này; mở rộng khoán kinh phí hành chính và biên chế đối với cơ quan quản lý nhà nước. Tập trung chỉ đạo và bố trí ngân sách để hỗ trợ thực hiện các biện pháp ưu đãi về thuế, tín dụng, giao và cho thuê đất nhằm đẩy mạnh xã hội hóa đối với các lĩnh vực giao thông đường bộ; khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư các lĩnh vực đường bộ tại Việt Nam.

4.2.7.2. Cải cách hệ thống thuế tạo sự công bằng giữa các thành phần kinh tế trong hoạt động thu và sử dụng PĐB

Nghiên cứu tiếp tục cải tiến hệ thống thuế hiện nay đang sử dụng chủ yếu từ thời bao cấp nhằm sử dụng một cách hiệu quả công cụ thuế trong điều tiết QLNN về thu và sử dụng PĐB. Tiếp tục hoàn thiện các biện pháp xác định giá trị tài sản đường bộ, ban hành định mức thu chi, định mức vật tư vật liệu theo hướng mức thu PĐB, định mức thu chi trong quản lý do các cơ quản như: BTC, BGTVT, UBND các cấp ban hành phải sát với giá thị trường. Nhà nước cần có những quy định quản lý tạo ra cơ chế tự điều chỉnh đối với các định mức trên khi giá thị trường có những biến động tăng giảm, nhằm hạn chế đầu cơ, tiêu cực xóa bỏ cơ chế *"xin - cho"* tạo sự yên tâm và thuận lợi cho các doanh nghiệp quản lý khai thác, các nhà đầu tư đầu tư xây dựng đường bộ.

4.3. Điều kiện thực hiện thành công giải pháp hoàn thiện QLNN về thu và sử dụng PĐB

Để thực hiện tốt các giải pháp nêu trên cần có sự đồng thuận và tham gia của tất cả các bên liên đến công tác QLNN về sử dụng PĐB theo một chương trình thực hiện được thiết kế chi tiết và giám sát đánh giá chặt chẽ. Trong phạm vi nghiên cứu của mình Luận án kiến nghị các bên liên quan cần có sự quan tâm phối hợp như:

4.3.1. Tuân thủ các nguyên tắc và thông lệ của thị trường

Tháo gỡ những khó khăn hiện tại, hoàn thiện và phát triển QLNN về thu và sử dụng PĐB theo nguyên tắc và thông lệ của thị trường cũng như tăng mức vốn đầu tư cho các dự án giao thông đường bộ trong những năm tới, chúng ta cần thực hiện một số điểm chủ yếu như sau:

4.3.1.1. Về phía Nhà nước

Một là, cần đa dạng hoá hình thức quản lý, từng bước xã hội hoá việc đầu tư hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, xây dựng các công trình công cộng trong cơ chế hoạt động của thị trường; phát triển thị trường đầu tư, kinh doanh đường bộ; có biện pháp kích cầu hợp lý tạo sức cạnh tranh cho thị trường đầu tư khai thác đường bộ có sức hấp dẫn các nhà đầu tư.

Hai là, cần sớm hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về đầu tư khai thác đương bộ bảo đảm đồng bộ, thống nhất, xây dựng hoàn chỉnh khung pháp lý để dễ dàng thành vốn đầu tư, công khai hoá hoạt động quản lý kinh doanh đường bộ.

Ba là cần nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch đầu tư phát triển đường bộ, bảo đảm quyền định đoạt và hưởng lợi của Nhà nước, Nhà nước chủ động và điều tiết tốt thị trường bảo đảm đúng mục tiêu đã đề ra theo quy hoạch, kế hoạch đã được xét duyệt.

Bốn là, cần tiếp tục đổi mới chính sách tài chính đất đai, Nhà nước chủ động điều tiết giá cả, định mức thu chi, mức thuế khoá trong thị trường bằng

quan hệ cung - cầu, đẩy nhanh tiến độ xây dựng lại hệ thống thuế có liên quan đến đường bộ, bảo đảm đồng bộ với quá trình đổi mới chính sách đất đai; tạo cơ chế thu hút mạnh vốn đầu tư xây dựng kinh doanh đường bộ bằng nguồn ngân sách nhà nước, bằng vốn của các thành phần kinh tế, bằng vốn đầu tư của các tổ chức tín dụng, bằng huy động tiền tiết kiệm của dân thông qua chứng khoán bất động sản.

Năm là cần sớm hoàn thành hệ thống đăng ký bất động sản đường bộ, cấp giấy chứng nhận về bất động sản đường bộ thống nhất, công khai, minh bạch, được tin học hoá để tạo bước ngoặt trong cải cách thủ tục hành chính, người dân có điều kiện giám sát việc thực thi pháp luật, có công cụ tích cực chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trong quản lý đất đai, minh bạch hoá việc Nhà nước giao đất, cho thuê đất cũng như việc tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất làm đường; giúp giải quyết triệt để tình trạng tranh chấp, khiếu nại, tố cáo.

Sáu là, cần hoàn thiện bộ máy QLNN về thu và sử dụng PĐB, nâng cao trình độ và đạo đức của cán bộ quản lý, lập lại kỷ luật, kỷ cương trong QLNN về thu và sử dụng PĐB, nâng cao trách nhiệm của cán bộ quản lý.

Bẩy là, cần tạo cơ chế thực thi nghiêm pháp luật ở mọi cấp, mọi địa phương, thực hiện có hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra việc thực thi pháp luật và xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm pháp luật.

Tóm lại, điểm đột phá trong chính sách QLNN về thu và sử dụng PĐB cho giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước là tạo cơ chế thuận lợi để chuyển được nguồn vốn đầu tư tiềm ẩn trong nhân dân thành vốn đầu tư phát triển đường bộ (tạo vốn đầu tư từ nội lực). Để điểm đột phá này được thực thi, chúng ta cần đồng bộ hoá hệ thống pháp luật, nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch phát triển giao thông đường bộ, đổi mới hệ thống tài chính bất động sản, hoàn thành hệ thống đăng ký và cấp giấy chứng nhận về bất động sản đường bộ, tăng cường năng lực cho bộ máy tổ chức và cán bộ

quản lý. Pháp luật phải được thực hiện nghiêm, kiểm tra, thanh tra phải có hiệu quả, vi phạm pháp luật phải được xử lý kịp thời. Nhân dân ta, mọi người đều mong đợi, kỳ vọng vào những sách lược do Đại hội Đảng khoá X quyết định, tìm đúng được điểm đột phá cho sự nghiệp tiếp tục đổi mới sẽ thực hiện thành công quá trình đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước để nước ta chắc chắn trở thành nước công nghiệp vào năm 2020. Để đạt được mục tiêu trên, không chỉ có các cơ quan quản lý nhà nước mà cần có sự phối hợp chặt chẽ của các doanh nghiệp.

4.3.1.2. Về phía Doanh nghiệp

Doanh nghiệp phối hợp nhằm quyết triệt để vấn đề lao động việc làm, chuyển đổi việc làm nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người lao động mất đất có công ăn việc làm, ổn định và yên tâm sinh sống, như vậy sẽ thuận lợi trong việc chuyển dịch đường bộ, cơ cấu nền kinh tế nông nghiệp sang nền kinh tế công nghiệp hoá và hiện đại hoá trên cơ sở phát triển KT – XH ổn định, bền vững như: Doanh nghiệp cũng có thể phối hợp chặt chẽ hơn trong công tác của các trường dạy nghề và trường đại học để giúp kinh phí nghiên cứu nhằm cải thiện giáo trình, đặt hàng các nghiên cứu sáng chế, cải tiến chất lượng sản phẩm. Giáo dục thuần tuý không thể tự mình đảm đương vai trò phương tiện duy nhất để tạo việc làm, mà phải đi liền với các chính sách kinh tế vĩ mô và chiến lược giảm nghèo. Sự phát triển của các khu vực DN trong nước là một phần không thể tách rời trong chiến lược tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm. Khuyến khích khả năng kinh doanh tư nhân, cần được xem là một phương tiện để tạo việc làm và nâng cao thu nhập, thông qua đó nâng cao mức sống cho cộng đồng. Hỗ trợ tài chính của Chính phủ, chuyển giao kinh nghiệm và bí quyết kinh doanh là những điều cần thiết để hỗ trợ cho các Doanh nghiệp, hộ kinh doanh phát triển. Cần cải thiện khả năng tiếp cận các nguồn vốn tín dụng của DN, hộ kinh doanh. Hiện nay, gần 70% các Doanh nghiệp vừa và nhỏ vẫn dựa vào gia đình và bạn bè để vay vốn khởi nghiệp. Nhà nước cần tạo

ra một môi trường pháp lý thuận lợi, minh bạch rõ ràng để hỗ trợ Doanh nghiệp kinh doanh khai thác đường bộ theo đúng pháp luật. Các Doanh nghiệp trẻ còn cũng còn thiếu trình độ và kỹ năng để đáp ứng sự tăng trưởng nhanh chóng của khu vực tư nhân. Có thể mở rộng các chương trình khuyến khích kinh doanh, giáo dục kinh doanh, pháp luật được thực hiện trên truyền hình để người lao động biết và áp dụng. Hỗ trợ cho các dịch vụ phát triển Doanh nghiệp, mối quan hệ đối tác giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, nhà nước đóng vai trò người mua để tạo điều kiện cho Doanh nghiệp phát triển.

Doanh nghiệp cũng cần có các chính sách kết hợp với phát triển xã hội, nhằm tạo việc làm với mức lương thoả đáng cho người lao động. Cần coi chính sách tạo việc làm cho người lao động mất đất, do Giải phóng mặt bằng cho xây dựng đường sá là một phần trong chiến lược phát triển của doanh nghiệp. Doanh nghiệp cần xem trách nhiệm tạo việc làm mới và môi trường làm việc công bằng, ổn định là một trong những chiến lược phát triển của doanh nghiệp. Nếu không, dù có nâng cao khả năng để được tuyển dụng đến mấy cũng bằng thừa khi không có việc làm.

4.3.2. Phân định rõ chức năng quyền hạn giữa các cơ quan chức năng trong QLNN về thu và sử dụng PĐB

Nhà nước cần chỉ đạo các Bộ, các ngành, các địa phương làm tốt công tác tuyên truyền giáo dục pháp luật trong nhân dân, từng bước nâng cao nhận thức của người dân, ý thức trách nhiệm của người dân trong quản lý và sử dụng đường bộ, nhằm đảm bảo sự hài hoà giữa các lợi ích của cá nhân, tập thể và lợi ích xã hội.

4.3.2.1. Có sự phân công, phân cấp, phân quyền hạn trong QLNN về đường bộ có gắn với trách nhiệm của các cấp rõ ràng

Đối với các vấn đề như quy chế bàn giao, quy định chế độ trách nhiệm đối các chức vụ quản lý khi hết nhiệm kỳ công tác về hưu hoặc luân chuyển cán bộ. Hoàn thiện các quy chế, tiêu chuẩn bổ nhiệm đề bạt cán bộ, quy chế

xử lý đối với người làm công tác đề bạt cán bộ, nếu lựa chọn những cán bộ không đủ tiêu chuẩn, đạo đức vào các vị trí quản lý cũng sẽ phải chịu trách nhiệm. Xây dựng quy chế xử lý kỷ luật, bãi miễn, cách chức đối cán bộ vi phạm cũng như tiêu chuẩn cán bộ làm công tác QLNN về thu phí ở các cấp. Quy định chế độ thưởng phạt rõ ràng, tiếp tục nghiên cứu cải cách chế độ tiền lương, trước mắt lương của cán bộ công chức phải đủ sống và chi trả các nhu cầu cần thiết. Đẩy mạnh chương trình chống tham nhũng mà Chính phủ đã ban hành, có các quy chế kiểm tra, biện pháp xử lý cụ thể đối các tổ chức cá nhân không chấp hành luật pháp như: không lập và thực hiện quy hoạch, lập quy hoạch quản lý đường bộ nhưng chất lượng kém nhằm hạn chế tình trạng quy hoạch "treo", cũng như việc ra những quyết định hành chính kém hiệu quả, thiếu thực thi.

4.3.2.2. Hệ thống luật pháp về sử dụng PĐB phải đáp ứng được yêu cầu mới đặt ra trong công cuộc phát triển kinh tế, ổn định KT – XH, phù hợp với thông lệ và hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế

Tuy nhiên, để đáp ứng nhu cầu đòi hỏi ngày càng cao của đời sống KT – XH, cũng như thúc đẩy đầu tư, phát triển trong tiến trình mở cửa hội nhập thì việc hoàn thiện, bổ sung pháp luật là không thể tránh khỏi đối với một quốc gia đang phát triển như Việt Nam. Để làm tốt việc hoàn thiện hệ thống pháp luật, Nhà nước cần tiến hành lấy ý kiến của nhân dân đối các nội dung quản lý hiện đang được xem là bức xúc như: Lập và quản lý quy hoạch, tài chính về sử dụng PĐB... Cũng như ý kiến các Bộ ngành và địa phương trong cả nước nhằm rà soát đánh giá những điểm chưa phù hợp, hoặc phát sinh trong thực tiễn quản lý và hội nhập.

Giao cho BGTVT có trách nhiệm hoàn thiện, bổ sung theo hướng: đơn giản, rõ ràng, ngắn gọn và minh bạch, nhằm hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về sử dụng PĐB bao gồm đường bộ và đầu tư phát triển công trình gắn liền với đất. Xây dựng một hệ thống luật đường bộ không còn chồng chéo, không có

kẽ hở, không tạo xung đột giữa các luật có liên quan. Một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, không còn kẽ hở để áp dụng tuỳ tiện và có cơ chế kiểm tra xử lý thích đáng những trường hợp vi phạm pháp luật, xâm phạm tài sản đường bộ của Nhà nước.

4.3.2.3. Tiếp tục cải thiện môi trường đầu tư và kinh doanh về đường bộ; huy động tối đa các nguồn lực phát triển; tăng khả năng cạnh tranh, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế

Để hội nhập kinh tế quốc tế và phát triển đầu tư đường bộ có hiệu quả cần coi trọng phát triển thị trường vốn, thị trường tài chính. Nghiên cứu xây dựng Luật Chứng khoán tạo cơ sở pháp lý để từng bước hoàn thiện và mở rộng thị trường chứng khoán. Tập trung chỉ đạo tổ chức thực hiện sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước về đường bộ theo phương án kế hoạch đã được quyết định trên cơ sở: sửa đổi, bổ sung những quy định về định giá doanh nghiệp nhất là doanh nghiệp; nghiên cứu điều chỉnh tỷ lệ đầu tư bên ngoài được tham gia cổ phần; chế độ và nguồn kinh phí giải quyết lao động dôi dư; chế độ và kinh phí xử lý công nợ. Tập trung chỉ đạo thực hiện cổ phần hóa đối với những doanh nghiệp quản lý đường bộ có quy mô lớn, làm ăn có hiệu quả để huy động thêm vốn cho sản xuất kinh doanh. Nghiên cứu thực hiện thí điểm phát hành trái phiếu chính phủ, trái phiếu công ty lớn ra thị trường quốc tế. Thành lập Công ty đầu tư tài chính để đổi mới cơ chế quản lý (kinh doanh) vốn nhà nước tại doanh nghiệp và huy động vốn đầu tư cho các doanh nghiệp quản lý có hiệu quả. Nghiên cứu cơ chế quản lý và phát triển đối với thị trường đầu tư đường bộ. Đổi mới cơ chế quản lý Quỹ hỗ trợ đầu tư đường bộ, bỏ những nhiệm vụ chi có tính bao cấp; tăng chi hỗ trợ mở rộng thị trường; ưu tiên các chương trình trọng điểm. Các tỉnh, thành phố thành lập Quỹ bảo lãnh tín dụng đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa để khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư mở rộng phát triển đường bộ.

43.2.4. Đảm bảo nguồn thu cho ngân sách nhà nước khuyến khích địa phương phấn đấu tăng thu, tăng nguồn đầu tư phát triển đường bộ trên địa bàn

Muốn tăng thu cho ngân sách đường bộ nhà nước cần nghiên cứu hoàn thiện chính sách động viên ngân sách (nghiên cứu xây dựng Luật Thuế sử dụng đất, thuế tài nguyên, thuế tài sản...). Thực hiện cơ chế thưởng vượt thu từ khoản thu phân chia giữa trung ương và địa phương đối với số tăng thu ngân sách đường bộ. Theo đó, thực hiện cơ chế tài chính - ngân sách đặc thù đối với Thủ đô Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh để khuyến khích hai trung tâm lớn của cả nước phát triển, làm động lực thúc đẩy các địa phương trong cả nước. Chính phủ bổ sung từ ngân sách trung ương cho địa phương để hỗ trợ đầu tư cho các công trình, dự án quan trọng nhằm chuyển dịch cơ cấu kinh tế ở các địa phương khó khăn, hỗ trợ thực hiện các chính sách chế độ nhà nước mới ban hành. Các địa phương cần thực hiện đúng mục tiêu ngân sách trung ương đã hỗ trợ, đồng thời chủ động bố trí ngân sách địa phương để thực hiện đúng chế độ quy định. Không nên sử dụng ngân sách bổ sung có mục tiêu từ trung ương trái mục tiêu đã quy định, dẫn đến tình trạng phân tán, dàn trải, nợ đọng.

4.3.2.5. Nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước, tạo bước chuyển quan trọng trong bố trí, sử dụng ngân sách theo hướng tập trung, chống dàn trải; thực hiện tốt nhiệm vụ cải cách tiền lương

Quán triệt, tổ chức thực hiện đầy đủ các giải pháp chống lãng phí, chống phân tán trong bố trí xây dựng cơ bản theo Nghị quyết của Quốc hội: Bố trí đủ vốn theo tiến độ đối với các công trình, dự án phát triển đường bộ quan trọng đang thực hiện; bố trí vốn đối ứng các dự án ODA. Các bộ, địa phương chủ động bố trí ngân sách năm 2005 được giao để sớm trả dứt điểm nợ xây dựng cơ bản; kiên quyết đình hoãn những dự án không hiệu quả; không bố trí vốn những dự án không đủ thủ tục đầu tư; không phê duyệt dự án nếu không

xác định được nguồn vốn thực hiện. Trong quá trình tổ chức thực hiện, cần quản lý chặt chẽ, không để phát sinh nợ mới, bảo đảm lành mạnh tài chính - ngân sách.

Cùng với việc nâng cao sử dụng ngân sách nhà nước, cần coi trọng thực hiện các giải pháp tạo nguồn để cải cách tiền lương theo Nghị quyết của Quốc hội: Tiết kiệm 10% chi thường xuyên; sử dụng 50% nguồn tăng thu ngân sách; sử dụng một phần (35 - 40%) nguồn thu ở đơn vị sự nghiệp (đối với viện phí không bao gồm phần mua máu, thuốc, dịch truyền và hóa chất) để thực hiện cải cách tiền lương. Sau khi các bộ, địa phương đã thực hiện đầy đủ các giải pháp nêu trên, ngân sách trung ương sẽ hỗ trợ bảo đảm nguồn thực hiện cải cách tiền lương [28].

4.3.3. Công khai, minh bạch cơ chế, chính sách thu và sử dụng PĐB

Nguồn gốc của tệ tham nhũng đầu tư công trước hết là do cơ chế, nguyên tắc tài chính còn nhiều khe hở và khiếm khuyết, quản lý thiếu công khai minh bạch. Việc chi thường xuyên và chi vốn đầu tư xây dựng công trình đường bộ đã không những không phát huy hiệu quả đầu tư mà còn hạn chế, thậm chí triệt tiêu khả năng phát triển. Ví dụ, chỉ có thể cấp vốn đầu tư công cho việc xây dựng một con đường mới chứ không thể dùng để duy tu bảo dưỡng một đoạn đường đã có cho dù việc này mang lại lợi ích to lớn. Hoặc có thể cấp vốn đầu tư công để xây cất một bệnh viện mới chứ không thể dùng để thuê thày thuốc giỏi hoặc mua trang thiết bị, dụng cụ y tế theo quy định phải lấy từ ngân sách chi thường xuyên…

Chính phủ đã ban hành Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 vấn đề "công khai, minh bạch" được đưa lên hàng đầu, yêu cầu phải công khai, minh bạch trong mua sắm công và trong quản lý dự án đầu tư xây dựng, tài chính và ngân sách Nhà nước và quy định quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cơ quan, tổ chức và của cá nhân...; Luật quy định là khá đủ, vấn đề quan trọng là

ở khâu tổ chức thực hiện như thế nào. Để làm tốt nội dung này, công tác QLNN về thu và sử dụng PDB cần thực hiện một số nội dung như sau:

4.3.3.1. Chống khép kín

Tình trạng khép kín trong QLNN về thu và sử dụng PĐB, đặc biệt trong đầu tư xây dựng công trình giao thông đường bộ là di sản từ thời kỳ kinh tế kế hoạch trước đây. Khi đó, BGTVT có nhiệm vụ quản lý kết cấu hạ tầng, ngoài việc làm chủ các dự án, còn có các đơn vị tư vấn, đơn vị nhà thầu, thậm chí đôi khi cả đơn vị cung ứng vật liệu xây dựng trực thuộc. Khi chuyển sang kinh tế thị trường, tình trạng này là trở ngại đầu tiên cho việc thực hiện công khai, minh bạch. Chính phủ và các nhà tài trợ cần cố gắng hạn chế tình trạng này. Tuy nhiên, công khai minh bạch chỉ có thể bị xoá bỏ khi các doanh nghiệp Nhà nước không còn dưới sự điều hành trực tiếp của BGTVT nữa.

4.3.3.2. Cơ chế vận hành minh bạch

Thị trường đầu tư xây dựng công trình giao thông đường bộ nước ta hình thành cùng lúc với sự xuất hiện các nguồn vốn ODA và FDI, dần dần mới mở rộng đến các nguồn vốn khác. Khuôn khổ thể chế của thị trường này hình thành chậm, chưa đồng bộ: Luật Đấu thầu vẫn phải sửa đi sửa lại; Quốc hội đặt vấn đề rà soát các chồng chéo, mâu thuẫn giữa Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu và một số luật khác; Bộ Xây dựng gần đây mới quan tâm đổi mới cơ chế quản lý giá xây dựng... Cơ chế thị trường là thành phần quan trọng của thể chế thị trường, bao gồm cơ chế giá cả, cơ chế cung cầu và cơ chế cạnh tranh. Minh bạch hoá hoạt động thị trường đầu tư xây dựng đường bộ, trước tiên phải đảm bảo cho cơ chế thị trường được vận hành minh bạch. Công khai, minh bạch giá cả và các yếu tố tạo nên giá cả xây dựng công trình có ý nghĩa sống còn đối với các chủ thể tham gia thị trường này. Giá cả thị trường lại thường xuyên biến động, đặt ra vấn đề thông tin cập nhật giá cả và cách thức xử lý ảnh hưởng của nó. Biến động giá xăng dầu, giá thép trong

năm 2008 làm ngưng trệ tiến độ xây dựng nhiều công trình hạ tầng lớn, là bài học đắt giá.

Giá trong hợp đồng đầu tư xây dựng công trình giao thông đường bộ có nhiều loại: Giá dự toán, giá dự thầu, giá trúng thầu, giá ký kết hợp đồng, giá thanh toán, giá kết toán hợp đồng, giá quyết toán vốn đầu tư... Cần công khai, minh bạch không chỉ giá trúng thầu mà cả giá ký kết hợp đồng, giá kết toán hợp đồng và giá quyết toán vốn đầu tư vì không chỉ nhà thầu mà cả nhà tư vấn và cơ quan quản lý đầu tư xây dựng công đều cần đến các dữ liệu này. Các dữ liệu này còn phải được lưu trữ đầy đủ trong Quỹ dữ liệu xây dựng công trình giao thông đường bộ và sẵn sàng cung cấp cho bất cứ ai có nhu cầu tham khảo giá cả các công trình "tiền lệ" khi tham gia hoạt động hợp đồng xây dựng đường bộ sau này.

Để cơ chế cung cầu vận hành tốt thì phải công khai, minh bạch các dữ liệu về bên cung và bên cầu. Nhưng bên cầu là cơ quan chính quyền nên thông tin về bên cầu thường rất sơ sài, nhất là về nguồn lực tài chính. Đấu thầu để lựa chọn tư vấn, nhà thầu xây dựng, nhà thầu cung ứng hiện đã được áp dụng rộng rãi, để thực hiện cơ chế cạnh tranh thị trường hoạt động đấu thầu đã được minh bạch hoá, nhưng nó vẫn còn phải tiếp tục cải tiến để đạt hiệu quả mong muốn. Minh bạch trong đấu thầu hiện nay chưa kết hợp với minh bạch trong khâu thực hiện hợp đồng giao nhận thầu sau đó; có nhiều lý do khiến giá trúng thầu có thể khác nhiều so với giá ký kết hợp đồng giao nhận thầu và giá kết toán hợp đồng lại càng có thể khác xa với giá trong hợp đồng. Các lý do đó là chính đáng (như biến động giá cả đầu vào, giá trị đồng tiền, sự thay đổi thiết kế...) thế nhưng, ngành GTVT lại chưa có hệ thống quản lý rủi ro, cơ hồ vẫn quen như thời kinh tế kế hoạch hoá, mọi rủi ro đều có Nhà nước gánh chịu. Các lý do đó có thể bị chủ dự án cũng như nhà thầu thông đồng lợi dụng để kiếm lợi bất chính. Vì vậy, minh bạch phải xuyên suốt quá trình thực hiện dự án thì mới đem lại hiệu quả mong muốn. Một biện

pháp đơn giản để thực hiện công khai minh bạch trong đấu thầu xây dựng là Chính phủ quy định các dự án đầu tư xây dựng công có vốn đầu tư vượt mức quy định, chẳng hạn 50 tỷ đồng, phải giao cho Trung tâm Giao dịch Đầu tư xây dựng của Bộ KH&ĐT làm dịch vụ tổ chức đấu thầu chứ không giao cho Ban Quản lý dự án của Bộ hay tỉnh tự tổ chức. Có thể thành lập ba trung tâm như vậy tại ba miền. Biện pháp này giúp hạn chế tình trạng khép kín và tăng khả năng giám sát tính minh bạch trong tổ chức đấu thầu.

4.3.3.3. Cần hệ thống giám sát, đánh giá

Hệ thống giám sát và đánh giá là công cụ hữu hiệu giúp Chính phủ có thể lượng định thành tích thực hiện công khai, minh bạch trong đầu tư xây dựng công trình giao thông đường bộ theo các quy định của luật pháp. Nếu không giám sát, đánh giá và kèm theo đó là khen thưởng và chế tài, thì chủ trương, chính sách rất dễ chỉ nằm suông trên giấy. Công khai, minh bạch là công cụ tốt giúp đầu tư xây dựng công đạt được hiệu quả trên các mặt chi phí, chất lượng và tiến độ. Vì vậy, cần luôn luôn nắm vững mục đích của nó, nếu không thì chỉ làm tăng chi phí giao dịch một cách vô ích. Hiển nhiên, đó không phải là công cụ duy nhất, mà chỉ là một công cụ quan trọng trong tập hợp công cụ mà Chính phủ sử dụng phối hợp.

Nhưng, công cụ chỉ là công cụ, nếu các cơ quan Nhà nước ta không đủ quyết tâm và sự khéo léo để sử dụng nó một cách hiệu quả nhất trọng QLNN về thu và sử dụng PĐB. Vấn đề còn là phải có quyết tâm từ chính phủ nhân dân trong đó có doanh nghiệp.

4.3.4. Phải có quyết tâm của nhà nước và người dân

4.3.4.1. Nâng cao nhận thức người dân trong hoạt động QLNN về thu và sử dụng PĐB

Một trong những vướng mắc hiện nay là người dân chưa nhận thức đầy đủ về đường bộ, một tài sản khan hiếm có giá trị cả về vật chất và tinh thần của đất nước và của cộng đồng. Quản lý và khai thác đường bộ một cách hiệu

quả nhất là trách nhiệm không chỉ của các cơ quan QLNN về sử dụng PĐB mà còn cả của người sử dụng. Do vậy, cần nhấn mạnh quan niệm đường bộ là một tài sản khan hiếm của quốc gia, cộng đồng nhằm nâng cao ý thức của mọi người, giảm thất thoát lãng phí, nâng cao trách nhiệm ý thức đối người quản lý và sử dụng. Người dân cần chủ động phát huy vai trò làm chủ của mình trong QLNN về sử dụng phí đường bô; tăng cường trách nhiệm trong kiểm tra giám sát phát hiện kịp thời những sai phạm xẩy ra trong quản lý sử dụng PĐB, quản lý đầu tư các công trình đường bộ. phát huy quyền làm chủ tập thể thực hiện dân biết dân bàn, dân làm dân kiểm tra. Trách nhiệm của các cơ quan quản lý là cung cấp thông tin nhằm giảm thiểu tính không đầy đủ về thông tin có khả năng ảnh hưởng xấu đến đầu tư tư nhân. Chính phủ cần yêu cầu đưa ra những cơ chế điều chỉnh và các chính sách ngành mang tính thông báo rõ ràng cho khu vực tư nhân ý muốn thiết lập quan hệ đối tác của Chính phủ. Các phương thức đối tác nhà nước - nhân dân bản thân nó là giải pháp cho một số khiếm khuyết của thị trường và vấn đề hành động tập thể do thông tin không đầy đủ của các chủ thể (tính không đầy đủ đó rất bất lợi cho các nước đang phát triển và sự phát triển của các nước này). Thông tin cũng làm nảy sinh chi phí mà không chủ thể đơn lẻ nào muốn gánh chịu một mình cả, vì thông tin phần nào cũng là một hàng hoá công cộng. Ngay cả khi thông tin có tính chuyên hữu thì chi phí cho thông tin cũng gây ảnh hưởng đến khả năng sinh lời của hoạt động đầu tư. Việc hình thành các đối tác công - tư, chủ yếu theo sáng kiến của chính quyền, có thể là một tín hiệu rõ ràng gửi tới các nhà đầu tư tư nhân và nhờ đó bù đắp lại sự thiếu hụt thông tin về môi trường đầu tư.

4.3.4.2. Huy động người dân tham gia vào hoạt động quản lý, giám sát và đầu tư vào lĩnh vực thu và sử dụng PĐB

Các hoạt động "mục tiêu xã hội" hướng về người dân nghèo không thể cản trở những nỗ lực rộng rãi hơn nhằm kích thích tăng trưởng kinh tế, vốn là

nhân tố duy nhất bảo đảm được quá trình xoá đói giảm nghèo ổn định và liên tục. Cơ sở hạ tầng và các dịch vụ cơ bản là một trong những điều kiện để có được sự tăng trưởng kinh tế bền vững và cân bằng về mặt xã hội đó. Nhu cầu là rất lớn nên việc huy động trình độ và đầu tư từ khu vực tư nhân là điều không thể khác được. Vì vậy cần phải hình dung ra những hình thức đối tác mới giữa Nhà nước và doanh nghiệp, và trong các mô hình đối tác đó vốn ODA sẽ giữ một vai trò quan trọng.

Đối với Việt Nam, những thách thức trong quá trình mở cửa và hiện đại hoá ở giai đoạn hiện nay là hết sức to lớn, cần có một chính sách quy mô trong lĩnh vực đầu tư của Nhà nước để hỗ trợ tăng trưởng và giảm bớt đói nghèo. Các khoản đầu tư này phải hướng về những vùng nông thôn nơi còn tập trung nhiều người nghèo, cũng như quan tâm đến những vùng ngoại thành còn thiếu thốn cơ sở vật chất. Điều đó đòi hỏi phải huy động được một lượng vốn lớn từ Nhà nước lẫn người dân. Việt Nam đã bắt đầu huy động vốn tư nhân cho các dự án cơ sở hạ tầng, nhất là thông qua phương thức BOT. Việc mở cửa lĩnh vực dịch vụ công cho tư nhân đầu tư là cần thiết và điều này đòi hỏi phải triển khai những phương thức đối tác mềm dẻo hơn, phải tiếp tục hiện đại hoá các phương pháp quản lý dịch vụ công mà vẫn để cho Nhà nước quy định việc cung ứng một số dịch vụ công có ý nghĩa xã hội đặc biệt, phải hình thành một khu vực tư nhân trong nước lớn mạnh hơn, tạo ra một bầu không khí tin cậy thuận lợi cho các khoản đầu tư nước ngoài quy mô. Việc huy động các nguồn vốn, dù đó là đầu tư tư nhân nước ngoài hay vốn ODA, đều đòi hỏi phải đơn giản hoá thủ tục hành chính vốn thường xuyên khiến cho các dự án tài chính triển khai chậm.

*

* *

KẾT LUẬN

Quản lý nhà nước về thu và sử dụng PĐB, một trong những chức năng cơ bản, quan trọng không chỉ đối với BGTVT mà còn là của Nhà nước ta, một Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Nhưng trong điều kiện hiện nay, chúng ta đang trong quá trình phát triển do vậy không tránh khỏi tình trạng yếu kém về quản lý. Lý luận đơn thuần chưa đủ sức giải quyết nhiều vấn đề bức xúc của cuộc sống; việc nghiên cứu tìm hiểu cơ sở lý luận và thực tiễn về QLNN về thu phí và sử dụng PĐB, góp phần cải thiện hệ thống giao thông đường bộ hiện là một vấn đề bức thiết đang được dư luận xã hội và nhiều cơ quan quản lý quan tâm. Do đó, Luận án: *"Quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ ở Việt Nam"* đã đáp ứng được phần nào nhu cầu cả về mặt thực tiễn và lý luận.

Trong khuôn khổ giới hạn của một Luận án, mới chỉ đặt được một số kết quả nghiên cứu khiêm tốn sau:

1. Luận án đã hệ thống hoá được những vấn đề lý luận cơ bản của QLNN về thu và sử dụng PĐB; làm rõ khái niệm về đường bộ và sử dụng PĐB. Luận án cũng đã làm rõ khái niệm QLNN về thu và sử dụng PĐB và đề xuất các nguyên tắc cơ bản mà Nhà nước cần sử dụng trong quá trình QLNN về thu và sử dụng PĐB nhằm cung ứng tốt nhất về dịch vụ đường bộ cho người dân.

2. Luận án cũng đã tóm tắt được một số kinh nghiệm về thu và sử dụng PĐB của một số nước phát triển và một số nước đang phát triển ở mức độ tương đồng với Việt Nam. Qua kinh nghiệm của các nước trên thế giới có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm có ích cho QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam.

3. Luận án áp dụng phương pháp đánh giá khoa học nhằm đánh giá, phân tích thực trạng QLNN về thu và sử dụng PĐB tại Việt Nam giai đoạn từ 2006 đến nay. Nêu rõ những thành tựu đã đạt được, các tồn tại yếu kém cần khác phục và xu hướng đòi hỏi và đáp ứng trong những năm tới.

4. Luận án mạnh dạn đề xuất một số giải pháp và kiến nghị, các điều kiện để thực hiện nó với các cơ quan QLNN nhằm hoàn thiện QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam theo hướng QLNN đối với dịch vụ công.

Quản lý nhà nước về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam hiện còn là một nội dung phức tạp và được xem là mới tại Việt Nam, một số hình thức quản lý còn đang trong quá trình thử nghiệm. Nội dung nghiên cứu và khuôn khổ Luận án rộng lớn; trong khi đó, trình độ của nghiên cứu sinh có hạn. Do vậy, khó tránh khỏi thiếu sót.

Rất mong nhận được sự đóng góp của các nhà khoa học, các thầy cô và đọc giả quan tâm đến đề tài Luận án, nhờ đó giúp nghiên cứu sinh tiếp tục hoàn thiện./.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

1. Lê Thị Anh Vân, Phan Huy Lệ (2010), "Huy động nguồn lực cho phát triển giao thông đường bộ ở Việt Nam"- *Tạp chí Kinh tế và Phát triển* (157), tháng 7/2010.
2. Phan Huy Lệ (2006), "Tích cực mở rộng thị trường tạo sân chơi bình đẳng khi ra nhập WTO "- *Tạp chí Doanh nghiệp* (04), tháng 3/2006.
3. Phan Huy Lệ (2010), "Vai trò của nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ ở Việt Nam"- *Tạp chí Công nghiệp* (19), tháng 8/2010.
4. Nguyễn Thế Vinh (2007), "Đổi mới quản lý phí giao thông đường bộ"- *Tạp chí thuế nhà nước* (47), tháng 12/2007.
5. Lê Thị Anh Vân (Chủ nhiệm đề tài), (2008), "Hoàn thiện quản lý nhà nước về sử dụng phí đường bộ ở Việt Nam", *Đề tài Khoa học và Công nghệ cấp Bộ,* Mã số: B2009- 06-41, 2009.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Báo Giao thông vận tải số 111 ngày 14 tháng 9 (2007), *"Báo động tình trạng sử dụng vé phí đường bộ trái phép";*
2. Báo giao thông vận tải số: 101 ngày 10 tháng 9 (2007), Malaysia thu phí giao thông giờ cao điểm, *(Theo AFP, StraitTimes);*
3. Báo Lao động - TBKT (2007), *Giải pháp chống ùn tắc giao thông đô thị của một số quốc gia,* Trang tin điện tử Bộ tài chính, http://www.mof.gov.vn/;
4. Báo Pháp luật xã hội số 8 ngày 19 tháng 8 (2007), *"Vì sao ẩu đả ở trạm thu phí Nam cầu Giẽ";*
5. Báo tiền phong số 101 ngày 11 tháng 4 (2007) *"Đồng Nai: dự án dở dang tai nạn giao thông rình rập";*
6. Báo tuổi trẻ - Pháp luật số 102 ngày 12 tháng 4 (2007), "*Chi sai nguyên tắc là kẽ hở cho tiêu cực phát triển";*
7. Bộ Giao thông vận tải (2004), *Dự án quy hoạch đường bộ cao tốc Việt Nam;*
8. Bộ giao thông vận tải (2004), *Thông tư liên tịch số 05/2004/TTLT-BGTVT-BTC của Bộ Giao thông Vận tải và Bộ Tài chính;*
9. Bộ Giao thông vận tải (2006), *Báo cáo tổng kết công tác năm 2006 triển khai nhiệm vụ kế hoạch năm 2007 - Bộ Giao thông vận tải;*
10. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (1998), Tài liệu chuyên đề: Lập kế hoạch, đánh giá và quản lý các dự án phát triển bền vững, Dự án VIE 2489;
11. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2006), *"Một số giải pháp huy động nguồn lực và tổ chức thực hiện nhằm đảm bảo công tác duy tu bảo dưỡng hệ thống đường bộ Việt Nam giai đoạn đến 2010",* Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ;
12. Bộ Tài chính (2004), *Thông tư số: 90/2004/TT-BTC ngày 07/9/2004 của Bộ Tài Chính;*

13. BTCE (1996), *Lợi ích của kinh tế tư nhân tham gia vào đường Cung cấp: một Nhìn vào Bằng chứng,* Working Paper 33, Cục Giao thông vận tải và Truyền Kinh tế;

14. Chính phủ (2003) *Nghị định số* 07/2003/NĐ-CP ngày 30/01/2003 của Chính phủ *sửa đổi bổ sung một số điều Nghị định số 12/2000/NĐ-CP ngày 5/5/2000; Nghị định số 12/2000/NĐ-CP ngày 5/5/2000 của Chính phủ điều chỉnh bổ sung Nghị định số 52/1999/NĐ-CP ban hành qui chế đấu thầu; Nghị định số 52/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 của Chính phủ về Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng;*

15. Chính phủ (2003), *Nghị định số* 168/2003/NĐ – CP của Chính phủ *"Quy định về nguồn tài chính và quản lý sử dụng nguồn tài chính cho công tác quản lý duy tu đường bộ";*

16. Chính Phủ (2004), *Nghị định số* 209/2004/NĐ-CP ngày 16/12/2004 của Chính phủ quy định về *Quản lý chất lượng xây dựng;*

17. Chính phủ (2004), *Nghị định số* 186/2004/NĐ – CP của Chính phủ về *"Quy định về quản lý và bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ";*

18. Chính Phủ (2005), *Nghị định số* 08/2005NĐ-CP ngày 24/1/2005 của Chính phủ *về Quy hoạch xây dựng;*

19. Chính phủ (2005), *Nghị định số* 16/2005/NĐ-CP ngày 07/02/2005 của Chính phủ *Ban hành Quy chế quản lý đầu tư xây dựng công trình;*

20. Chính phủ (2005), *Nghị định số* 46/2005/NĐ-CP ngày 06/4/2005 *về tổ chức và hoạt động của thanh tra xây dựng;*

21. Chính phủ (2005), *Nghị định số* 71/2005/NĐ-CP ngày 6/6/2005 *về quản lý đầu tư xây dựng công trình đặc thù;*

22. Chính phủ (2006), *Nghị định số* 111/2006/NĐ-CP ngày 29/9/2006 về *Hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu theo Luật Xây dựng;*

23. Chính phủ (2006), *Nghị định số* 101/2006/NĐ-CP ngày 21/9/2006 của Chính phủ *Quy định việc đăng ký lại, chuyển đổi và đăng ký đổi Giấy chứng nhận đầu tư của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư;*

24. Chính phủ (2006), *Nghị định số* 108/2006/NĐ-CP ngày 22/9/2006 của Chính phủ *quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều Luật Đầu tư ;*

25. Chính Phủ (2006), *Nghị định số* 112/2006/NĐ-CP ngày 29/9/2006 của Chính phủ *sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 16/2005/NĐ-CP;*

26. Chính phủ (2006), *Nghị định số* 131/2006/NĐ-CP ngày 09/11/2006 của Chính phủ *Ban hành quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ chính thức;*

27. Chính phủ (2006), *Nghị định số* 78/2006/NĐ-CP ngày 9/8/2006 của Chính phủ *quy định về đầu tư trực tiếp ra nước ngoài ;*

28. Chính phủ (2006), *Nghị định số* 92/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006 về *Lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển KT – XH;*

29. Chính phủ (2007), *Nghị định số* 180/2007/NĐ-CP ngày 7/12/2007 *về xử lý vi phạm trật tự đô thị;*

30. Chính phủ (2007), *Nghị định số* 41/2007/NĐ-CP ngày 25/3/2007 của Chính phủ *về xây dựng ngầm đô thị;*

31. Chính phủ (2007), *Nghị định số* 53/2007/NĐ-CP ngày 4/4/2007 về *Quy định xử phạt hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư;*

32. Chính phủ (2007), *Nghị định số* 78/2007/NĐ-CP ngày 11/5/2007 của Chính phủ *về đầu tư theo hình thức Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT), Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (BTO), Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (BT);*

33. Chính Phủ (2007), *Nghị định số* 99/2007/NĐ-CP ngày 13 tháng 6 năm 2007 của Chính phủ *về Quản lý giá xây dựng*;

34. Chính phủ (2008), *Nghị định số* 03/2008/NĐ-CP ngày 7/1/2008 *về sửa đổi bổ sung một số điều Nghị định số 99/2007/NĐ-CP ngày 13 tháng 6 năm 2007 của Chính phủ về Quản lý giá xây dựng;*

35. Chính phủ (2008), *Nghị định số* 04/2008/NĐ-CP ngày 11/1/2008 *sửa đổi, bổ sung Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006.*

36. Chính phủ (2008), *Nghị định số* 29/2008/NĐ-CP ngày 14/3/2008 *Quy định khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế;*

37. Chính Phủ (2008), *Nghị định số* 49/2008/NĐ-CP của Chính phủ ngày 18/4/2008 sửa đổi một số điều của Nghị định số 209/2004/NĐ-CP ngày 16/12/2004 của Chính phủ *Quy định về Quản lý chất lượng xây dựng;*

38. Chính phủ (2008), *Nghị định số* 58/2008/NĐ-CP ngày 5/5/2008 của Chính phủ *Hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu theo Luật Xây dựng (thay thế Nghị định số 111/2006/NĐ-CP ngày 29/9/2006 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu theo Luật Xây dựng;*

39. DoTaRS (2002), AusLink Green *Hướng tới các Kế hoạch quốc gia về Giao thông vận tải và Đất đai,* Sở Giao thông Vận tải và Dịch vụ khu vực thủ đô Canberra, Tháng 11 năm 2002;

40. David Osborne, Ted Gaebler (1997), *Đổi mới hoạt động của Chính phủ.* Nxb. CTQG;

41. Ngân hàng phát triển châu á (2004), *Phục vụ và duy trì - cải thiện nền hành chính trong một thế giới cạnh tranh,* Nxb CTQG. HN;

42. TS. Chu Văn Thành (2005), *Dự án điều tra dịch vụ công*, Đề tài khoa học cấp Bộ;

43. TS. Lê Chi Mai (2003), *Cải cách dịch vụ hành chính công ở Việt Nam,* Đề tài khoa học cấp Bộ;

44. Trần Văn Khương (2002), *Nghiên cứu xã hội hoá dịch vụ công ở Thành phố Hồ Chí Minh*, Đề tài khoa học cấp Bộ;
45. Diễn đàn Kinh tế – Tài chính Việt – Pháp (2000), *Dịch vụ công cộng và khu vực quốc doanh*, NXB Chính trị quốc gia;
46. TS. Chu Văn Thành (2004), *Dịch vụ công và xã hội hoá dịch vụ công,* NXB Chính trị quốc gia;
47. PGS.TS. Bùi Thế Vĩnh, TS. Phạm Thị Bích Hoa (2001), *Kỹ năng và cách tiếp cận trong việc cải tiến và cung ứng dịch vụ công,* NXB Thống kê;
48. TS. Nguyễn Ngọc Hiến (2006), *Vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công – Nhận thức, thực trạng và giải pháp,*Nxb, VHTT;
49. Đảng cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X,* Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
50. Đặng Minh Trang (1997), *Quản trị dự án vốn đầu tư,* NXB Giáo dục, Hà Nội;
51. Đặng Quốc Thống, *Một số vấn đề về qui hoạch, thiết kế và vận hành hệ thống cung cấp điện đô thị,* ĐHBK Hà Nội, Hà Nội;
52. Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái (2001), *Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật,* Nxb Tổng hợp Đồng Nai;
53. Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái và CTGK (1997), *Chính trị học đại cương,* Nxb TP Hồ Chí Minh;
54. Đỗ Thị Hải Hà (2004) *"Quản lý nhà nước với vấn đề dịch vụ công",* tạp chí Kinh tế và Dự báo (365), trang 22 và 23;
55. Đỗ Thị Hải Hà (2006), *Hoàn thiện quản lý Nhà nước đối với cung ứng dịch vụ công cộng,* Đề tài Tiến sĩ Kinh tế;
56. HAROLD KOONTZ; CYRIL ODONNELL; HEINZ WEIHRICH (1993), *Những vấn đề cốt yếu của quản lý*, Nxb Khoa học Kỹ thuật, Hà Nội;
57. Học viện hành chính quốc gia (2002), *Vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công,* Nxb Văn hoá – Thông tin;

58. Lê Chi Mai (2002), Chuyển giao dịch vụ công cho cơ sơ ngoài Nhà nước - Vấn đề và giải pháp, Nxb Lao động – Xã hội, Hà Nội;

59. Mai văn Bưu (1998), *Giáo trình Hiệu quả và quản lý dự án Nhà nước,* Nxb Khoa học và Kỹ thuật;

60. Ngân hàng thế giới (2007), *Phân tích kinh tế các hoạt động đầu tư,* Viện Ngân hàng thế giới, tài liệu dịch;

61. Nguyễn ngọc Hiến (2002), *Vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công,* Nxb Văn hoá - Thông tin;

62. Nguyễn Thị Thực (2006), *"Nghiên cứu phương pháp tính toán trợ giá cho vận tải hành khách công cộng ở đô thị Việt Nam"*, Đề tài Tiến sĩ kinh tế;

63. Phạm kim Chiến, Đỗ Ngọc Huyền, Đỗ Hoàng Toàn (1998), *Giáo trình quản lý Kinh tế quốc dân tập I,* Nxb khoa học và kỹ thuật, Hà Nội;

64. Quôc Hội (1995), *Luật đất đai năm 1993, Các văn bản pháp luật về quản lý đô thị*, Nxb Xây dựng, Hà Nội;

65. Quốc hội (2005), *Luật giao thông đường bộ*, Hà Nội;

66. RACV (2000), *Đường đến tương lai: Một tầm nhìn chiến lược cho Victoria mạng lưới đường bộ,* Royal Automobile Club of Victoria, báo đặc biệt, tháng 10 năm 2000*;*

67. TCĐBVN (2004), *Đề án nhu cầu vốn cho công tác bảo trì đường bộ Việt Nam;*

68. Thời báo Kinh tế số 37 ngày 12 tháng 2 (2007), *10 nhóm giải pháp quan trọng - Quyết tâm hoàn thành nhiệm vụ tài chính ngân sách;*

69. Trường Đại học Tổng hợp Hà Nội (1993), *Nhà nước và pháp luật*, Nxb;

70. Trường ĐH kinh tế quốc dân (2002), *Giáo trình quản lý học kinh tế quốc dân tập II,* Nxb khoa học và kỹ thuật, Hà Nội;

71. Trường ĐH kinh tế quốc dân (2006), *Giáo trình chính sách kinh tế xã hội*, Nxb Khoa học và kỹ thuật;

72. Trương Quang Tám (1991), *Các chỉ tiêu phân tích tài chính và kinh tế các dự án đầu tư,* Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm, Hà Nội;
73. Vietnam net (2004), *Thu nộp quản lý và sử dụng phí đường bộ,* Trang tin điện tử Bộ tài chính,http://www.mof.gov.vn/;
74. Vietnam net (2007), *Hàng trăm xe dân sự: "Xài lụi" vé cầu đường miễn phí 27-10-2007 01:43:31 GMT +7,* Trang tin điện tử Bộ tài chính,http://www.mof.gov.vn/;
75. Viện Đại học mở Hà Nội (1995), *Một số vấn đề cơ bản về khoa học chính trị.*

Tiếng Anh

76. The Austraulian Government's Overseas Aid Program (2006), *Economic And finacial Management*;
77. The Austraulian Government's Overseas Aid Program (2006), *Public Sector Management*;
78. David McKevitt (1998) *Managing core public services,* Blackwell Publishers;
79. B. Guy Peters and Donald J.Savoie (2000), *Governance in the twenty-first century*, Revitalizing the public services, McGill- Queen's University Press;
80. KPMG (2000), *Change, governance and public management; Alternative Service delivery and Information technology;*
81. Christopher Dunn (2002), *The handbook of Canadian Public Administration,* Oxford University Press;
82. Tony L.Doherty and Terry Horne (2001), *Managing public services: Implementing changes - a thoughtful approach;*

PHỤ LỤC

Số 1. Phiếu điều tra cá nhân

Kính thưa Ông (Bà),

Phiếu điều tra này thực hiện nhằm tìm hiểu những thuận lợi, khó khăn khi tham gia giao thông đường bộ của ***cá nhân (lái xe)*****,** làm cơ sở hoàn thiện quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ tại Việt Nam. Xin Ông (Bà) điền vào bảng hỏi dưới đây, mọi thông tin Ông (Bà) cung cấp đảm bảo bí mật.

Rất biết ơn sự giúp đỡ của Ông (Bà)!

. Xin Ông (Bà) cho biết mức độ đồng ý hay không đồng ý của Ông (Bà) đối với các nội dung sau bằng cách *khoanh tròn vào một lựa chọn thích hợp cho mỗi nội dung*.

Đồng ý rất thấp ▼ Đồng ý cao ▼

1	Mức thu phí đường bộ do nhà nước ban hành hiện nay là hợp lý	1	2	3	4	5
2	Mức phí đường bộ hiện nay so với lợi ích sử dụng đường bộ (tiết kiệm xăng/dầu, chi phí bảo dưỡng xe, an toàn…) là phù hợp	1	2	3	4	5
3	Giao thông đường bộ hiện nay là an toàn và thuận tiện	1	2	3	4	5
4	Thời gian dừng tại trạm thu phí là hợp lý	1	2	3	4	5
5	Vị trí của các trạm thu phí đường bộ được bố thí hợp lý	1	2	3	4	5
6	Không có hiện tượng tiêu cực tại các trạm thu phí	1	2	3	4	5
7	Thái độ của nhân viên thu phí đường bộ là chấp nhận được	1	2	3	4	5
8	Việc bảo dưỡng duy tu đường bộ được thực hiện thường xuyên	1	2	3	4	5
9	Ngân sách Nhà nước thất thu về phí đường bộ là lớn	1	2	3	4	5
10	Việc chuyển giao các trạm thu phí cho doanh nghiệp quản lý là phù hợp với xu thế QLNN về thu và sử dụng phí đường bộ	1	2	3	4	5
11	Người dân không được cung cấp thông tin về thu và sử dụng phí đường bộ	1	2	3	4	5
12	Mốc giới quy hoạch mở đường, công trình công cộng được cắm rõ ràng để mọi người biết và chấp hành	1	2	3	4	5

13	Nhà nước cần tạo điều kiện để người dân tham gia kiểm tra, giám sát chất lượng công trình đường bộ	1	2	3	4	5
14	Nhà nước cần xử lý nghiêm với các trường hợp vi pham lấn chiếm lòng đường vỉa hè	1	2	3	4	5
15	Tình trạng tác nghẽn giao thông là do tổ chức và quản lý giao thông kém	1	2	3	4	5
16	Chất lượng của công trình giao thông đường bộ không tốt là do quản lý đầu tư xây dựng kém	1	2	3	4	5
17	Ý thức của người tham gia giao thông hiện nay là chưa tốt	1	2	3	4	5
18	Quy hoạch và thiết kế đường bộ hiện nay là chưa thuận tiện cho các phương tiện giao thông lưu hành	1	2	3	4	5
19	Cần phát triển hệ thống giao thông đường bộ ở các tỉnh miền núi và vùng xâu vùng xa	1	2	3	4	5
20	Sự cách biệt về giàu nghèo giữa các vùng miền một phần là do giao thông đường bộ chưa phát triển	1	2	3	4	5
21	Việc người dân xây dựng nhà hai bên đường là do công tác quy hoạch giao thông đường bộ và quản lý đất đai kém	1	2	3	4	5
22	Chế độ đền bù khi nhà nước thu hồi đất đai để mở đường hiện nay là hợp lý	1	2	3	4	5
23	Giải quyết công ăn việc làm cho người lao động là mối quan tâm hàng đầu của người dân khi bị thu hồi đất đai	1	2	3	4	5
24	Nhiều tuyến đường bộ thi công kéo dài ảnh hưởng đến sinh hoạt và đời sống của người dân	1	2	3	4	5
25	Tình trang đường vừa làm xong lại đào đường, vỉa hè là do công tác quản lý kém	1	2	3	4	5
26	Hệ thống biển báo, tín hiệu giao thông đường bộ được bố trí hợp lý	1	2	3	4	5
27	Nên áp dụng hình thức khoán quản lý đường bộ cho doanh nghiệp hoặc người dân quản lý	1	2	3	4	5
28	Cần áp tăng cường hơn nữa việc kiểm toán đối các đơn vị thu và sử dụng phí đường bộ	1	2	3	4	5

29	Việc lập quỹ đường bộ bằng hình thức thu qua giá xăng dầu là cần thiết	1	2	3	4	5
30	Các sai phạm của cán bộ quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ là do thu nhập thấp	1	2	3	4	5
31	Mức xử phạt về vi phạm luật giao thông đường bộ là chưa đủ để giáo dục người vi phạm	1	2	3	4	5
32	Cần xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm quy định về thu và sử dụng phí đường bộ	1	2	3	4	5
33	Các đơn vị quản lý và khai thác giao thông đường bộ cần công khai thông tin thu và sử dụng phí đường bộ để người dân biết	1	2	3	4	5
34	Người dân tham gia kiểm tra quản lý thu và sử dụng phí đường bộ sẽ hạn chế vi phạm trong quản lý thu và sử phí đường bộ	1	2	3	4	5
35	Nhà nước cần ban hành Luật về thu và sử dụng phí đường bộ	1	2	3	4	5

B. Xin Ông (Bà) đánh giá về hệ thống văn bản quản lý thu và sử dụng phí đường bộ hiện nay bằng cách *khoanh tròn vào một trong các mức sau*:

Phức tạp	Phức tạp vừa phải	Đạt yêu cầu	Khá đơn giản	Đơn giản
1	2	3	4	5

C. Xin Ông (Bà) đánh giá việc thực hiện quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ bằng cách *khoanh tròn vào một trong các mức sau*:

Quản lý kém so với yêu cầu	Quản lý thấp hơn so với yêu cầu	Quản lý đạt yêu cầu	Quản lý khá	Quản lý tốt
1	2	3	4	5

D. Trước khi kết thúc bảng câu hỏi, xin Ông (Bà) cho biết một vài thông tin về bản thân:

Giới tính: ☐ *Nam* ☐ *Nữ* Năm sinh:……

Ông (Bà) lái xe ô tô vào năm nào? *N ăm*…….

Xin chân thành cảm ơn Ông (Bà).

Số 2. Phiếu điều tra doanh nghiệp

Kính thưa Ông (Bà),

Phiếu điều tra này thực hiện nhằm tìm hiểu những thuận lợi, khó khăn trong thực hiện thu và sử dụng phí đường bộ do ***tổ chức và doanh nghiệp liên quan đến lĩnh vực giao thông đường bộ (gọi tắt là đơn vị)*** đảm nhận, làm cơ sở hoàn thiện quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ ở Việt Nam. Xin Ông (Bà) điền vào bảng hỏi dưới đây, mọi thông tin Ông (Bà) cung cấp đảm bảo được bí mật.

Rất biết ơn sự giúp đỡ của Ông (Bà)!

. Xin Ông (Bà) cho biết mức độ đồng ý hay không đồng ý của Ông (Bà) đối với các nội dung sau bằng cách *khoanh tròn vào một lựa chọn thích hợp cho mỗi nội dung.*

Đồng ý rất thấp ▼ Đồng ý cao ▼

1	Mức thu phí đường bộ hiện nay là hợp lý	1	2	3	4	5
2	Định mức chi phí cho công tác thu phí đường bộ hiện nay là hợp lý	1	2	3	4	5
3	Quy định về vị trí trạm thu phí đường bộ hiện nay là hợp lý	1	2	3	4	5
4	Công tác tổ chức thu phí đường bộ hiện nay là là tốt	1	2	3	4	5
5	Thủ tục nộp thuế doanh nghiệp hiện nay là đơn giản, nhanh chóng, thuận tiện	1	2	3	4	5
6	Nhà nước cần có những chính sách hỗ trợ doanh nghiệp quản lý, đầu tư, khai thác đường bộ	1	2	3	4	5
7	Thái độ của cán bộ, nhân viên trong các cơ quan quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ là chấp nhận được	1	2	3	4	5
8	Đơn vị có được tham gia đóng góp vào quy hoạch phát triển giao thông đường bộ	1	2	3	4	5

9	Thông tin quy hoạch và kế hoạch phát triển đường bộ hiện nay được công khai và tiếp cân dễ dàng	1	2	3	4	5
10	Đơn vị có hoàn thành kế hoạch, dự toán thu chi hàng năm	1	2	3	4	5
11	Các trạm thu phí hiện nay sử dụng công nghệ thu lạc hậu	1	2	3	4	5
12	Thủ tục hành chính về giao đất đai thuận tiện cho hoạt động và kinh doanh của đơn vị	1	2	3	4	5
13	Chất lượng các công trình giao thông đường bộ hiện nay là tốt	1	2	3	4	5
14	Nhiều tuyến đường giao thông đường bộ hiện không được bảo dưỡng	1	2	3	4	5
15	Quy định về quản lý chi phí đầu tư, duy tu bảo dưỡng đường bộ thực hiện chặt chẽ	1	2	3	4	5
16	Đơn vị có thể kiểm soát được tình trạng hồ sơ, thời gian thực hiện các thủ tục hành chính của mình khi giao dịch với các cơ quan quản lý nhà nước	1	2	3	4	5
17	Đơn vị luôn hoàn thành kế hoạch thu chi hàng năm	1	2	3	4	5
18	Sự phối hợp giữa các cơ quan có trách nhiệm về quản lý đường bộ là tốt	1	2	3	4	5
19	Mức lương cho cán bộ, nhân viên làm công tác quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ là đủ sống	1	2	3	4	5
20	Thủ tục vay vốn từ các tổ chức tài chính, ngân hàng đối với các dự án đầu tư đường bộ là thuận lợi	1	2	3	4	5
21	Cần đơn giản hoá hơn nữa về thủ tục hành chính đối với các dự án đầu tư đường bộ	1	2	3	4	5

22	Chế độ đền bù đất đai khi nhà nước thu hồi đất giải phóng mặt bằng xây dựng đường bộ hiện nay là hợp lý	1	2	3	4	5
23	Định mức thu chi, thủ tục quản lý thu chi và quản lý chất lượng công trình đầu tư đường bộ là chặt chẽ và thuận lợi	1	2	3	4	5
24	Trước khi Nhà nước thu hồi đất cần công khai, và lấy ý kiến của người dân, đơn vị	1	2	3	4	5
25	Nhiều tuyến đường bộ bị lấn chiếm vi, phạm hành lang an toàn	1	2	3	4	5
26	Chính quyền các cấp quan tâm phối hợp xử lý ngay các vi phạm về an toàn đường bộ	1	2	3	4	5
27	Cần có hệ thống đánh giá, định giá, theo dõi về giá trị tài sản đường trong quản lý	1	2	3	4	5
28	Thời hạn giao đất 50 năm cho đơn vị đầu tư khai thác đường bộ là phù hợp	1	2	3	4	5
29	Công tác khảo sát thiết kế và lập dự án đầu tư công trình đường bộ là chưa tốt	1	2	3	4	5
30	Hình đấu thầu quản lý, kinh doanh và khai thác đường bộ là hợp lý	1	2	3	4	5
31	Cần xử lý nghiêm các trường hợp tiêu cực, tham nhũng trong quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ	1	2	3	4	5
32	Các tranh chấp khiếu kiện kéo dài do công tác giải quyết của chính quyền cơ sở chưa tốt	1	2	3	4	5
33	Công tác tiếp dân của cơ quan quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ là chưa tốt	1	2	3	4	5
34	Doanh nghiệp cần phối hợp tốt với cơ quan quản lý nhà nước trong công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát thu và sử dụng phí đường bộ	1	2	3	4	5
35	Cơ quan quản lý nhà nước đã đối xử công bằng đối với các doanh nghiệp kinh doanh khai thac đường bộ	1	2	3	4	5

B. Xin Ông (Bà) đánh giá về hệ thống pháp luật quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ hiện nay bằng cách *khoanh tròn vào một trong các mức sau*:

Phức tạp	Phức tạp vừa phải	Đạt yêu cầu	Khá đơn giản	Đơn giản
1	2	3	4	5

C. Xin Ông (Bà) đánh giá việc thực hiện quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí đường bộ bằng cách *khoanh tròn vào một trong các mức sau*:

Quản lý kém so với yêu cầu	Quản lý thấp hơn so với yêu cầu	Quản lý đạt yêu cầu	Quản lý khá	Quản lý tốt
1	2	3	4	5

D. Trước khi kết thúc bảng câu hỏi, xin Ông (Bà) cho biết một vài thông tin về bản thân và đơn vị:

Giới tính: ☐ *Nam* ☐ *Nữ* Năm sinh:……

Đơn vị của Ông (Bà) có tham gia đầu tư và khai thác đường bộ? ☐*Có* ☐*Không*

Xin chân thành cảm ơn Ông (Bà)!

Số 3. Danh mục câu hỏi phỏng vấn bán cấu trúc

(Dành cho Tổng cục đường bộ Việt Nam - Khu quản lý đường bộ - Phân khu quản lý đường bộ.

1. Những bất cập trong công tác thu phí đường bộ
2. Công tác tổ chức thu phí đường bộ
3. Những bất cập trong phân bổ và sử dụng phí đường bộ
4. Công tác duy tu bảo dưỡng
5. Công tác kiểm tra, giám sát và đánh giá
6. Những đề xuất, kiến nghị

Tóm tắt ghi chép kết quả phỏng vấn

1. Tác giả phỏng vấn 10 cuộc, 5 trưởng trạm thu PĐB; 3 công chức văn phòng Bộ GTVT; 2 công chức sở GTVT.

2. QLNN về thu và sử dụng PĐB hiện còn gập một số khó khăn như: Hệ thống văn bản còn phức tạp, nhiều văn bản hướng dẫn Luật chưa ban hành kịp thời, công tác quản lý và hồ sơ lưu trữ nhiều năm không thực hiện nên tình trạng thiếu giấy tờ gây khó khăn cho quản lý. Công tác lập quy hoạch kế hoạch thu và sử dụng PĐN hiện chưa làm tốt, quản lý còn manh mún, không theo kế hoạch, quyền hạn của các khu quản lý đường bộ còn hạn chế, phân công phân cấp chưa rõ ràng còn tình trạng né tránh, đùn đẩy, nhiều trường hợp bất cập trong quản lý nhưng các Bộ chưa thực sự vào cuộc, tháo gỡ. Tốc độ phát triển GTĐB nhanh, nội dung quản lý phức tạp, sức ép của cấp trên về quan hệ gây khó khăn cho thực hiện nhiệm vụ. Thái độ dân chúng chưa đúng mức, hiểu biết pháp luật không đồng đều gây khó khăn cho quản lý…

3. Nhà nước cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp Luật về thu và sử dụng PĐB, cải cách thủ tục hành chính, điều chỉnh mức thuế, mức phí lệ phí cho phù hợp. Phân định rõ quyền hạn trách nhiệm của các cấp trong quản lý. Cải cách chế độ tiền lương đảm bảo cuộc sống cho cán bộ, công nhân. Chú ý đến công tác đào tạo, trang thiết bị cho công tác QLNN về thu và sử dụng PĐB, bổ sung thêm cán bộ. TCĐBVN cần có kế hoạch quản lý rõ ràng, bổ nhiệm đủ cán bộ tại các vị trí còn khuyết; có kế hoạch quản lý rõ ràng, công bằng trong quản lý, kiên quyết xử lý các trường hợp cố tình vi phạm chế độ thu chi…

4. Đánh giá mức độ QLNN về thu và sử dụng PĐB ở Việt Nam hiện nay các ý kiến được hỏi cho rằng đang ở mức dưới trung bình, cần phải tiếp tục hoàn thiện.

Số 4. Tổng hợp kết quả điều tra đối với doanh nghiệp (Descriptive Statistics).

	N	Giá trị lớn nhất (Minimum)	Giá trị nhỏ nhất (Maximum)	Giá trị (Mean)	Độ lệch chuẩn (Std. Deviation)
q1_Muc thu phi duong bo hien nay la hop ly	47	1	3	1.68	.783
q2_Dinh muc chi phi cho cong tac thu phi duong bo hien nay la hop ly	46	1	12	2.26	1.744
q3_Quy dinh ve vi tri tram thu phi duong bo hien nay la hop ly	47	1	4	1.83	.842
q4_Cong tac to chuc thu phi duong bo hien nay la tot	43	1	3	1.67	.778
q5_Thu tuc nop thue doanh nghiep hien nay la don gian, nhanh chong, thuan tien	47	1	4	2.02	.821
q6_Nha nuoc can co chinh sach ho tro doanh nghiep quan ly, dau tu, khai thac duong bo	48	2	5	3.23	1.036
q7_Thai do cua can bo, nhan vien trong co quan quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo la chap nhan duoc	48	1	4	2.75	.934
q8_Don vi co duoc tham gia dong gop vao quy hoach phat trien giao thông duong bo	43	1	5	2.91	.996
q9_Thong tin ve quy hoach va ke hoach phat trien giao thông duong bo hien nay duoc cong khai va tiep can de dang	47	2	5	3.28	1.097

q10_Don vi co hoan thanh ke hoach, du toan thu chi hang nam	46	1	5	3.02	1.085
q11_Cac tram thu phi hien nay su dung cong nghe lac hau	48	1	3	1.71	.683
q12_Thu tuc hanh chinh ve giao dat dai thuan loi cho hoat dong kinh doanh va kinh doanh cua don vi	47	1	5	2.57	1.281
q13_Chat luong cac cong trinh duong bo hien nay la tot	44	1	4	2.30	.954
q14_Nhieu tuyen duong giao thông duong bo hien khong duoc bao duong	46	1	5	2.59	1.002
q15_Quy dinh ve quan ly dau tu, duy tu bao duong duong bo hien khong chat che	48	1	5	3.29	1.071
q16_Don vi co the kiem soat duoc tinh trang ho so, thoi gian thuc hien cac thu tuc hanh chinh cua minh khi giao dich voi cac co quan quan ly nha nuoc	47	1	4	1.94	.845
q17_Don vi luon hoan thanh ke hoach thu chi hang nam	43	1	5	2.09	1.109
q18_Su phoi hop giua cac co quan co trach nhiem ve quan ly duong bo la tot	45	1	3	1.60	.780
q19_Muc luong cho can bo, nhan vien lam cong tac quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo la du song	47	1	5	1.72	.926

q20_Thu tuc vay von tu cac to chuc tai chinh, ngan hang doi voi cac du an dau tu duong bo la thuan loi	47	1	5	2.51	1.061
q21_Can don gian hon nua ve thu tuc hanh chinh doi voi cac du an dau tu duong bo	44	1	5	3.14	.905
q22_Che do den bu dat dai khi Nha nuoc thu hoi dat giai phong mat bang hien nay la hop ly	45	1	5	2.60	1.286
q23_Dinh muc thu chi, thu tuc quan ly thu chi va quan ly chat luong cong trinh dau tu duong bo la chat che va thuan loi	44	1	3	1.80	.823
q24_Truoc khi Nha nuoc thu hoi dat can cong khai, va lay y kien cua nguoi dan, don vi	44	2	5	3.82	1.167
q25_Nhieu tuyen duong bo bi lan chiem, vi pham hanh lang an toan	42	2	5	2.93	.973
q26_Chinh quyen cac cap can phoi hop de xu ly ngay cac vi pham ve an toan duong bo	44	1	5	2.07	1.087
q27_Can co he thong theo doi danh gia, dinh gia ve gia tri tai san duong trong quan ly	44	2	5	3.50	1.000
q28_Thoi han giao dat 50 cho don vi dau tu khai thac duong bo la phu hop	44	1	5	2.48	1.045
q29_Cong tac khao sat thiet ke va lap du an dau tu cong trinh duong bo la chua tot	41	2	5	3.37	.994

q30_Hinh thuc dau thau quan ly, kinh doanh khai thac duong bo la hop ly	43	2	5	3.30	1.059
q31_Can xu ly nghiem cac truong hop tieu cuc, tham nhung trong quan lý nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo	44	2	5	3.34	1.010
q32_Cac tranh chap khieu kien keo dai do cong tac giai quyet cua chinh quyen co so chua tot	44	1	5	2.86	.905
q33_Cong tac tiep dan cua quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo la chua tot	44	2	5	3.20	.978
q34_Don vi can phoi hop tot voi co quan quan ly nha nuoc trong cong tac thanh tra, kiem tra, giam sat thu va su dung phi duong bo	42	1	4	2.19	.943
q35_Co quan quan ly nha nuoc da doi xu cong bang voi cac doanh nghiep kinh doanh khai thac duong bo	44	1	4	2.07	.846
q36_Danh gia muc do phuc tap he thong van ban phap luat quan ly thu va su dung phi duong bo hien nay	43	2	5	3.30	1.124
q37_Danh gia viec thuc hien quan ly thu va su dung phi duong bo	44	1	3	1.70	.765
Valid N (listwise)	25				

Số 5. Tổng hợp kết quả điều tra đối với cá nhân *(Descriptive Statistics).*

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
q1_Muc thu phi duong bo do nha nuoc ban hanh hien nay la hop ly	280	1	5	2.00	1.106
q2_Muc thu phi hien nay so voi loi ich su dung duong bo (tiet kiem xang/ dau, chi phi bao duong xe, an toan...) la phu hop	268	1	5	2.16	1.199
q3_Giao thông duong bo hien nay la an toan va thuan tien	272	1	5	2.29	1.143
q4_Thoi gian dung tai tram thu phi la hop ly	280	1	5	2.05	1.086
q5_Vi tri cac tram thu phi duong bo duoc bo tri hop ly	268	1	5	2.40	1.333
q6_Khon co hien tuong tieu cuc tai cac tram thu phi	268	1	5	2.32	1.246
q7_Thai do cua nhan vien thu phi duong bo la chap nhan duoc	276	1	5	3.18	1.358
q8_Viec bao duong duy tu duong bo duoc thuc hien thuong xuyen	272	1	5	2.13	1.221
q9_Ngan sach nha nuoc that thu ve phi duong bo la lon	276	1	5	3.53	1.234
q10_Viec giao cac tram thu phi cho doanh nghiep quan ly la phu hop voi xu the quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo	280	1	5	2.95	1.245
q11_Nguoi dan khong duoc cung cap thong tin ve thu va su dung phi duong bo	272	1	5	3.78	1.099

q12_Moc gioi quy hoach mo duong, cong trinh cong cong duoc cam ro rang de moi nguoi biet va chap hanh	276	1	5	3.52	1.180
q13_Nha nuoc can tao dieu kien de nguoi dan tham gia kiem tra, giam sat chat luong cong trinh duong bo	272	1	5	3.92	1.020
q14_Nha nuoc can xu ly nghiem cac truong hop vi pham lan chiem long duong, via he	284	2	5	3.89	.988
q15_Tinh trang tac nghen giao thông la do to chuc, quan ly giao thông kem	276	1	5	3.80	1.088
q16_Chat luong cong trinh giao thông duong bo khong tot la do quan ly dau tu xay dung kem	276	1	5	3.52	1.260
q17_Y thuc cua nguoi tham gia giao thông hien nay la chua tot	272	1	5	3.83	1.122
q18_Quy hoach va thiet ke duong bo hien nay la chua thuan tien cho cac phuong tien giao thông luu hanh	284	1	5	3.96	1.019
q19_Can phat trien giao thông duong bo tai cac tinh mien nui va vung xau vung xa	284	1	5	3.50	1.231
q20_Su cach biet giau ngheo tai cac vung mien mot phan la do giao thông duong bo chua phat trien	272	1	5	3.28	1.276
q21_Viec nguoi dan xay nha hai	284	1	6	3.99	1.151

ben duong la do cong tac quy hoach giao thông duong bo va quan ly dat dai kem					
q22_Che do den bu nha nuoc thu hoi dat dai de mo duong hien nay la hop ly	280	1	5	3.39	1.307
q23_Giai quyet cong an viec lam cho nguoi lao dong la moi quan tam hang dau cua nguoi dan khi bi thu hoi dat dai	284	1	5	3.80	.976
q24_Nhieu tuyen duong bo thi cong keo dai anh huong den sinh hoat va doi song cua nguoi dan	284	1	5	3.47	1.120
q25_Tinh trang duong vua lam xong lai dao duong, via he la do quan ly kem	280	1	5	3.67	1.098
q26_He thong bien bao, tin hieu giao thông duong bo duoc bo tri hop ly	276	1	5	3.37	1.123
q27_Nen ap dung hinh thuc khoan quan ly duong bo cho doanh nghiep, nguoi dan quan ly	276	1	5	3.16	1.240
q28_Can tang cuong hon nua bien phap kiem toan doi voi cac don vi thu va su dung phi duong bo	276	1	5	3.85	1.108
q29_Viec lap quy duong bo bang hinh thuc thu phi qua gia xang/ dau la can thiet	264	1	5	3.14	1.161

q30_Cac sai pham cua can bo quan ly thu va su dung phi duong bo la do thu nhap thap	284	1	5	3.70	1.073
q31_Muc xu phat ve vi pham giao thông duong bo hien chua du de giao duc nguoi vi pham	280	1	5	3.08	1.098
q32_Can xu ly nghiem cac truong hop vi pham quy dinh ve thu va su dung phi duong bo	280	1	5	3.61	1.234
q33_Cac don vi quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo can cong khai thong tin thu va su dung phi duong bo de nguoi dan duoc biet	284	1	5	3.40	1.230
q34_nguoi dan tham gia kiem tra quan ly thu va su dung phi duong bo se han che vi pham trong quan ly va su dung phi duong bo	284	1	5	3.23	1.239
q35_Nha nuoc can ban hanh Luat ve thu va su dung phi duong bo	280	1	5	3.04	1.148
q36_Danh gia muc do phuc tap cua he thong van ban quan ly thu va su dung phi duong bo hien nay	272	1	5	2.89	1.020
q37_Danh gia viec thuc hien quan ly Nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo	272	1	5	2.27	1.069
Valid N (listwise)	184				

Nguồn: Số liệu điều tra, tác giả 2010

Số 6. Mối liên hệ giữa các biến điều tra bằng phiếu hỏi xử lý bằng SPSS 16.0

Cá nhân

Coefficients[a]						
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-1.303	.923		-1.412	.160
	q1_Muc thu phi duong bo do nha nuoc ban hanh hien nay la hop ly	.064	.087	.062	.734	.464
	q2_Muc thu phi hien nay so voi loi ich su dung duong bo (tiet kiem xang/ dau, chi phi bao duong xe, an toan...) la phu hop	-.125	.072	-.139	-1.750	.082
	q3_Giao thong duong bo hien nay la an toan va thuan tien	-.056	.079	-.058	-.703	.483
	q4_Thoi gian dung tai tram thu phi la hop ly	.106	.072	.105	1.474	.142
	q5_Vi tri cac tram thu phi duong bo duoc bo tri hop ly	.016	.058	.020	.275	.784
	q6_Khon co hien tuong tieu cuc tai cac tram thu phi	.075	.067	.088	1.128	.261
	q7_Thai do cua nhan vien thu phi duong bo la chap nhan duoc	.182	.063	.238	2.887	.004
	q8_Viec bao duong duy tu duong bo duoc thuc hien thuong xuyen	-.080	.060	-.090	-1.330	.185
	q9_Ngan sach nha nuoc that thu ve phi duong bo la lon	-.071	.064	-.080	-1.115	.267
	q10_Viec giao cac tram thu phi cho doanh nghiep quan ly la phu hop voi xu the quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo	.265	.067	.322	3.973	.000
	q11_Nguoi dan khong duoc cung cap thong tin ve thu va su dung phi duong bo	.176	.066	.186	2.680	.008
	q12_Moc gioi quy hoach mo duong, cong trinh cong cong duoc cam ro rang de moi nguoi biet va chap hanh	.084	.065	.096	1.297	.196
	q14_Nha nuoc can xu ly nghiem cac truong hop vi pham lan chiem long duong, via he	.043	.088	.040	.489	.626

	q15_Tinh trang tac nghen giao thong la do to chuc, quan ly giao thong kem	.159	.068	.164	2.337	.021
	q16_Chat luong cong trinh giao thong duong bo khong tot la do quan ly dau tu xay dung kem	.083	.068	.093	1.223	.223
	q17_Y thuc cua nguoi tham gia giao thong hien nay la chua tot	.229	.069	.243	3.301	.001
	q18_Quy hoach va thiet ke duong bo hien nay la chua thuan tien cho cac phuong tien giao thong luu hanh	.207	.077	.187	2.681	.008
	q19_Can phat trien giao thong duong bo tai cac tinh mien nui va vung xau vung xa	-.028	.069	-.032	-.412	.681
	q20_Su cach biet giau ngheo tai cac vung mien mot phan la do giao thong duong bo chua phat trien	-.118	.064	-.142	-1.841	.067
	q21_Viec nguoi dan xay nha hai ben duong la do cong tac quy hoach giao thong duong bo va quan ly dat dai kem	.051	.070	.052	.731	.466
	q23_Giai quyet cong an viec lam cho nguoi lao dong la moi quan tam hang dau cua nguoi dan khi bi thu hoi dat dai	-.010	.075	-.010	-.133	.894
	q24_Nhieu tuyen duong bo thi cong keo dai anh huong den sinh hoat va doi song cua nguoi dan	-.046	.070	-.051	-.657	.512
	q25_Tinh trang duong vua lam xong lai dao duong, via he la do quan ly kem	-.168	.066	-.172	-2.542	.012
	q26_He thong bien bao, tin hieu giao thong duong bo duoc bo tri hop ly	-.139	.073	-.144	-1.919	.057
	q27_Nen ap dung hinh thuc khoan quan ly duong bo cho doanh nghiep, nguoi dan quan ly	-.087	.062	-.099	-1.407	.161
	q28_Can tang cuong hon nua bien phap kiem toan doi voi cac don vi thu va su dung phi duong bo	.100	.072	.097	1.393	.166
	q32_Can xu ly nghiem cac truong hop vi pham quy dinh ve thu va su dung phi duong bo	-.032	.061	-.037	-.531	.596

	q34_nguoi dan tham gia kiem tra quan ly thu va su dung phi duong bo se han che vi pham trong quan ly va su dung phi duong bo	-.076	.061	-.087	-1.247	.214
	q35_Nha nuoc can ban hanh Luat ve thu va su dung phi duong bo	.143	.067	.157	2.143	.034
	q36_Danh gia muc do phuc tap cua he thong van ban quan ly thu va su dung phi duong bo hien nay	.041	.073	.040	.554	.581
a. Dependent Variable: q37_Danh gia viec thuc hien quan ly Nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo						

ANOVA[b]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	100.502	30	3.350	4.482	.000[a]
	Residual	123.335	165	.747		
	Total	223.837	195			

a. Predictors: (Constant), q36_Danh gia muc do phuc tap cua he thong van ban quan ly thu va su dung phi duong bo hien nay, q10_Viec giao cac tram thu phi cho doanh nghiep quan ly la phu hop voi xu the quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo, q19_Can phat trien giao thong duong bo tai cac tinh mien nui va vung xau vung xa, q28_Can tang cuong hon nua bien phap kiem toan doi voi cac don vi thu va su dung phi duong bo, q21_Viec nguoi dan xay nha hai ben duong la do cong tac quy hoach giao thong duong bo va quan ly dat dai kem, q34_nguoi dan tham gia kiem tra quan ly thu va su dung phi duong bo se han che vi pham trong quan ly va su dung phi duong bo, q23_Giai quyet cong an viec lam cho nguoi lao dong la moi quan tam hang dau cua nguoi dan khi bi thu hoi dat dai, q8_Viec bao duong duy tu duong bo duoc thuc hien thuong xuyen, q15_Tinh trang tac nghen giao thong la do to chuc, quan ly giao thong kem, q3_Giao thong duong bo hien nay la an toan va thuan tien, q9_Ngan sach nha nuoc that thu ve phi duong bo la lon, q25_Tinh trang duong vua lam xong lai dao duong, via he la do quan ly kem, q32_Can xu ly nghiem cac truong hop vi pham quy dinh ve thu va su dung phi duong bo, q11_Nguoi dan khong duoc cung cap thong tin ve thu va su dung phi duong bo, q18_Quy hoach va thiet ke duong bo hien nay la chua thuan tien cho cac phuong tien giao thong luu hanh, q4_Thoi gian dung tai tram thu phi la hop ly, q26_He thong bien bao, tin hieu giao thong duong bo duoc bo tri hop ly, q12_Moc gioi quy hoach mo duong, cong trinh cong cong duoc cam ro rang de moi nguoi biet va chap hanh, q27_Nen ap dung hinh thuc khoan quan ly duong bo cho doanh nghiep, nguoi dan quan ly, q16_Chat luong cong trinh giao thong duong bo khong tot la do quan ly dau tu xay dung kem, q17_Y thuc cua nguoi tham gia giao thong hien nay la chua tot, q5_Vi tri cac tram thu phi duong bo duoc bo tri hop ly, q35_Nha nuoc can ban hanh Luat ve thu va su dung phi duong bo, q20_Su cach biet giau ngheo tai cac vung mien mot phan la do giao thong duong bo chua phat trien, q6_Khon co hien tuong tieu cuc tai cac tram thu phi, q24_Nhieu tuyen duong bo thi cong keo dai anh huong den sinh hoat va doi song cua nguoi dan, q14_Nha nuoc can xu ly nghiem cac truong hop vi pham lan chiem long duong, via he, q2_Muc thu phi hien nay so voi loi ich su dung duong bo (tiet kiem xang/ dau, chi phi bao duong xe, an toan...) la phu hop , q7_Thai do cua nhan vien thu phi duong bo la chap nhan duoc, q1_Muc thu phi duong bo do nha nuoc ban hanh hien nay la hop ly

b. Dependent Variable: q37_Danh gia viec thuc hien quan ly Nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo

Doanh nghiệp

Coefficients[a]						
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	4.994	.000		.	.
	q1_Muc thu phi duong bo hien nay la hop ly	.589	.000	.484	.	.
	q2_Dinh muc chi phi cho cong tac thu phi duong bo hien nay la hop ly	.400	.000	.461	.	.
	q3_Quy dinh ve vi tri tram thu phi duong bo hien nay la hop ly	.267	.000	.257	.	.
	q4_Cong tac to chuc thu phi duong bo hien nay la tot	-1.341	.000	-1.283	.	.
	q5_Thu tuc nop thue doanh nghiep hien nay la don gian, nhanh chong, thuan tien	1.059	.000	.983	.	.
	q6_Nha nuoc can co chinh sach ho tro doanh nghiep quan ly, dau tu, khai thac duong bo	-.238	.000	-.350	.	.
	q7_Thai do cua can bo, nhan vien trong co quan quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo la chap nhan duoc	.275	.000	.306	.	.
	q8_Don vi co duoc tham gia dong gop vao quy hoach phat trien giao thong duong bo	.425	.000	.552	.	.
	q11_Cac tram thu phi hien nay su dung cong nghe lac hau	-.388	.000	-.301	.	.
	q12_Thu tuc hanh chinh ve giao dat dai thuan loi cho hoat dong kinh doanh va kinh doanh cua don vi	-.371	.000	-.559	.	.
	q13_Chat luong cac cong trinh duong bo hien nay la tot	.158	.000	.185	.	.

	q15_Quy dinh ve quan ly dau tu, duy tu bao duong duong bo hien khong chat che	-.333	.000	-.476	.	.
	q16_Don vi co the kiem soat duoc tinh trang ho so, thoi gian thuc hien cac thu tuc hanh chinh cua minh khi giao dich voi cac co quan quan ly nha nuoc	-.997	.000	-.962	.	.
	q18_Su phoi hop giua cac co quan co trach nhiem ve quan ly duong bo la tot	1.221	.000	1.259	.	.
	q19_Muc luong cho can bo, nhan vien lam cong tac quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo la du song	.354	.000	.371	.	.
	q24_Truoc khi Nha nuoc thu hoi dat can cong khai, va lay y kien cua nguoi dan, don vi	-.362	.000	-.560	.	.
	q26_Chinh quyen cac cap can phoi hop de xu ly ngay cac vi pham ve an toan duong bo	-1.056	.000	-1.572	.	.
	q29_Cong tac khao sat thiet ke va lap du an dau tu cong trinh duong bo la chua tot	-.558	.000	-.696	.	.
	q30_Hinh thuc dau thau quan ly, kinh doanh khai thac duong bo la hop ly	1.266	.000	1.719	.	.
	q31_Can xu ly nghiem cac truong hop tieu cuc, tham nhung trong quan lý nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo	.337	.000	.424	.	.
	q32_Cac tranh chap khieu kien keo dai do cong tac giai quyet cua chinh quyen co so chua tot	-.271	.000	-.313	.	.
	q33_Cong tac tiep dan cua quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo la chua tot	.468	.000	.574	.	.
	q34_Don vi can phoi hop tot	-.322	.000	-.429	.	.

	voi co quan quan ly nha nuoc trong cong tac thanh tra, kiem tra, giam sat thu va su dung phi duong bo					
	q36_Danh gia muc do phuc tap he thong van ban phap luat quan ly thu va su dung phi duong bo hien nay	-1.537	.000	-2.015	.	.
a. Dependent Variable: q37_Danh gia viec thuc hien quan ly thu va su dung phi duong bo						

Excluded Variables[b]

Model		Beta In	t	Sig.	Partial Correlation	Collinearity Statistics
						Tolerance
1	q9_Thong tin ve quy hoach va ke hoach phat trien giao thong duong bo hien nay duoc cong khai va tiep can de dang	.[a]	.	.	.	.000
	q10_Don vi co hoan thanh ke hoach, du toan thu chi hang nam	.[a]	.	.	.	.000
	q14_Nhieu tuyen duong giao thong duong bo hien khong duoc bao duong	.[a]	.	.	.	.000
	q17_Don vi luon hoan thanh ke hoach thu chi hang nam	.[a]	.	.	.	.000
	q20_Thu tuc vay von tu cac to chuc tai chinh, ngan hang doi voi cac du an dau tu duong bo la thuan loi	.[a]	.	.	.	.000
	q21_Can don gian hon nua ve thu tuc hanh chinh doi voi cac du an dau tu duong bo	.[a]	.	.	.	.000
	q22_Che do den bu dat dai khi Nha nuoc thu hoi dat giai phong mat bang hien nay la hop ly	.[a]	.	.	.	.000
	q23_Dinh muc thu chi, thu tuc quan ly thu chi va quan ly chat luong cong trinh dau tu duong bo la chat che va thuan loi	.[a]	.	.	.	.000

	q25_Nhieu tuyen duong bo bi lan chiem, vi pham hanh lang an toan	.[a]	.	.	.	.000
	q27_Can co he thong theo doi danh gia, dinh gia ve gia tri tai san duong trong quan ly	.[a]	.	.	.	.000
	q28_Thoi han giao dat 50 cho don vi dau tu khai thac duong bo la phu hop	.[a]	.	.	.	.000
	q35_Co quan quan ly nha nuoc da doi xu cong bang voi cac doanh nghiep kinh doanh khai thac duong bo	.[a]	.	.	.	.000

a. Predictors in the Model: (Constant), q36_Danh gia muc do phuc tap he thong van ban phap luat quan ly thu va su dung phi duong bo hien nay, q12_Thu tuc hanh chinh ve giao dat dai thuan loi cho hoat dong kinh doanh va kinh doanh cua don vi, q4_Cong tac to chuc thu phi duong bo hien nay la tot, q15_Quy dinh ve quan ly dau tu, duy tu bao duong duong bo hien khong chat che, q29_Cong tac khao sat thiet ke va lap du an dau tu cong trinh duong bo la chua tot, q8_Don vi co duoc tham gia dong gop vao quy hoach phat trien giao thong duong bo, q5_Thu tuc nop thue doanh nghiep hien nay la don gian, nhanh chong, thuan tien, q3_Quy dinh ve vi tri tram thu phi duong bo hien nay la hop ly, q18_Su phoi hop giua cac co quan co trach nhiem ve quan ly duong bo la tot, q2_Dinh muc chi phi cho cong tac thu phi duong bo hien nay la hop ly, q6_Nha nuoc can co chinh sach ho tro doanh nghiep quan ly, dau tu, khai thac duong bo, q16_Don vi co the kiem soat duoc tinh trang ho so, thoi gian thuc hien cac thu tuc hanh chinh cua minh khi giao dich voi cac co quan quan ly nha nuoc, q34_Don vi can phoi hop tot voi co quan quan ly nha nuoc trong cong tac thanh tra, kiem tra, giam sat thu va su dung phi duong bo, q11_Cac tram thu phi hien nay su dung cong nghe lac hau, q24_Truoc khi Nha nuoc thu hoi dat can cong khai, va lay y kien cua nguoi dan, don vi, q1_Muc thu phi duong bo hien nay la hop ly
, q31_Can xu ly nghiem cac truong hop tieu cuc, tham nhung trong quan lý nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo, q13_Chat luong cac cong trinh duong bo hien nay la tot, q7_Thai do cua can bo, nhan vien trong co quan quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo la chap nhan duoc, q30_Hinh thuc dau thau quan ly, kinh doanh khai thac duong bo la hop ly, q32_Cac tranh chap khieu kien keo dai do cong tac giai quyet cua chinh quyen co so chua tot, q19_Muc luong cho can bo, nhan vien lam cong tac quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo la du song, q33_Cong tac tiep dan cua quan ly nha nuoc ve thu va su dung phi duong bo la chua tot, q26_Chinh quyen cac cap can phoi hop de xu ly ngay cac vi pham ve an toan duong bo

b. Dependent Variable: q37_Danh gia viec thuc hien quan ly thu va su dung phi duong bo