
Chương trình Tiếp cận Cộng đồng Đông Nam á
SEACAP 15

Sự tham gia của Cộng đồng trong Giao thông Nông thôn

Những Vấn đề về Đóng góp và Tham gia ở Việt Nam

Báo cáo Cuối cùng
Tháng 5, 2005



Công ty Tư vấn Mekong Economics

24 Trần Vũ, Hà Nội, Việt Nam

Tel/ Fax: 84 4 7162177

Email: mekongeeconomics@hn.vnn.vn

Website: www.mekongeeconomics.com



Quy đổi Ngoại tệ

Đơn vị tiền tệ = Tiền đồng Việt Nam (VND)

Tỷ giá: 1 đôla Mỹ = 15.701 đồng Việt Nam (tháng 12 năm 2004)

Các từ và thuật ngữ viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
Ban QLDA	Ban Quản lý Dự án
Ban QLDA 18	Ban Quản lý Dự án phụ trách Dự án Giao thông Nông thôn 2
Ban QLDA 5	Ban Quản lý Dự án phụ trách Dự án Giao thông Nông thôn 3
Cơ sở hạ tầng nông thôn	Cơ sở hạ tầng nông thôn bao gồm đường nông thôn, cung cấp nước nông thôn, thủy lợi, cơ sở hạ tầng xã hội (y tế, giáo dục) và chợ nông thôn
DFID	Bộ Phát triển Quốc tế Anh
Giao thông nông thôn	Được định nghĩa là sự di chuyển người và hàng hoá ở cấp huyện và cấp xã. Chuyên ngành Giao thông nông thôn có thể chia ra ba loại nhỏ sau: cơ sở hạ tầng (đường sá, cầu, đường thủy và cảng), phương tiện vận chuyển và con người. Theo Quyết định 167 về quản lý mạng lưới đường, giao thông nông thôn được các cán bộ cấp huyện và xã quản lý (DFID, SRNIP 2003).
GTNT2, GTNT3	Dự án Giao thông Nông thôn 2, 3
GTVT	Giao thông vận tải
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
JBIC	Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản
HPM	Dự án Phát triển Hà Giang cho Dân tộc Thiểu số (IFAD)
Nghị định 29	Nghị định số 29/1998/NĐ-CP của Chính phủ về Quy chế Dân chủ Cơ sở
NGO	Tổ chức phi Chính phủ
Quyết định 585	Quyết định của tỉnh Vĩnh Long về phí phát triển giao thông nông thôn
PAC	Quan hệ đối tác Trợ giúp các Xã nghèo nhất
PER	Đánh giá Chi tiêu Công
PIM	Sổ tay Hướng dẫn Thực hiện Dự án
Sào	Đơn vị đo diện tích, tương đương với 360m ²
SEACAP	Chương trình Tiếp cận Cộng đồng Đông Nam Á
TDSI	Viện Chiến lược và Phát triển Giao thông Vận tải
UBND	Ủy ban Nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hiệp quốc
VLSS	Điều tra Mức sống Dân cư Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
WSP	Một công ty tư vấn quản lý quốc tế cùng làm việc với Dự án GTNT 2 về các vấn đề bảo dưỡng đường

Lời cảm ơn

Chúng tôi xin cảm ơn tất cả những người đã tham gia thực hiện dự án này.

Bà Lê Minh Nguyệt, từ Crown Agents, ông Phạm Hải Bằng từ Halcrow Group, và bà Ngô Thị Quỳnh Hoa và ông Simon Lucas, từ DFID đã cung cấp cho chúng tôi những thông tin ban đầu rất cần thiết, những hướng dẫn và phản hồi trong bước chuẩn bị cũng như hoàn thiện nghiên cứu này. Ông Hoàng Công Quỳ từ Ban Giao thông Nông thôn (Bộ Giao thông Vận tải) đã giúp đỡ chúng tôi rất nhiều trong việc lựa chọn địa điểm nghiên cứu thực địa và liên hệ với các cán bộ giao thông ở các tỉnh và huyện.

Chúng tôi cũng nhận được các tài liệu tham khảo cần thiết của Bộ Giao thông Vận tải, Oxfam Anh, Oxfam Hồng Kông, Ban QLDA 5, Ban QLDA 18, Viện Chiến lược Phát triển GTVT, Ngân hàng Thế giới và WSP ở Hà Nội cung cấp. Các đồng nghiệp này cũng đã bố trí thời gian gặp gỡ chúng tôi và đóng góp những ý kiến hữu ích về các vấn đề then chốt trong giao thông nông thôn.

Các cán bộ Sở Giao thông Vận tải và Sở Kế hoạch Đầu tư của tỉnh Vĩnh Long và tỉnh Phú Thọ, và các cán bộ Phòng Công thương, Phòng Kế hoạch và Tài chính huyện Tam Bình và huyện Thanh Sơn đã giúp chúng tôi rất nhiều và đã mô tả hiện trạng giao thông nông thôn theo quan điểm của họ. Chúng tôi cũng rất biết ơn các cán bộ của các xã Loan Mỹ, Hoà Hiệp, Tân Thắng và Vinh Tiên về sự hỗ trợ trong việc bố trí sắp xếp cho chuyến công tác cho chúng tôi, cũng như lòng mến khách, sự cởi mở trong thảo luận về kinh nghiệm của địa phương với nhóm nghiên cứu.

Nhóm nghiên cứu xin cảm ơn rất nhiều người dân địa phương, những người đã làm việc rất nghiêm túc với chúng tôi và đã chia sẻ những kiến thức, quan điểm và nhận xét của họ về các vấn đề giao thông nông thôn. Chúng tôi chân thành hi vọng nghiên cứu này sẽ là một đóng góp tích cực cho sự cải thiện đời sống của những người nghèo nhất ở nông thôn.

Chúng tôi cũng xin cảm ơn những phản hồi và nhận xét của Bộ Giao thông Vận tải, Dự án Giao thông Nông thôn 3, Viện Chiến lược Phát triển GTVT, Ngân hàng Thế giới và WSP và ý kiến của các nhà tư vấn mà chúng tôi đã nhận được trong buổi trình bày các phát hiện của chúng tôi.

Nhóm nghiên cứu cũng nhận được sự hỗ trợ về mặt hậu cần và biên tập tài liệu từ chị Trần Phi Yến, Nguyễn Thị Vĩnh Hà, Hoàng Thị Thanh Thuỳ và anh Justin Bokor của Công ty Tư vấn Mekong Economics. Chị Phạm Thị Hằng từ Công ty Tư vấn Mekong Economics đã giúp nhóm nghiên cứu biên dịch và hỗ trợ hậu cần trong chuyến công tác thực địa.

Nghiên cứu được thực hiện bởi Sylla Pahladsingh, Nguyễn Văn Thụ, Trần Thị Vân Anh, Lê Thị Mộng Phượng, và Lê Thu Huyền từ Công ty Tư vấn Mekong Economics. Hai trợ lý nghiên cứu thực địa đặc lực là Phùng Thị Yến và Hoàng Hoa đã trợ giúp thực hiện các cuộc phỏng vấn và thu thập thông tin thực địa ở tỉnh Vĩnh Long và Phú Thọ. Chúng tôi cũng nhận được sự trợ giúp nghiên cứu của anh Hà Thúc Dũng ở Vĩnh Long và anh Trần Trung Hiếu ở Phú Thọ.

Mục lục

Tóm tắt Thực hiện.....	vi
Khuyến nghị.....	x
1. Giới thiệu.....	1
2. Tóm tắt một số vấn đề về GTNT dựa trên tài liệu sẵn có và các cuộc phỏng vấn ở Hà Nội	3
2.1 Tóm tắt một số vấn đề về GTNT dựa trên tổng quan tài liệu sẵn có.....	3
2.1.1 Những đóng góp của cộng đồng.....	3
2.1.2 Sự tham gia của cộng đồng.....	5
2.2 Tóm tắt những vấn đề về GTNT dựa trên những cuộc phỏng vấn tiến hành tại Hà Nội.....	8
2.2.1 Những ý kiến về đóng góp của cộng đồng.....	8
2.2.2 Những ý kiến về sự tham gia của cộng đồng.....	10
3. Đóng góp từ cộng đồng: kinh nghiệm từ hai tỉnh.....	14
3.1 Giới thiệu.....	14
3.2 Hệ thống đóng góp tại tỉnh Vĩnh Long.....	17
3.2.1 Loại hình đóng góp tại tỉnh Vĩnh Long	17
3.2.2 Tác động của những khoản đóng góp đối với cuộc sống của người dân Vĩnh Long	19
3.3 Hệ thống đóng góp tại tỉnh Phú Thọ	21
3.3.1 Loại hình đóng góp tại tỉnh Phú Thọ	21
3.3.2 Tác dụng của những đóng góp nhằm nâng cao đời sống của người dân ở tỉnh Phú Thọ	23
3.4 So sánh với tỉnh khác về đóng góp của cộng đồng.....	25
4. Sự tham gia của cộng đồng: kinh nghiệm của hai tỉnh.....	26
4.1 Bối cảnh	26
4.2. Những phát hiện liên quan tới sự tham gia của cộng đồng ở tỉnh Vĩnh Long	28
4.3 Những phát hiện liên quan tới sự tham gia của cộng đồng ở tỉnh Phú Thọ.....	28
4.4 So sánh sự tham gia của cộng đồng với các tỉnh khác.....	29
5. Thảo luận về những phát hiện và khuyến nghị.....	30
5.1 Đóng góp của cộng đồng	30
5.2 Sự tham gia của cộng đồng	34
Tài liệu tham khảo	38
Phụ lục 1: Điều khoản Tham chiếu	
Phụ lục 2: Danh sách những người được phỏng vấn	
Phụ lục 3: Phương pháp nghiên cứu	
Phụ lục 4: Số liệu thống kê của các xã của các địa phương nghiên cứu	
Phụ lục 5: Tổng quan về đóng góp do 1 người Khome và 1 người Kinh đóng góp (Vĩnh Long)	
Phụ lục 6: Nghiên cứu trường hợp “không đền bù cho tài sản bị mất”	
Phụ lục 7: Kinh nghiệm quốc tế về sự tham gia của cộng đồng	

Hộp

- Hộp 3.1: Nghiên cứu điển hình về anh N. B. Q., chưa lập gia đình, 33 tuổi (nông dân nghèo)
- Hộp 3.2: Không có đền bù cho tài sản bị mất
- Hộp 3.3: Hỗ trợ cho tài sản bị mất
- Hộp 3.4: Xây dựng đường thôn trải nhựa tại xã Tất Thắng
- Hộp 4.1: Những rào cản hạn chế tăng cường sự tham gia của cộng đồng vào việc xây dựng các con đường cho xe cơ giới

Bảng

- Bảng 2.1: Đề xuất mức đầu tư của Chính phủ giao thông nông thôn của mỗi vùng
- Bảng 2.2: Nguyên nhân sự tham gia yếu kém của cộng đồng đối với GT nông thôn
- Bảng 3.1: Hình thức và lượng đóng góp hàng năm tại Vĩnh Long
- Bảng 3.2: Hình thức và lượng đóng góp hàng năm tại Phú Thọ
- Bảng 3.3: Đóng góp xây dựng đường ô tô và xe hai bánh
- Bảng 3.4: Số lượng và hình thức đóng góp giao thông nông thôn tại tỉnh Vĩnh Long
- Bảng 3.5: Những loại đóng góp theo từng loại đường: ví dụ tại xã Tất Thắng
- Bảng 4.1: Bảng so sánh sự tham gia của cộng đồng vào các con đường cho xe cơ giới và con đường cho xe hai bánh hai bánh

Ảnh

- Ảnh 3.1: Xóm Bường (Phú Thọ)
- Ảnh 3.2: Một con đường ô tô (của Dự án GTNT2) ở Vĩnh Long
- Picture 3.3: Một con đường đal của ấp (tỉnh Vĩnh Long)
- Picture 3.4: Gia đình chủ ngôi nhà này đã mất mảnh đất cho việc xây dựng đường của Dự án GTNT2. Họ đã phải sống bên cạnh đường.
- Ảnh 3.5: Đạp xe qua một lò gạch gia công nằm cạnh con đường của tỉnh (tỉnh Phú Thọ)
- Ảnh 4.1: Người dân địa phương chỉ cho nhóm nghiên cứu đoạn đường do Ngân hàng Thế giới cấp vốn nhưng không ổn định và đáng lẽ ra phải có một đường ống cống (tỉnh Phú Thọ)
- Ảnh 5.1: Đào để có các vật liệu xây dựng ngay tại địa phương rõ ràng làm ảnh hưởng tới môi trường
- Ảnh 5.2: Văn phòng UBND xã có thể cung cấp thông tin quan trọng cho nhân dân xã (xã Hoà Hiệp)
- Ảnh 5.3: Bảng thông báo màu xanh giải thích Quy chế Dân chủ Cấp Cơ sở (văn phòng UBND xã Hoà Hiệp)
- Ảnh 5.4: Phụ nữ dân tộc thiểu số ở xã Vinh Tiên

Tóm tắt Thực hiện

Mục tiêu nghiên cứu chính của Chương trình Tiếp cận Cộng đồng Đông Nam Á 15 (SEACAP15) là đánh giá hình thức và mức độ đóng góp của người dân địa phương (trong lĩnh vực giao thông và các lĩnh vực khác) cũng như những tác động của các khoản đóng góp này đối với đời sống nhân dân địa phương. Bên cạnh đó, chúng tôi cũng xem xét vai trò tham gia của cộng đồng địa phương trong giao thông nông thôn và đề xuất các khuyến nghị để tăng cường sự tham gia của người dân địa phương và để tăng thêm cơ hội có việc làm cho người dân địa phương trong việc phát triển giao thông nông thôn. Điều tra thực tế được tiến hành tại các xã Loan Mỹ và Hoà Hiệp tỉnh Vĩnh Long, Tấn Thắng và Vĩnh Tiên tỉnh Phú Thọ (xem chi tiết trong phụ lục 3).

Một số phát hiện về việc đóng góp xây dựng đường giao thông nông thôn của cộng đồng

Do thu nhập bình quân của những người được phỏng vấn thấp, các hình thức đóng góp và tổng mức phí đóng cho địa phương mà họ phải nộp thực sự là cao. Nói chung phí giao thông nông thôn và thủy lợi được đánh giá là cao ở Vĩnh Long. Người dân tại Phú Thọ thấy rằng học phí, phí xây dựng trường và phí giao thông nông thôn (cải tạo đường thôn) là những loại phí nặng nhất. Tuy nhiên điều đó không có nghĩa là họ không sẵn lòng đóng góp cho sự phát triển của giao thông nông thôn. Đơn giản chỉ vì điều kiện kinh tế của họ (rất) thấp. Tất cả những người được phỏng vấn đều cho rằng giao thông nông thôn rất quan trọng. Và với họ, nâng cấp đường thôn còn quan trọng hơn cải tạo đường xã.

Có một số yếu tố hoàn cảnh quyết định cơ chế đóng góp cho giao thông nông thôn. Những yếu tố này bao gồm môi trường (thí dụ núi, thủy văn), kinh tế - xã hội (thí dụ sự đói nghèo, tỷ lệ dân số) và các yếu tố chính trị-hành chính (nghị định, quyết định của tỉnh). Mỗi tỉnh có những chính sách riêng để thực hiện chính sách “nhà nước và nhân dân cùng làm”. Chính sách này được áp dụng đối với đường làng ở giao thông nông thôn.

Nghiên cứu này khẳng định rằng đóng góp của cộng đồng được thực hiện theo tỷ lệ xác định hoặc cố định. Đồng thời, cũng cần lưu ý rằng cơ chế đóng góp còn rất phức tạp, tỷ lệ đóng góp thay đổi tùy điều kiện thực tế của từng địa phương. Thí dụ ở Vĩnh Long chính quyền tỉnh chỉ cấp 30 % tổng chi phí làm đường thôn. Phần còn lại phải do dân địa phương đóng góp. Tuy nhiên chính quyền tỉnh cũng hỗ trợ cao hơn cho các xã (nghèo) Khome (50%). Chính quyền tỉnh Phú Thọ hỗ trợ vật liệu xây dựng sẵn có tại địa phương (xi măng và đá thải). Hơn nữa ở cả hai tỉnh đều dành ra một số ngày công lao động công ích (không được trả tiền) cho các hoạt động phát triển nông thôn kể cả giao thông nông thôn. 30% phí đóng góp được phân bổ cho các hoạt động tại cấp huyện; phần còn lại 70% được phân bổ cho các hoạt động cơ sở hạ tầng tại cấp xã.

Cùng với những đóng góp đã đề cập ở trên, tỉnh Vĩnh long có Quyết định (Quyết định số 585) quy định phí phát triển giao thông nông thôn hàng năm cho tất cả các hộ gia đình. Người dân địa phương ở cả hai tỉnh đóng góp lao động tình nguyện (không trả công) để phát quang và bảo dưỡng tất cả các con đường đi qua địa phương họ. Đối với đường xã và đường huyện chỉ thực hiện những bảo dưỡng nhỏ.

Đối với việc nâng cấp đường thôn cho xe hai bánh (chỉ trong nội bộ thôn), người dân địa phương đóng góp tiền mặt, lao động công ích, lao động tự nguyện và vật liệu. Khối lượng và sự bố trí thay đổi theo từng địa phương. Ở Vĩnh Long người dân đóng tiền mặt dựa trên diện tích trồng lúa. Người dân nghèo không có ruộng được miễn. Ở Phú Thọ, tổng chi phí để khôi phục đường thôn được chia ra cho số người hưởng lợi kể cả người già và trẻ em v.v. Điều đó có nghĩa là gia đình nhiều người thì phải đóng cao hơn. Ở Phú Thọ, không có chính sách miễn giảm cho người nghèo vì theo ý kiến của người dân thì người nghèo cũng sử dụng và được hưởng lợi từ con đường.

Khó mà đánh giá được hết tác động của toàn bộ các khoản đóng góp và cần có nghiên cứu thêm về lĩnh vực này. Nói chung, như ban đầu đã cho thấy, người dân địa phương rất phấn khởi về các dự án làm đường và lợi ích to lớn mà đường nông thôn sẽ mang lại. Ý kiến của phụ nữ cho biết cuộc sống của họ được cải thiện nhờ có đường giao thông nông thôn. Họ được giải phóng sức lao động và không còn phải gồng gánh trĩu nặng nữa. Nhiều người phụ nữ đến trạm y tế để sinh nở thay vì sinh nở tại nhà. Việc đi đến bệnh viện, ra chợ hay đến trường học trở nên thuận tiện hơn nhiều, giảm được thời gian và chi phí. Thị trường cũng như buôn bán được cải thiện. Tuy nhiên mọi người cũng bày tỏ sự quan tâm về chất lượng trong tương lai của những con đường rải cấp phối dành cho xe ô tô vì họ thấy các con đường này xuống cấp nhanh chóng theo thời gian. Các nguồn lực cho việc bảo dưỡng định kỳ tại địa phương lại rất ít. Đây là mối lo của của tất cả các lãnh đạo huyện, xã cũng như người dân địa phương. Nhiều ý kiến chủ yếu tập trung về vấn đề môi trường và an ninh như hiện tượng bụi bặm và đá văng trúng người khi ô tô chạy qua.

Hậu quả của việc đóng góp với người nghèo

Có nhiều hộ nghèo không thể trả được nợ sau khi dự án làm đường thôn hoàn thành hay không thể đóng tiền đầu tư cho dự án cải tạo đường thôn cho xe hai bánh mà họ muốn có (tại xã Hoà Hiệp, con số này được ước lượng là khoảng 20-30 % số hộ¹). Các hộ này phải vay tiền với lãi suất cao để trả nợ. Nếu không cán bộ xã sẽ từ chối không cho họ được hưởng một số dịch vụ quan trọng (thí dụ việc vay vốn ngân hàng). Thực tế các hộ không đủ năng lực tài chính để tham gia đã làm chậm tiến độ các hoạt động phát triển giao thông nông thôn địa phương lại bởi vì dự án chỉ có thể tiếp tục nếu tất cả những người hưởng lợi có khả năng đóng góp.

Một số phát hiện liên quan đến vấn đề đền bù tái định cư

Về việc xây dựng đường ô tô liên xã, huyện do huyện hoặc tỉnh làm chủ đầu tư, một số ít² các hộ bị ảnh hưởng gián tiếp đến đời sống do mất tài sản (đất đai, cây cối hoặc thậm chí cả nhà của họ) mà không được bồi thường. Việc bị mất tài sản cộng với các vấn đề khác như bệnh tật ngày càng ảnh hưởng đến họ. Theo ý kiến của một số cán bộ lãnh đạo tỉnh cho biết, tỉnh không có chi phí bồi thường. Họ nói rằng nếu người dân thật sự muốn có đường huyện, đường xã, dân phải chấp nhận rằng sẽ không có tiền bồi thường. Hơn nữa Hội đồng Nhân dân Tỉnh thường không phê duyệt chi phí tái định cư cho các dự án có dưới 10 hộ dân bị ảnh hưởng. Nhìn chung, với

¹ Dựa vào phỏng vấn trưởng thôn, xã Hoà Hiệp, Huyện Tam Bình, tỉnh Vĩnh Long

² Số liệu ước tính mỗi xã GTNT2 có 10 hộ gia đình: trên tổng số 1683 hộ tại xã Hoà Hiệp; và 2634 hộ tại xã Loan Mỹ; dựa vào phỏng vấn lãnh đạo xã và trưởng thôn

dự án làm đường do Ngân hàng Thế giới tài trợ, chính sách đền bù của nhà tài trợ cho những hộ chịu ảnh hưởng được quy định rõ ràng, và họ thấy họ được đền bù thoả đáng.

Một điều quan trọng là các cán bộ dự án và các nhà tài trợ cần quan tâm đầy đủ đến các hộ dân bị ảnh hưởng này, những người hoặc bị ảnh hưởng xấu do được đền bù ít hoặc không thể đóng góp cho các dự án cải tạo đường thôn. Cần có những chiến lược phù hợp hơn để giúp đỡ họ vì chủ yếu họ thuộc những hộ rất nghèo.

Liên quan đến vấn đề này, chính phủ đang tìm giải pháp nhằm giảm bớt gánh nặng cho người nghèo. Thí dụ, các hộ nghèo người Khome ở tỉnh Vĩnh Long đã được miễn thuế sử dụng đất hàng năm và đóng góp lao động công ích từ năm 2002. Ở Phú Thọ không có phí phát triển giao thông nông thôn vì người dân hầu như không có khả năng đóng góp bằng tiền mặt.

Một số phát hiện về sự tham gia của người dân đối với đường giao thông do cấp tỉnh, huyện làm chủ đầu tư và kinh phí do nhà nước hoặc tổ chức quốc tế tài trợ

Việc tham gia của cộng đồng bị hạn chế trong các dự án đường ô tô giao thông nông thôn do chính phủ tài trợ (trừ Chương trình 135). Nguyên nhân chủ yếu là do không có cơ chế tham gia. Phát hiện này cũng được xác nhận bởi đa số những người được phỏng vấn tại Hà Nội và từ nghiên cứu tài liệu hiện có (xem thêm chương 2). Việc chia sẻ thông tin về dự án còn rất hạn chế ngay từ giai đoạn chuẩn bị dự án. Thông tin mà người dân được cung cấp chủ yếu là giải phóng mặt bằng hoặc kêu gọi hiến đất. Trong đa số các cuộc phỏng vấn với người dân địa phương (trừ dự án đường cấp phối do Ngân hàng Thế giới tài trợ ở xã Vinh Tiên), người dân địa phương đã không được cung cấp những thông tin cơ bản về các dự án đường ô tô cấp phối nông thôn ở địa phương họ. Người dân địa phương “tham gia” theo kiểu họ làm việc cho các dự án này và được trả tiền công. Các nhà thầu thuê các lao động nam/nữ địa phương từ các hộ nghèo để làm đường và họ được trả lương theo ngày như nhau.

Người dân địa phương muốn rằng vai trò của họ trong các dự án đường ô tô (liên xã, huyện) được tăng lên. Họ nói rằng họ là những người đầu tiên được hưởng lợi từ con đường và họ cũng là những người có liên quan chặt chẽ nhất tới chất lượng và sự bền vững của các con đường này. Họ muốn tham gia trực tiếp vào việc thiết kế và giám sát thi công các con đường này. Hiện tại, việc giám sát do giám sát viên dự án và cán bộ giao thông xã thực hiện. Việc áp dụng giám sát của địa phương cần có vốn để đào tạo và một khoản lương nhỏ cho người giám sát.

Cán bộ tỉnh và huyện nói rằng họ tôn trọng nhu cầu của người dân địa phương nhưng nghi ngờ năng lực của người dân địa phương trong việc tham gia trực tiếp vào giám sát đường ô tô nông thôn. Họ cho rằng người dân địa phương không có kiến thức và trình độ kỹ thuật. Tuy nhiên họ cũng nói rằng người dân địa phương có quyền khiếu nại về những điểm sai lầm. Nhưng mặt khác, họ xác nhận rằng người dân địa phương có thể tham gia hiệu quả và thành thạo vào việc thi công và quản lý đường thôn dành cho xe hai bánh. Các cán bộ lãnh đạo thấy rằng họ đã thực hiện tốt Quy chế dân chủ cơ sở. Họ không thấy có nhu cầu hoặc không có tiền để làm việc theo cách có sự tham gia nhiều hơn của người dân. Do đó, những hướng dẫn về dự án có sự tham gia – bên cạnh việc thiếu tính thực tế – đã không được sử dụng

Rõ ràng là việc cấp thêm vốn và hỗ trợ chuyên môn là vấn đề quan trọng nếu cả chính phủ và nhà tài trợ quan tâm thật sự đến phương pháp tiếp cận có sự tham gia của người dân cho sự phát triển giao thông nông thôn.

Các phát hiện từ báo cáo này xác nhận việc thiếu những hướng dẫn đơn giản và rõ ràng cho các cán bộ Dự án GTNT2 về lập kế hoạch và quản lý có sự tham gia. Các sổ tay thực hiện dự án không được cán bộ dự án sử dụng bởi vì những tài liệu này không thực tế và không rõ ràng. Cần phải làm rõ trách nhiệm, kết quả và kết hợp những điều này vào công việc hiện tại của cán bộ dự án. Lãnh đạo tỉnh nói rằng họ thích làm việc theo các thủ tục của tỉnh hơn là theo thủ tục của Dự án GTNT2. Họ cũng đề cập rằng họ thiếu các nguồn lực để làm việc theo cách thức có sự tham gia nhiều hơn. Các bài học về sự tham gia của cộng đồng ở Philippines và Thái Lan chỉ ra rằng để sự tham gia có lợi và hiệu quả, vai trò và trách nhiệm của những người được hưởng lợi và các cơ quan chính phủ tại địa phương cần phải được xác định rõ ràng, nếu có thể phải được đồng ý bằng văn bản (xem Kinh nghiệm Quốc tế, Phụ lục 7).

Một số phát hiện về sự tham gia của người dân đối với đường giao thông do cấp xã làm chủ đầu tư và kinh phí do dân tự đóng góp

Đối lập với các đường ô tô (do Dự án GTNT2 tài trợ), người dân địa phương tham gia tích cực vào việc cải tạo đường thôn cho xe hai bánh. Nhưng không phải ai cũng tham gia bình đẳng như nhau. Người ta nói rằng phụ nữ do thiếu kiến thức về kỹ thuật, và người nghèo do địa vị thấp và kiến thức hạn chế có xu hướng không có tiếng nói trọng lượng trong các cuộc họp. Mặt khác, từ phía người nghèo và phụ nữ, nhiều ý kiến cho rằng chính quyền địa phương đưa ra tiêu chí lựa chọn người tham gia vào ban giám sát thường có xu hướng thiên về nam giới và những người có chức danh. Bên cạnh đó, việc dự án thiếu hoạt động đào tạo nâng cao năng lực giám gia cho người nghèo và phụ nữ cũng được xem như một nguyên nhân hạn chế sự tham gia của nhóm xã hội này. Dân tộc thiểu số xem ra không phải là chướng ngại cơ bản cho việc tham gia bình đẳng.

Quyết định tại các cuộc họp cấp thôn có sự đại diện của tất cả các hộ dân. Các quyết định được thông qua bằng giơ tay biểu quyết. Tuy nhiên phụ nữ nói rằng họ có ít ảnh hưởng hơn trong các cuộc họp này bởi vì việc làm đường được xem là chuyện của “đàn ông”.

Ban giám sát thôn phụ trách việc giám sát các hoạt động nâng cấp đường cho xe hai bánh. Ở Vĩnh Long, ban này làm việc cùng với nhà thầu địa phương. Những người giám sát ở đây được nhà thầu hỗ trợ một khoản kinh phí nhỏ tương đương với tiền ăn trưa. Ở Phú Thọ, người dân tự làm đường giao thông thôn (chỉ trừ một số hoạt động phải thuê như lu đường, trộn xi măng). Các thành viên của ban giám sát thôn được huyện đào tạo các kỹ năng cơ bản về thi công và giám sát, và người dân địa phương trả giám sát viên một khoản tiền nhỏ mà họ tiết kiệm được trong quá trình xây dựng. Người dân ở Phú Thọ đã được nâng cao kiến thức thi công đường và cảm thấy tự hào và có trách nhiệm về những con đường “của họ”.

Một số phát hiện về sự tham gia của người dân trong bảo dưỡng đường giao thông

Tại cả 2 tỉnh, việc bảo dưỡng đường làng cho xe hai bánh do người dân tình nguyện làm. Mỗi hộ được phân công một đoạn đường. Nếu bảo dưỡng không tốt xã sẽ phạt những người đó

bằng cách không cho hưởng một số dịch vụ. Ở Vĩnh Long trên mỗi đoạn đường bê tông dành cho xe hai bánh có ghi tên của hộ gia đình. Điều đó giúp người ta biết rõ mình phải bảo dưỡng đoạn nào. Độ dài của đoạn đường phụ thuộc vào diện tích trồng lúa của hộ gia đình. Tại Phú Thọ, người dân áp dụng hình thức quản lý tập thể, nghĩa là cứ định kỳ 6 tháng, hoặc vào đầu năm, người dân được huy động phát quang cây cối bên lề đường và duy tu bảo dưỡng. Công lao động này được tính vào ngày công lao động xã hội của các thành viên trong độ tuổi lao động từ 18 đến 60 với nam và đến 55 với nữ.

Việc bảo dưỡng đường giao thông liên xã liên huyện liên tỉnh đều do công ty nhà nước đảm nhận với kinh phí do nhà nước cấp hàng năm. Tuy nhiên theo sở giao thông tỉnh, kinh phí thường cấp không đúng thời hạn và không đủ, chỉ đáp ứng được 1/3 nhu cầu cần bảo dưỡng. Đây cũng là lý do nhiều con đường bị xuống cấp nghiêm trọng, đặc biệt là ở tỉnh Phú Thọ.

Một trong những phương án giải quyết vấn đề bảo dưỡng (cụ thể ở đây là đường ô tô) và tình trạng thiếu công ăn việc làm ở nông thôn là lập quỹ bảo dưỡng đường bộ. Theo Malmberg-Calvo (1998), cấp một phần vốn cho cộng đồng nông thôn bảo dưỡng một số con đường được lựa chọn có thể là giải pháp tốt. Việc bố trí chia sẻ kinh phí giữa hiệp hội bảo dưỡng đường tư nhân và quỹ đường bộ phải được lập thành văn bản giữa các bên. Quá trình này cũng đòi hỏi phải có giám sát kinh tế và kỹ thuật để đảm bảo việc sử dụng vốn một cách hiệu quả (xem thêm Phụ lục 7: Kinh nghiệm Quốc tế).

Kiến nghị

Các kiến nghị trong chương này được trình bày làm 2 nhóm dựa theo 2 loại đường, là đường cho xe cơ giới (đường huyện và đường xã) và đường cho xe thô sơ (đường làng).

Đối với đường cho xe cơ giới, các kiến nghị được sắp xếp theo các vấn đề cụ thể tương ứng (trong phần I) về sự tham gia của cộng đồng (A) và bảo dưỡng và việc làm nông thôn (C). Ở nghiên cứu này không tìm thấy bằng chứng về các vấn đề đóng góp của cộng đồng liên quan đến đường cơ giới, do đó không đưa ra các kiến nghị về lĩnh vực này (phần I, mục B).

Với đường cho xe thô sơ, các kiến nghị được trình bày theo thứ tự: (A) sự tham gia của cộng đồng; (B) sự đóng góp của cộng đồng; (C) bảo dưỡng và việc làm nông thôn; và (D) tác động về môi trường (phần II).

I. Đường cơ giới - đường huyện, xã

A. Giải quyết các vấn đề chính về sự tham gia của cộng đồng

Về vấn đề: **Lập kế hoạch và quản lý có sự tham gia của người dân**

1. **Nâng cao nhận thức và tăng cường hoạt động nâng cao hiểu biết chung về ý nghĩa việc tham gia của cộng đồng của các bên hữu quan trong dự án GTNT 3** (sự tham gia của cộng đồng hoàn toàn không đồng nghĩa với sự đóng góp của cộng đồng).
2. **Xem lại các văn bản quy định về vấn đề tham gia của cộng đồng trong phạm vi dự án GTNT 2** cũng như đơn vị triển khai (Ban quản lý dự án GT1 8) và các nhà tài trợ để đánh giá những điều có thể hoặc không thể thực hiện được trong bối cảnh của dự án GTNT 3 (nghĩa là đánh giá mục tiêu và nguồn lực của dự án). Rút ra bài học kinh nghiệm từ việc thực hiện dự án GTNT 2.
3. **Đơn giản hoá và làm rõ các hướng dẫn cụ thể về lập kế hoạch và quản lý dự án có sự tham gia của người dân, cho các cán bộ dự án GTNT 3** (dựa vào điểm thứ 2). Dự án GTNT 3 cần có những hướng dẫn đơn giản và thực tế về lập kế hoạch và quản lý dự án có sự tham gia của cộng đồng nếu dự án thực sự muốn áp dụng phương pháp có sự tham gia của dân chúng vào giao thông nông thôn. Để có sự tham gia hiệu quả của những người được hưởng lợi từ dự án, **vai trò và trách nhiệm của những người được hưởng lợi từ con đường, của chính quyền địa phương cũng như các đơn vị dự án cần được xác định rõ ràng, bằng văn bản** (nếu có thể). Về khía cạnh này, kiến nghị đưa ra là dự án GTNT 3 nên thuê cán bộ có kỹ năng về sự tham gia của cộng đồng để hỗ trợ cho các cán bộ kỹ thuật ở huyện và xã.
4. Quản lý dự án và các tổ chức có tài trợ liên quan cần đưa ra **cơ chế rõ ràng giám sát việc thực hiện lập kế hoạch và quản lý có sự tham gia của người dân** và đảm bảo rằng thông tin từ cộng đồng địa phương được sử dụng trong việc ra quyết định.

5. Từ quan điểm về quản lý, **đơn vị giao thông cấp huyện** thực hiện quản lý và giám sát mạng lưới giao thông và sự tham gia của cộng đồng vào mạng lưới giao thông có thể tốt hơn là đơn vị cấp tỉnh hoặc đơn vị cấp huyện có chức năng chung.
6. Đưa ra các **hướng dẫn để chuẩn bị các kế hoạch giao thông địa phương rõ ràng và hợp tình hợp lý** cho các tỉnh, huyện và xã (đẩy mạnh thực hiện chính sách công bằng). Điều này tránh việc các tỉnh tự đưa ra các tiêu chí hướng dẫn và đảm bảo rằng các xã nghèo và kém phát triển nhất (các xã có mật độ đường cho xe cơ giới và thô sơ thấp nhất) được ưu tiên hơn về phân bổ nguồn vốn. Dự án GTNT 3 có thể làm việc với các tiêu chí phân bổ nguồn vốn với TDSI.
7. Nhà tài trợ và chính phủ Việt Nam cần thống nhất nội dung tham gia của người hưởng lợi, như:
 - a. Tham gia từ khâu xác định nhu cầu tới khâu đánh giá nghiệm thu cuối cùng và vận hành bảo dưỡng
 - b. Kiểm soát tài chính và hợp đồng
 - c. Đào tạo tăng cường năng lực
 - d. Hỗ trợ kỹ thuật và giám sát thường xuyên
 - e. Đảm bảo dân chủ và minh bạch tài chính ở địa phương trong quá trình ra quyết định
 - f. Có sự hỗ trợ của chuyên gia phát triển cộng đồng có đủ trình độ và năng lực

Các quy định trên cần được thể chế hoá bằng văn bản và có hệ thống giám sát. Đồng thời phải có chiến lược rõ ràng về sự tham gia của cộng đồng: bắt đầu từ đâu, kết thúc ở đâu, mục tiêu là gì, cũng như các quy trình, hoạt động và biện pháp để đạt được mục tiêu đó.

Vấn đề: Sự tham gia của cộng đồng nông thôn trong các dự án đường cho xe cơ giới

8. **Chú ý nhiều hơn tới đời sống và kiến thức của người dân địa phương.** Tham vấn kiến thức của người dân địa phương tốt hơn (bằng cách liên lạc với ban giao thông địa phương) về môi trường, thủy học và nguyên liệu làm đường (về sự sẵn có, sự phù hợp và giá cả) sẽ đưa ra được thiết kế đường tốt hơn. Việc có sự tham gia của dân chúng trong giai đoạn giám sát và bảo dưỡng dự án đường cho xe cơ giới cũng rất quan trọng. Cuối cùng, các nghiên cứu về ảnh hưởng và tác động của con đường tới đời sống của người dân cũng cần được đưa vào khung logic của dự án GTNT 3.
9. **Chú ý đặc biệt tới việc điều chỉnh thủ tục huy động sự tham gia của người dân để những người dân địa phương nghèo ở các vùng núi cũng có thể tham gia vào các dự án đường nông thôn.** Thủ tục huy động sự tham gia của người dân của dự án GTNT 3 cần tính đến đặc thù của các nhóm yếu thế như điều kiện sống khắc nghiệt của người nghèo, đặc biệt ở các vùng núi, một năm có vài tháng phải kiếm lương thực trong rừng. Mong đợi sự tham gia đầy đủ của những nhóm người này vào các dự án đường nông thôn là không thực tế vì ưu tiên hàng đầu của họ là thoả mãn các nhu cầu cơ bản.

Vấn đề: Trách nhiệm quản lý đường

10. **Giải thích trách nhiệm quản lý đường cho người dân địa phương.** Người dân địa phương rất tận tâm với chất lượng các con đường chạy qua khu vực của họ nhưng họ cần được biết đơn vị nào (tỉnh, huyện, xã hay dân địa phương) chịu trách nhiệm về từng con đường.
11. Cần lưu ý là **WB đã đưa ra các điển hình về sự tham gia của cộng đồng** trong lĩnh vực giao thông. WB chủ trương chuyển giao trách nhiệm tới cấp địa phương với lưu ý là việc thực hiện phải được tiến hành với nguồn lực và cơ chế khuyến khích thích đáng kết hợp với việc phân chia trách nhiệm rõ ràng. Các cơ quan địa phương thực hiện tốt việc lập kế hoạch và bảo dưỡng cơ sở hạ tầng thường có hoặc nguồn lực hoặc biện pháp khuyến khích việc gánh vác trách nhiệm. Việc phân cấp quản lý có hiệu quả yêu cầu (i) có dự trữ ban đầu về phạm vi và điều kiện mạng lưới ở nông thôn; (ii) sự phân định trách nhiệm trong mạng lưới này một cách toàn diện; (iii) các thủ tục bảo vệ đường giao thông đang thi công không có sự tham gia của đơn vị có trách nhiệm bảo dưỡng sau cùng (WB 2005, trang 1). Việc thực hiện ở các điển hình WB cũng khác nhau giữa đường giao thông địa phương (do cấp địa phương quản lý) và các đường giao thông cấp cao hơn, thường tốt nhất do tỉnh hoặc huyện quản lý nhưng cũng đòi hỏi sự giám sát và đền bù ở địa phương: “Để thấy nhất là các con đường xã hoặc đường nhỏ ở địa phương tốt nhất do hội đồng thôn hoặc cấp tương đương toàn quyền giám sát, có thể cho phép sự tham vấn kỹ thuật của cán bộ kỹ thuật tại chính quyền địa phương nếu cần thiết. Với các con đường ở cấp cao hơn, đưa ra thủ tục tư vấn người dân về thiết kế các tiện ích địa phương kèm theo các thủ tục đền bù và tái định cư thoả đáng, sẽ giảm thiểu được mâu thuẫn trong các cộng đồng bị ảnh hưởng đối với các công trình cơ sở hạ tầng mới” (nguồn đã dẫn, trang 2)

Vấn đề: Chính sách đền bù

12. **Chính phủ và các tổ chức tài trợ cần có nhiều nỗ lực hơn để hài hoà hoá và giám sát việc thực hiện chính sách đền bù.** Việc giải quyết vấn đề thực hiện các hướng dẫn đền bù không nhất quán là điều rất cần thiết. Việc thực hiện khác nhau tùy theo vị trí và dự án. Những người chịu ảnh hưởng của dự án không biết rõ hoặc không biết các quyền của mình. Vì thế, giám sát chặt chẽ hơn việc thực hiện hướng dẫn về đền bù là rất cần thiết.
13. **Dự án GTNT3 nên nỗ lực trong việc thực hiện chính sách đền bù một cách đồng bộ theo những hướng dẫn đã được thông qua và không nên cho phép địa phương sửa đổi các hướng dẫn này.** Dự án GTNT3 có nhiệm vụ quan trọng trước hết là bảo đảm việc đền bù được thực hiện theo các hướng dẫn đã được thông qua. Dự án GTNT3 cần tăng cường năng lực giám sát để đảm bảo các thủ tục và hướng dẫn đền bù được thực hiện tốt hơn dự án GTNT2.
14. **Cung cấp thông tin rõ ràng về việc đền bù cho những người bị ảnh hưởng:** Thông báo trước cho những người bị ảnh hưởng về dự án đường sắp tới thông qua việc chia sẻ thông tin liên quan và tạo cơ hội gặp gỡ để những người bị ảnh hưởng của dự án có thể bày tỏ vấn đề họ quan tâm với các bên hữu quan. Bên cạnh các buổi gặp, **có thể thông báo các chính sách đền bù trên bảng tin thông báo ở nơi công cộng.**
15. **Xây dựng diễn đàn để người dân đưa ra ý kiến và khiếu nại về vấn đề đền bù** (ví dụ: bộ phận tiếp dân, hộp thư góp ý)

16. **Cán bộ đền bù của huyện cần thảo luận với hộ gia đình về cách thức đền bù (như đất đổi đất hoặc đất quy ra tiền).** Cần thông báo bằng văn bản về giá cả đền bù và từng loại tài sản và mức độ thiệt hại của từng hộ. Quá trình kiểm kê tài sản và áp giá đền bù cần có sự tham gia của chính các hộ bị ảnh hưởng.
17. **Đối với các hộ nghèo bị mất đất canh tác, cán bộ đền bù của huyện cần phối hợp với chính quyền địa phương thoả thuận đền bù bằng diện tích đất sản xuất mới, đảm bảo không để các hộ bị mất đất dẫn tới mất kế sinh nhai.**
18. **Các nhà tài trợ nên có quỹ bồi thường để đẩy nhanh tiến trình dự án.** Điều này còn giúp cho người nghèo được hưởng lợi vì chính quyền địa phương hiện nay đang tránh đầu tư vào đường mới với các quy trình đền bù phức tạp. Chính sách đền bù thực hiện cần hài hoà với chính sách của chính phủ để tránh gây ra sự khác biệt.

Vấn đề: Kiến thức của người địa phương về giao thông

19. **Khuyến khích cộng đồng nông thôn chia sẻ các kiến thức và trao đổi kinh nghiệm** về vấn đề giao thông nông thôn để xây dựng những hiểu biết về giao thông tích cực ở cấp làng xóm. Cộng đồng địa phương cũng đã tới thăm và học hỏi kinh nghiệm các cộng đồng khác về phục hồi đường làng. Dự án GTNT3 có thể hỗ trợ thực hiện các buổi trao đổi và học hỏi từ các kinh nghiệm này. Sử dụng các phương tiện chia sẻ thông tin của địa phương (như bảng thông báo).

B. Để giải quyết các vấn đề về sự đóng góp của cộng đồng

Với đường cho xe cơ giới không có nhiều vấn đề chính về đóng góp cần phải giải quyết. Tuy nhiên, cần đưa ra hướng dẫn về xác định phạm vi và loại hoạt động thuộc trách nhiệm của cộng đồng. Dựa vào đó, cho phép cộng đồng tự quyết định về mức và dạng đóng góp cho việc duy tu bảo dưỡng. Để làm được điều này, cần đưa ra danh sách các chi phí bảo dưỡng và sửa chữa ước tính để hỗ trợ cộng đồng trong việc tính toán mức độ đóng góp bền vững và phù hợp với điều kiện địa phương.

C. Bảo dưỡng và việc làm nông thôn

20. **Dự án GTNT3 không nên dựa vào các cam kết của tỉnh về vấn đề bảo dưỡng đường cho xe cơ giới và đường nông thôn.** Dự án GTNT 3 cần phối hợp với tỉnh tìm ra một phương pháp tối ưu, trong đó kết hợp giao nhiệm vụ sửa chữa nhỏ cho chính quyền địa phương và sửa chữa lớn cho đơn vị kỹ thuật đảm nhiệm. **Chính phủ nên tạo quỹ cho việc bảo dưỡng đường nông thôn và đường cơ giới.** Nên có “quỹ đường” để trang trải chi phí bảo dưỡng cho đường cấp quốc gia và tỉnh cũng như đường nông thôn và cơ giới.
21. **Cung cấp một phần tài chính cho các cộng đồng nông thôn qua các quỹ đường đối với việc bảo dưỡng thủ công các phần được chọn của đường dự án GTNT3.** Người dân địa phương có quyền lợi đối với chất lượng đường ở địa phương và họ cũng cho biết họ sẵn sàng tham gia vào bảo dưỡng đường nếu được cấp kinh phí. Việc thành lập quỹ bảo dưỡng đường do đó là lựa chọn tốt vì sẽ giải quyết được hai vấn đề lớn trong giao thông

nông thôn đó là bảo dưỡng đường, đặc biệt là đường cơ giới, và tình trạng thiếu việc làm ở nông thôn.

22. **Bảo đảm các chủ thi công thuê người ở địa phương thông qua các thủ tục và tiêu chí lựa chọn nhân sự được công nhận chính thức.** Điều này cần thực hiện bằng việc thêm điều khoản về hướng dẫn hợp đồng thuê lao động để chắc chắn là dân nghèo địa phương được lựa chọn đầu tiên làm việc trong các hoạt động dự án đường giao thông liên quan đến thiết kế, giám sát, và thi công. Việc thực hiện các tiêu chí lựa chọn như ưu tiên người nghèo có thể được thực hiện với sự góp ý của các nhà chức trách trong làng.
23. **Tăng chỉ tiêu cho đường giao thông nông thôn có sử dụng lao động làm công mà phần nhiều phụ nữ có thể làm.** Việc này có thể tạo ra thêm cơ hội thu nhập cho phụ nữ.

II. Đường cho xe thô sơ (đường làng)

A. Để giải quyết các vấn đề chính về sự tham gia của cộng đồng

Vấn đề: Dự án GTNT3 chỉ giải quyết vấn đề về đường cơ giới

24. **Cần đưa vào hoạt động của dự án GTNT3 việc nâng cấp đường làng cho xe thô sơ.** Giao thông nông thôn cho người dân địa phương còn bao gồm nhiều loại đường không chỉ đường cho xe cơ giới. Các loại đường khác bao gồm đường cho xe thô sơ, loại đường thường được ưu tiên hơn đường cơ giới.
25. **Dự án GTNT3 có thể học hỏi kiến thức của người dân địa phương và kinh nghiệm thành công** trong việc nâng cấp đường làng.

B. Để giải quyết các vấn đề về sự đóng góp của cộng đồng

Vấn đề: Các chính sách và quyết định về giao thông của tỉnh đối với chiến lược giảm nghèo

26. **Tư vấn cho Ủy ban Nhân dân tỉnh, phòng giao thông và phòng kế hoạch đầu tư tỉnh để xem xét lại và sửa đổi hệ thống đóng góp** cho giao thông nông thôn, trên cơ sở cân nhắc ảnh hưởng đối với đời sống của những người/những xã nghèo nhất.
27. **Thảo luận với chính quyền tỉnh về việc xem xét lại phí phát triển giao thông nông thôn được uỷ thác cho tỉnh**, đặc biệt đối với người nghèo và xã nghèo đã đóng góp đáng kể cho việc nâng cấp đường làng. Hoặc các phí này có thể được dùng để tái đầu tư vào việc phục hồi đường làng, đường xe thô sơ. Đồng thời, người dân địa phương cần được thông báo về việc các loại phí phát triển giao thông nông thôn đang được sử dụng như thế nào.
28. **Hỗ trợ các nhà chức trách tỉnh trong việc tìm nguồn kinh phí hỗ trợ các hộ gia đình nghèo nhất cho các dự án phục hồi đường làng** tại các xã nghèo. Người dân địa phương quan tâm nhiều hơn đến đường làng so với đường cho xe cơ giới nhưng các hộ nghèo nhất thậm chí không thiết tha với các hoạt động đó do thiếu nguồn tài chính.

29. Khuyến khích **chính quyền tỉnh tiếp tục cải thiện các chiến lược thúc đẩy sự phát triển giao thông nông thôn công bằng hơn** bằng cách giảm phân bổ góp vào giao thông nông thôn của các hộ nghèo.

C. BẢO DƯỠNG ĐƯỜNG VÀ VIỆC LÀM CHO NGƯỜI DÂN NÔNG THÔN

30. Tư vấn cho ban giám sát giao thông của làng bổ sung thêm điều khoản về **khả năng thuê nhân công địa phương** khi ký hợp đồng với các chủ thi công địa phương làm đường cho xe 2 bánh. Điều này nhằm đảm bảo là người nghèo ở địa phương được lựa chọn đầu tiên để làm việc trong quá trình thi công đường nông thôn.
31. **Dự án giao thông nông thôn 3 cần cung cấp tài chính phục hồi đường cho xe 2 bánh cho các nhóm hưởng lợi hoặc các xã nghèo** (chẳng hạn ban giao thông làng). Người dân địa phương ưu tiên phục hồi đường làng cho xe 2 bánh hơn đường cơ giới cấp xã huyện. Đặc biệt những người nghèo sẽ có lợi trực tiếp nhiều hơn từ việc phục hồi đường cho xe thô sơ. Cần bàn bạc và thống nhất cách sử dụng bất cứ khoản tiết kiệm nào trước khi hoàn thành kế hoạch. Nếu thống nhất các khoản tiết kiệm thuộc về người hưởng lợi, cần đảm bảo rằng các khoản tiết kiệm đó sẽ được sử dụng cho nhu cầu giao thông nông thôn hay cơ sở hạ tầng chung khác. (Xem cả khuyến nghị 15)

D. TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG

32. Cần có nghiên cứu về **tác động môi trường của việc khuyến khích khai thác và sử dụng nguyên liệu địa phương** cho xây dựng đường nông thôn. Nghiên cứu này đã tìm thấy bằng chứng về sự suy giảm chất lượng môi trường nghiêm trọng dọc theo các đường ở tỉnh Phú Thọ.

1. Giới thiệu

Cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn là một điều kiện tiên quyết để phát triển nông thôn. Ở Việt Nam, cả chính quyền trung ương và lãnh đạo địa phương đều ưu tiên đầu tư đường nông thôn hơn các lĩnh vực khác, do đường sá được xem là cơ sở cho các hoạt động phát triển khác. Ngân hàng Thế giới (WB) và Bộ Phát triển Quốc tế Anh (DFID) đã tham gia vào dự án giao thông nông thôn ở Việt Nam thông qua chương trình Giao thông Nông thôn 2 (GTNT2), trong đó bao gồm cấp vốn đầu tư và hỗ trợ kỹ thuật để trợ giúp xây dựng chính sách giao thông nông thôn.

Hiện nay DFID đang hỗ trợ việc xây dựng tác phát triển chính sách giao thông nông thôn, trong đó bao gồm:

1. Chiến lược Giao thông Nông thôn sửa đổi; và
2. Sổ tay Giao thông Nông thôn cấp Tỉnh.

Nghiên cứu này dự kiến được sử dụng làm cơ sở cho việc thiết kế dự án GTNT3 hiện đang được xây dựng dựa trên cơ sở cung cấp thông tin cho cả vấn đề trên.

Nghiên cứu sẽ chú trọng vào hai lĩnh vực liên quan đến nhau là:

a) Sự đóng góp của cộng đồng

Đầu tư đường sá tương đối tốn kém hơn so với các khoản đầu tư phát triển nông thôn khác. Do đó, lãnh đạo địa phương thường phải dựa vào ngân sách địa phương để tạo vốn đầu tư, trong đó cộng đồng địa phương đóng góp một phần quan trọng cho việc xây dựng và bảo dưỡng đường giao thông nông thôn. Một số ý kiến lo ngại rằng việc này dẫn đến gánh nặng bất hợp lý đối với người nghèo và mức độ cũng như ảnh hưởng của hệ thống này đối với sinh kế của người nghèo vẫn chưa được tìm hiểu đầy đủ.

b) Sự tham gia của cộng đồng

Việc hoạch định giao thông nông thôn ở Việt Nam đa phần là một hoạt động cấp tỉnh, trong đó sự tham gia của cán bộ huyện và xã chỉ giới hạn ở việc yêu cầu cấp trên đầu tư vốn; trên cơ sở đánh giá nhu cầu của các cán bộ lãnh đạo. Phương pháp tiếp cận này được lặp lại trong việc lựa chọn hướng tuyến, tiêu chuẩn xây dựng, nhà thầu, phương pháp giám sát và hệ thống bảo dưỡng. Tóm lại, ít khi có sự tham vấn hay tham gia của cộng đồng địa phương trong quá trình ra quyết định. Vì vậy cần phải tìm hiểu kỹ hơn hệ thống ra quyết định hiện tại hoạt động như thế nào và xác định các lĩnh vực trong đó việc tăng cường sự tham gia sẽ có lợi cho người sử dụng và người quản lý thuộc chuyên ngành giao thông nông thôn.

Mục tiêu của nghiên cứu:

1. Xác định các loại đóng góp của cộng đồng địa phương cho giao thông, và ảnh hưởng của nó đến đời sống người dân
2. Xác định vai trò của cộng đồng địa phương trong việc ra quyết định thuộc lĩnh vực giao thông nông thôn
3. Để đạt được mục đích 1 và 2, nghiên cứu sẽ đưa ra khuyến nghị các biện pháp để giải quyết các vấn đề chính mà Bộ Giao thông Vận tải có thể xem xét
4. Rà soát lại các cơ hội việc làm trong lĩnh vực giao thông nông thôn ở cấp xã.

Nhóm nghiên cứu của SEACAP cũng được yêu cầu xem xét các kinh nghiệm quốc tế có liên quan đến sự tham gia của cộng đồng (xem Phụ lục 7).

Phương pháp luận của nghiên cứu này được giải thích trong Phụ lục. Nói ngắn gọn, giai đoạn đầu của nghiên cứu thực hiện rà soát toàn diện tổng quan tài liệu hiện có liên quan đến kinh nghiệm về sự tham gia và đóng góp của cộng đồng ở Việt Nam (xem phần Tài liệu Tham khảo). Sau đó, nhóm nghiên cứu thực hiện 14 buổi phỏng vấn các cán bộ, quan chức từ chính phủ, các tổ chức phi chính phủ và các nhà tài trợ ở Hà Nội (Chương 2).

Giai đoạn hai bao gồm việc tiến hành khảo sát tại bốn xã: mỗi tỉnh hai xã : các xã Loan Mỹ và Hoà Hiệp thuộc tỉnh Vĩnh Long ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long và các xã Tất Thắng và Vinh Tiền thuộc tỉnh Phú Thọ ở khu vực miền núi phía bắc (Chương 3 và 4). Việc khảo sát mang tính định tính và phương pháp nghiên cứu áp dụng bao gồm phỏng vấn bán cấu trúc, phỏng vấn cá nhân và phỏng vấn nhóm, phân tích tình huống dựa trên vẽ bản đồ có sự tham gia, quan sát và đi. Một điểm lưu ý là, dự án này sẽ không thực hiện nghiên cứu thực địa định tính và chi tiết do quy mô của dự án như được nêu trong điều khoản tham chiếu là “chủ yếu dựa trên các nghiên cứu hiện tại và tham vấn chuyên gia trong lĩnh vực phát triển cộng đồng, giao thông và phát triển xã hội, với việc nghiên cứu thực địa hạn chế để đánh giá các phát hiện và thử nghiệm kiến nghị” (xem điều khoản tham chiếu, trang 1, phụ lục 1). Do vậy, nghiên cứu thực địa của chúng tôi tập trung vào 4 xã nêu trên. Chúng tôi cũng nhấn mạnh sự hạn chế trong việc suy rộng ra các tỉnh khác và sẽ thực hiện so sánh giữa các tỉnh nếu có thể thực hiện được và phù hợp.

Giai đoạn ba và bốn của nghiên cứu liên quan đến việc tìm hiểu các kinh nghiệm quốc tế có liên quan khác về sự tham gia của cộng đồng (phụ lục) và trình bày các phát hiện chính (Chương 6) cho Dự án Giao thông Nông thôn 3, Bộ Giao thông Vận tải và các nhà tài trợ, sau đó là chuẩn bị báo cáo cuối cùng.

2. Tóm tắt một số vấn đề về giao thông nông thôn dựa trên tổng quan tài liệu sẵn có và các cuộc phỏng vấn tiến hành tại Hà Nội

2.1 Tóm tắt một số vấn đề về giao thông nông thôn dựa trên tổng quan tài liệu sẵn có

2.1.1 Những đóng góp của cộng đồng

Có rất nhiều nghiên cứu về đóng góp của người dân địa phương đối với xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn nói chung. Những vấn đề chính thường rơi vào hai loại dưới đây:

1. lo ngại của người nông dân về loại hình và gánh nặng đóng góp
2. thiếu thông tin, sự phối hợp và theo dõi giám sát

Lo ngại của người nông dân về loại hình và gánh nặng đóng góp

Các khoản đóng góp và phí là thành phần quan trọng của ngân sách xã, thậm chí nhiều khi lớn hơn ngân sách từ trên rót xuống. Một số xã thu những khoản phí mà sau đó chuyển trực tiếp vào hạch toán thu chi hiện tại của xã. Trên thực tế, hầu hết các xã không nắm vững về các loại phí và đóng góp trừ khoản tổng 10% chi phí công trình. Không ai chắc chắn tỉ lệ phần trăm này dựa vào tổng chi phí dự án hay dựa vào kinh phí xây dựng (Bộ Kế Hoạch Đầu Tư, Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc, Cơ quan hợp tác hỗ trợ các xã nghèo nhất, 2003).

Một số dự án hạ tầng cơ sở nông thôn có tỉ lệ đóng góp cố định 10% không tính đến loại hình, quy mô hay tính chất của ngân sách. Ở những nơi khi chủ đầu tư là cấp huyện hay cấp tỉnh, người dân thường không thoải mái với yêu cầu đóng góp 10%. Thực trạng này ngày càng phức tạp do thiếu sự tham vấn với các bên hưởng lợi về loại hình, số tiền và thời gian đóng góp, đặc biệt trong giai đoạn thiết kế, gây nên những nghi ngờ của các bên hưởng lợi về sự công bằng trong cách thức làm việc (Bộ Kế Hoạch Đầu Tư, Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc, Cơ quan hợp tác hỗ trợ các xã nghèo nhất, 2003).

Một số nghiên cứu³ chỉ ra rằng hệ thống tính toán các khoản đóng góp và phí thường khó hiểu và không minh bạch. Người nông dân lo ngại và không hiểu về các loại phí và các khoản đóng góp mà họ phải nộp. Những khoản đóng góp và phí này phần lớn do các cấp địa phương quản lý và không dính dáng gì đến các loại thuế quốc gia, vì thế rõ ràng tạo ra sự khó hiểu và nghi ngờ cho người dân. Trong nghiên cứu Đánh giá chi tiêu công (2000) những người được hỏi cho biết rằng họ không rõ họ phải nộp bao nhiêu cho bất cứ khoản đóng góp cụ thể nào. Họ không thể xác minh mức cần nộp hay đặt câu hỏi cho những khoản đó. Vì thế rất khó đánh giá các hộ gia đình đã chi bao nhiêu tiền. Những số liệu trong Đánh giá chi tiêu công (2000) chỉ ra rằng tỷ lệ những khoản đóng góp và phí chiếm trong thu nhập hàng năm những hộ nghèo phải nộp sau khi trừ thuế lớn hơn các hộ giàu.

Các nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, Bộ Tài Chính, Tổ chức ActionAid (2000) chỉ ra rằng:

³ Tổ chức Oxfam Anh và Ireland (1996); Nguyễn Mạnh Huân (1998); Action Aid Việt Nam, 2000; PER (2000)..

- a) **chính quyền địa phương có một số cách tính toán các khoản đóng góp và phí** (dựa theo đầu nhân công, phụ nữ, sào đất⁴, theo hộ gia đình, theo đầu người, và những cách khác);
- b) **có sự khác biệt đáng kể về con số, mức độ và cách tính toán các loại phí giữa các xã** (các khoản đóng góp chính thức hoặc “tự nguyện”). Sự khác biệt này phát sinh do mỗi cấp hành chính dựa vào những chỉ đạo ở cấp trên và thêm vào đó ý kiến của mình. Vì thế các loại phí và đóng góp phản ánh một loạt các quyết định, nghị định và pháp lệnh của các cấp chính quyền.

Người được phỏng vấn trong Nghiên cứu Đánh giá chi tiêu công không cho rằng tất cả các loại phí và đóng góp là không công bằng nếu như chúng gắn liền với việc cung cấp các dịch vụ (dịch vụ tương xứng với đồng tiền bỏ ra). Mức học phí tại tất cả các xã đều như nhau và tuân thủ theo quy định của nhà nước. Tuy nhiên có những khoản đóng góp thêm liên quan đến giáo dục được xem là gánh nặng thực sự. Những khoản phí không phổ biến là:

- phí thủy lợi vì nó không liên quan gì đến lượng nước người dân có thể sử dụng;
- phí khuyến nông - quá cao so với dịch vụ mà người dân nhận được.

Người dân sẵn sàng đóng góp nếu có các biện pháp khuyến khích. Một biện pháp khuyến khích dễ thấy là việc kiểm soát quá trình xây dựng và các khoản thu chi tài chính (giám sát). Một biện pháp nữa là giao những khoản chi dự kiến cho người hưởng lợi, với thoả thuận rằng bất kỳ những khoản chi nào có thể tiết kiệm được sau khi hoàn tất dự án sẽ thuộc về người hưởng lợi. Các khoản tiết kiệm được sẽ được dùng cho các nhu cầu chung khác. Những biện pháp này hiện ít được thực hiện. Người dân thường phàn nàn về “phí cao”, “thiếu minh bạch trong tính toán” và “gánh nặng lớn cho những người hưởng lợi nghèo” (Bộ Kế Hoạch Đầu Tư, Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc, Cơ quan hợp tác hỗ trợ các xã nghèo nhất 2003). Ví dụ, khi việc quản lý các khoản đầu tư chuyển cho cấp cơ sở (thôn/xã), người dân rất nhiệt tình và sẵn sàng đóng góp (như Chương trình 135 tại Tuyên Quang).

Thiếu thông tin, phối hợp và giám sát

Hầu hết các hộ gia đình trong Nghiên cứu Đánh giá chi tiêu công (2000) không biết gì về ngân sách xã (Đánh giá chi tiêu công 2000). Nghị định của Chính phủ số 29/1998/NĐ-CP (Nghị định Dân chủ cơ sở) yêu cầu các cán bộ xã công khai ngân sách và các khoản thực chi. Có rất ít bằng chứng chứng tỏ điều này được thực hiện. Cán bộ xã thường có những thông tin chi tiết hơn hộ gia đình có được. Đối với hộ gia đình, tính toán khoản phải nộp là quá trình rất phức tạp, khó hiểu và dễ nhầm. Điều này có nghĩa là chỉ 1-2 người trong xã hiểu hết tất cả các loại phí và biết chúng được tính toán như thế nào. Tổng số tiền đóng góp của mỗi hộ gia đình phụ thuộc vào: tỉnh, huyện, xã, số nhân khẩu, số học sinh trong hộ, số phụ nữ trong hộ, thu nhập của hộ; đủ điều kiện được miễn toàn bộ hay một phần. Tuy nhiên, hướng dẫn miễn giảm cũng không phải lúc nào rõ ràng (Đánh giá chi tiêu công 2000).

Bên cạnh đó, cán bộ địa phương có thể cố gắng đơn giản hoá yêu cầu nộp vì họ cho rằng các hộ gia đình sẽ không hiểu được nếu chia nhỏ chi tiết các khoản phí. Có lẽ điều này đúng ở một số khía cạnh nào đó, nhưng gộp những khoản phí khác nhau của các dịch vụ khác nhau cũng không đem lại sự rõ ràng hơn. Ngoài ra ngay cả cán bộ địa phương cũng sẽ gặp khó khăn để hiểu hệ thống thu các khoản đóng góp (Đánh giá chi tiêu công 2000).

⁴ 1 sào tương đương với 360 m²

Sự kết hợp giữa thiếu thông tin về các khoản chi cấp xã và thiếu minh bạch trong việc tính toán các khoản đóng góp và phí tạo ra sự khó hiểu. Thiếu một cơ chế rõ ràng giải quyết những bất bình liên quan đến vấn đề này có thể làm tình trạng ngày càng xấu hơn (Mattner 2004, Đánh giá chi tiêu công 2000).

Thiếu sự phối hợp trong những trường hợp xã phải cùng một lúc thực hiện nhiều dự án từ các nguồn ngân sách khác nhau. Không có minh chứng về việc có sự phối hợp thực hiện giữa những dự án này hoặc có tham vấn của các bên hưởng lợi về lập kế hoạch thời gian thực hiện thích hợp, trong khi chủ thầu công trình phàn nàn về việc thiếu đóng góp nhân lực (Shanks và các cộng sự 2003).

Một vấn đề nữa là tình trạng tham nhũng và chi sai không kiểm soát được, vì cán bộ địa phương bổ sung nguồn thu nhập cò mồi của họ bằng cách thu sai quy định đối với những ai có tiền. Cùng với những ví dụ về tình trạng quản lý hành chính yếu kém, có những báo cáo cho biết cán bộ địa phương bán đất công bất hợp pháp để làm giàu cho họ và gia đình. Tình trạng này tác động bất lợi nhất cho người nghèo, khi họ không thể chi tiền để bảo vệ quyền lợi của mình.

Đồng thời chính quyền trung ương không thể giám sát các cán bộ địa phương và bắt buộc họ tuân thủ luật và các quy định. Các vụ việc vi phạm pháp luật và các thủ tục thường qua đi mà không có các biện pháp xử lý tiếp theo (Mattner, 2004, Shanks và các cộng sự, 2003).

2.1.2 Sự tham gia của cộng đồng

Những vấn đề liên quan đến việc thiếu sự tham gia quyết định của cộng đồng trong những dự án giao thông nông thôn cơ bản về **các vấn đề về hành chính, đóng góp và ngân quỹ.** Các vấn đề hành chính liên quan đến việc thực hiện không đồng bộ Nghị định 29 trên cả nước, sự tham gia một phần của cộng đồng trong các dự án nông thôn, thiếu cán bộ địa phương có năng lực, những khó khăn hành chính và thực tế tại những vùng nhất định, và tham nhũng (xem các phần dưới).

Thứ hai, sự tham gia thường được hiểu là mức độ đóng góp của cộng đồng và cán bộ địa phương: “ai đóng góp càng nhiều, tham gia càng nhiều.” Người dân địa phương thường được yêu cầu đóng góp (tiêu chuẩn) dưới dạng tự nguyện như nhân công (không trả tiền công), vật liệu hay tiền mặt. Mức độ đóng góp tuy nhiên không phải lúc nào cũng tương quan với khả năng có thể nộp của người dân địa phương. Ngoài ra, họ hầu như không biết và không được kiểm soát việc chi tiêu các khoản mà họ đóng góp.

Thứ ba, vì chính quyền địa phương thiếu nguồn lực để tạo điều kiện cho việc tham gia của người dân vào quá trình quyết định, cần thiết phải có quỹ hỗ trợ từ các nhà tài trợ cho các cơ chế tham vấn cộng đồng và đào tạo tập huấn cho cán bộ địa phương, và theo các nghiên cứu, điều này có thể có ảnh hưởng tích cực đến việc tham gia của người dân vào quá trình quyết định.

Phần tiếp theo sẽ thảo luận chi tiết hơn về ba vấn đề này.

Các vấn đề hành chính

Hầu hết các bằng chứng cho thấy sự khác biệt trong việc thực hiện Nghị định 29 trên cả nước. Những trách nhiệm hành chính không rõ ràng và thiếu sự trao quyền quyết định cho hội đồng nhân dân xã làm phức tạp quá trình thực hiện. Trong một nghiên cứu về dự án WB-CBRIP, ít thông tin về các luật định mới ở cấp địa phương là do năng lực yếu kém của chính quyền địa phương trong việc thực hiện nghị định, cũng có nghĩa là nghị định chưa được thực thi đầy đủ (tư vấn của Oxfam Hồng Kông, 2000). Vùng miền núi phía bắc và Tây Nguyên có những khó khăn riêng, ở những nơi này nghèo đói vẫn là một vấn đề cấp bách nên việc thực hiện Nghị định 29 gần như chưa được triển khai.

Vấn đề này không chỉ phản ánh “bộ máy hành chính chậm chạp” mà còn thể hiện những khó khăn cụ thể. Ở những vùng nông thôn hẻo lánh và thưa dân, việc phổ biến thông tin hay tạo điều kiện để người dân tham gia còn gặp nhiều thách thức lớn. Ngoài ra, vì những vùng nông thôn thường có mức sống thấp, người dân sẽ thấy khó khăn khi tham gia tích cực vào quá trình ra quyết định (Mattner, 2004).

Việc thiếu hướng dẫn cụ thể và đơn giản cho người dân địa phương hiểu phương thức tham gia và việc thiếu năng lực lập kế hoạch có sự tham gia cũng như phương thức quản lý của các cán bộ cấp huyện và xã làm hạn chế quá trình tham gia của người dân ở cấp xã. Trong một số trường hợp, các xã nghèo phải thực hiện những thủ tục tham gia vào quá trình quyết định khác nhau cho những dự án khác nhau ở cùng một địa phương, dẫn đến sự phức tạp.

Sự tham vấn của người dân địa phương và các nhóm hưởng lợi khác thường chỉ diễn ra một lần ở giai đoạn lựa chọn (Shanks, A, Bùi Đình Toại và các cộng sự, 2003). Một cách lý tưởng là các nhóm thụ hưởng và các bên liên quan nên tham gia vào tất cả các giai đoạn của quá trình quản lý từ lập kế hoạch đến triển khai và thực hiện bảo dưỡng (Nghiên cứu chiến lược Bộ Giao thông Vận tải, 2000).

Các cấp chính quyền địa phương thường không thể cung cấp các dịch vụ và phương tiện thoải mái với tiền thuế và những đóng góp bắt buộc về nhân lực và tài chính trong những dự án cơ sở hạ tầng. Ở một chừng mực nào đó, đây là do cơ cấu của bộ máy hành chính kém hiệu quả và các cán bộ địa phương thiếu trình độ chuyên môn cần thiết cho vị trí của mình.

Các vị đại biểu hội đồng nhân dân ở địa phương yêu cầu tuân thủ chính sách và đòi hỏi thực hiện công bằng, đồng thời họ cũng là những thành viên của cộng đồng địa phương. Vì thế, họ thường phải chăm chú đến các mối quan hệ cá nhân và thực thi các chính sách Nhà nước theo cách thức có chọn lọc, đặc biệt là ở nông thôn. Chính quyền trung ương không thể giám sát chính quyền địa phương một cách chặt chẽ (Mattner, 2004).

Những vấn đề về đóng góp

Sự tham gia trong các dự án cơ sở hạ tầng ở nông thôn nói chung được thực hiện chủ yếu thông qua những yêu cầu tiêu chuẩn về đóng góp của cộng đồng, dưới dạng tự nguyện như nhân lực (không trả tiền công), cung cấp đất vào bằng nguyên vật liệu hay tài chính, chiếm khoảng 5-20% tổng chi phí xây dựng và thường được áp dụng một

cách thống nhất cho tất cả các công trình (Shrank, A, Bùi Đình Toại và các cộng sự, 2003). Điều này rõ ràng không giống với việc tham gia.

Đánh giá chi tiêu công phát hiện rằng các khoản đóng góp theo yêu cầu không gắn liền với khả năng đóng góp. Về vấn đề tổng số tiền phải nộp (các khoản đóng góp, phí, thuế) của xã hội, báo cáo Đánh giá chi tiêu công (2000) phát hiện rằng tỷ lệ trong thu nhập sau khi trừ thuế của những khoản đóng góp và phí mà những hộ nghèo phải nộp có lúc lớn hơn các hộ giàu. Tuy nhiên rất khó thu thập thông tin chính xác các hộ gia đình đã phải trả bao nhiêu cho thuế, phí và các đóng góp khác vì rất nhiều hộ gia đình không chia nhỏ những chi phí này. Tìm mối liên hệ trực tiếp giữa khả năng thu nhập và những chi phí này có thể là một cách trong tương lai làm giảm gánh nặng cho người nghèo.

Lý do hợp lý của sự đóng góp của cộng đồng là nhằm nâng cao quyền sở hữu của địa phương đối với công trình. Thực hiện cơ chế bù đắp chi phí và thu phí người sử dụng có giá trị tương đương nhau nhưng cơ chế thứ nhất đáp ứng được mục tiêu lâu dài hướng tới hệ thống cung cấp dịch vụ công bền vững. Tuy nhiên trên thực tế, các cán bộ xã rất khó giải thích cho người dân địa phương những thuật ngữ và điều kiện của hệ thống, như rất nhiều những chương trình khác cũng gặp khó khăn tương tự trong quá trình thực hiện (Shrank, A, Bùi Đình Toại và các cộng sự, 2003).

Những vấn đề về ngân quỹ

Các cơ quan phát triển và các nhà tài trợ có xu hướng nhấn mạnh cách thức tăng cường các biện pháp tham gia của người dân trong các chương trình phát triển của Nghị định 29 . Các đánh giá tích cực về quá trình thực hiện của Nghị định 29 nói chung chỉ ra được những tiến bộ trong quá trình lập kế hoạch và những lợi ích cho người dân.

Ví dụ, đã có nhiều báo cáo về những phát triển tích cực của Chương trình phát triển vùng núi nông thôn Việt Nam - Thụy Điển tại Phú Thọ và Sáng kiến Quản lý thủy lợi có sự tham gia của người dân do Chính phủ Đan Mạch hỗ trợ. Ở cả hai trường hợp trên, các nhà tài trợ đã cung cấp tài chính xây dựng các cơ chế tham vấn cộng đồng và tập huấn cho cán bộ địa phương để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình ra quyết định có sự tham gia của người dân. Có thể nhận thấy rằng việc quản lý các nguồn lực địa phương ở những tỉnh này đã được nâng cao đáng kể, mặc dù không rõ mức độ bền vững của hệ thống này thế nào khi các nhà tài trợ ngừng hỗ trợ (Mattner, 2004).

Do sự khan hiếm nguồn lực sẵn có tại địa phương và thiếu quỹ hỗ trợ, sự tham gia của người dân rất dễ trở thành những yêu cầu mang tính hình thức. Các cán bộ địa phương không được thông báo tốt về những quy định của Nghị định 29 và chỉ thông báo cho người dân sau khi đã đưa ra những quyết định chính. Ngoài ra, đặc biệt tại các khu vực nông thôn hẻo lánh, cán bộ chịu trách nhiệm phải thực thi sự minh bạch và sự tham gia của người dân thường có xu hướng kế thừa và tiếp tục hiện trạng sẵn có (Mattner, 2004).

Các vấn đề tham gia cộng đồng khác từ kinh nghiệm dự án WB-CBRIP là **thiếu cán bộ huy động xã hội có năng lực và quá trình tham gia thống nhất** (Oxfam Hồng Kông 2000 và DARD, MPT 2003). Các dự án và chương trình khác nhau sử dụng các quá trình khác nhau. Sự tham gia cộng đồng vẫn mang tính hình thức trong việc xác định nhu cầu và kế hoạch thực hiện. Những nhóm nghèo nhất vẫn rất khó phát biểu nhu cầu và ưu tiên của họ. Đồng thời cả dự án của chính phủ và được tài trợ đều cho thấy sự yếu kém trong việc giám sát tham gia và hậu thuẫn. Ban giám sát thôn có ít năng lực do không được đào tạo và có ít quyền (báo cáo phát triển Việt Nam 2004).

2.2 Tóm tắt những vấn đề về giao thông nông thôn dựa trên những cuộc phỏng vấn tiến hành tại Hà Nội

Nhóm nghiên cứu đã phỏng vấn các đại diện từ một số cơ quan chính phủ, cơ quan tài trợ và tổ chức phi chính phủ tại Hà Nội bao gồm: Bộ Giao thông Vận tải, Tổ chức Oxfam Anh và HongKong, Ban Quản lý Dự án Giao thông Nông thôn 3, Ban Quản lý Dự án Giao thông Nông thôn 2, Ban QLDA 18, Viện Chiến lược và Phát triển GTVT, Ngân hàng Thế giới, và Công ty tư vấn quốc tế WSP(xem phụ lục 1 danh sách tên các cơ quan). Phần sau đây trình bày một loạt những ý kiến của những người được phỏng vấn về sự tham gia và đóng góp của người dân đối với giao thông nông thôn.

2.2.1 Những ý kiến về đóng góp của cộng đồng

Đáng ngạc nhiên là các ý kiến về đóng góp của cộng đồng đối với giao thông nông thôn rất đa dạng. Những ý kiến liệt kê dưới đây đã được ghi lại và được giải thích chi tiết hơn ở dưới:

- A. "đóng góp là một gánh nặng thêm cho người nghèo"
- B. "huy động nguồn lực từ cộng đồng rất khó vì người dân còn quá nghèo để đóng góp"
- C. "người nghèo sẵn sàng đóng góp nếu họ có thể"
- D. "những người rất nghèo luôn có thể đóng góp sức lao động của mình"

A. "gánh nặng thêm cho người nghèo"

Một người được phỏng vấn cho rằng cơ chế đóng góp chưa công bằng: người giàu có thể đóng góp bằng tiền hoặc bằng hình thức khác nhưng người nghèo không có sự lựa chọn mà chỉ có thể đóng góp bằng ngày công lao động. Vì người nghèo không thể nộp thuế, họ (bắt buộc) phải đóng góp nhân công để thường xuyên bảo dưỡng tuyến đường. Đây chính là mặt trái của sự tham gia của cộng đồng. Đây là một gánh nặng thêm cho người nghèo. Các dân tộc thiểu số thường được miễn đóng góp, nhưng cơ chế miễn giảm không rõ ràng. Chỉ có Phòng Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm quản lý các khoản đóng góp, còn cộng đồng không được biết những khoản này được sử dụng như thế nào [Phỏng vấn cơ quan tư vấn]

Oxfam cho biết họ hỗ trợ đến 90% chi phí xây dựng của các công trình; phần còn lại là do đóng góp. Mức đóng góp tùy thuộc vào từng loại dự án xây dựng cơ sở hạ tầng: khoảng 3-5% nếu là làm đường. Mức đóng góp cũng khác nhau tùy theo những nhóm thu nhập khác nhau (người nghèo và người giàu). Quan sát cho thấy những khoản đóng góp này vẫn đáng kể đối với người nghèo, đặc biệt ở những vùng có nhiều chương trình cùng được triển khai.

B. Huy động nguồn lực từ cộng đồng rất khó vì người dân còn quá nghèo để đóng góp

Một cán bộ Nhà nước cho rằng đóng góp của cộng đồng được quy định theo ngày công lao động tự nguyện. Ông cho biết không có một quy định cụ thể nào cho việc đóng góp đối với giao thông nông thôn. Hiện nay có khoảng 200 xã không có đường. Huy động đóng góp từ cộng đồng rất khó đối với những nơi như vậy do người dân quá nghèo để đóng góp thêm. Ông chỉ ra Viện Chiến lược và Phát triển GTVT vì thế đã đề xuất chia Việt Nam thành sáu vùng kinh tế - xã hội khác nhau. Tuy nhiên, đề xuất này chưa được Chính phủ thông qua [Phòng vấn cơ quan nhà nước]

C. Người nghèo sẵn sàng đóng góp nếu họ có thể

Người dân có hiểu biết tốt về vấn đề này và sẵn sàng đóng góp nhưng ở một số địa phương, người dân quá nghèo để thực hiện điều này. Các khoản chi tiêu của xã minh bạch; người dân biết họ đóng góp bao nhiêu và đã tiêu hết bao nhiêu tiền. Không có bằng chứng tham nhũng. Chủ tịch UBND huyện quyết định mức đóng góp vì thế hệ thống này khác nhau ở mỗi huyện. Ông cũng đề cập đến Bộ Lao động Thương binh và Xã hội đã cho biết mỗi người lao động đóng góp 10 ngày công xây dựng các công trình nông thôn (trường học, đường, thủy lợi, v.v...) Chính quyền địa phương có thể phân chia những đóng góp nhân công này cho những dự án hạ tầng cơ sở nông thôn khác nhau [Phòng vấn cơ quan nhà nước]

Viện Chiến lược và Phát triển GTVT, thay mặt Bộ GTVT đã đệ trình đề án phân phối đầu tư cho giao thông nông thôn lên Chính phủ Việt Nam, theo đó nguồn đầu tư sẽ khác nhau tùy theo vùng (xem Bảng 2.1 dưới đây)

Bảng 2.1 Đề xuất mức đầu tư của Chính phủ giao thông nông thôn của mỗi vùng

Loại vùng	Mức đầu tư đề nghị
vùng núi	80%
cao nguyên	60%
vùng đồng bằng	40%

Nguồn: SEACAP15 phỏng vấn Viện chiến lược và phát triển giao thông vận tải, 2004.

D. Những người rất nghèo luôn có thể cung cấp sức lao động

Một cán bộ Nhà nước khác cho rằng người dân nên đóng góp để họ có thể cảm thấy họ là người đầu tư chứ không phải người nhận. Kể cả những người rất nghèo luôn có thể đóng góp sức lao động. Tuy nhiên ông không cho biết về mức đóng góp cố định. Ông chỉ ra rằng thông thường các tổ chức tài trợ hỗ trợ 90 - 95% chi phí xây dựng, phần còn lại là vốn đối ứng. Ông cũng cho rằng người dân địa phương tham gia vào quá trình giám sát công trình rất tốt [Phòng vấn cơ quan nhà nước].

2.2.2 Những ý kiến về sự tham gia của cộng đồng

Hầu hết những người được phỏng vấn cơ bản đồng ý rằng việc lập kế hoạch có sự tham gia của người dân chưa đạt được tiêu chuẩn đối với phân ngành giao thông nông thôn nói chung, và so với dự án GTNT2 nói riêng. Bảng 2.2 trình bày tổng quát nguyên nhân do người được phỏng vấn đưa ra (không theo thứ tự quan trọng nào). Một số người cho rằng tình trạng này là do hạn chế về kiến thức kỹ thuật liên quan đến xây dựng đường sá (hay hạn chế về kỹ năng quản lý) hoặc hạn chế về tài chính của người dân địa phương (ví dụ họ quá nghèo, vì thế không quan tâm). Những ý kiến khác nhấn mạnh việc thiếu năng lực của chính quyền địa phương, thiếu sự quan tâm của các nhà tài trợ và những thủ tục dự án không có hiệu quả.

Một người được phỏng vấn có ý kiến các cộng đồng nông thôn có thể tham gia một cách thoải mái thông qua họp tại cấp xã vì "người dân có thể cởi mở và được tự do thảo luận nhiều vấn đề tại những cuộc họp xã."

Bảng 2.2 Nguyên nhân sự tham gia yếu kém của cộng đồng đối với giao thông nông thôn

Những lý do do một số người được phỏng vấn tại Hà Nội đưa ra về vấn đề tham gia yếu kém của người dân
A. Cơ chế dự án GTNT2 cho sự tham gia của người dân là không thực tế
B. Không có sự theo dõi quá trình tham gia của người dân trong dự án GTNT2
C. Người dân địa phương có ít hiểu biết về những vấn đề kỹ thuật và quản lý giao thông nông thôn
D. Các nhà tài trợ chưa coi trọng sự tham gia của người dân trong giao thông nông thôn.
E. Chính phủ Việt Nam không có quy định cụ thể nào về sự tham gia của người dân trong giao thông nông thôn
F. Cơ cấu thể chế và năng lực có ảnh hưởng tiêu cực đối với sự tham gia của người dân trong giao thông nông thôn

Nguồn: SEACAP15 phỏng vấn một số đại diện tại Hà Nội.

Theo một cán bộ của cơ quan tài trợ được phỏng vấn, cách tiếp cận tham gia của cộng đồng trong dự án GTNT2 không giống với cách tiếp cận của các dự án phát triển dựa vào cộng đồng. Các dự án phát triển dựa vào cộng đồng theo sát quá trình phát triển bắt đầu từ dưới (ví dụ: cấp xã) và xã quyết định về các ưu tiên đầu tư cơ sở hạ tầng (đường sá, trường học, trạm xá...). Các dự án GTNT2 theo hướng các quyết định từ trên xuống - từ chính quyền cấp trung ương (Bộ Giao thông vận tải) đến cấp tỉnh (Sở Giao thông vận tải) gặp các kênh quyết định từ phía dưới lên - từ cấp xã lên cấp huyện (phòng Giao thông) ở giữa. Thách thức ở đây là làm thế nào có thể kết hợp một cách hiệu quả các kênh quyết định từ trên xuống và từ dưới lên. Ngoài ra cộng đồng nông thôn có sự tham gia trên toàn bộ mạng lưới vùng nhưng mức độ tham gia sẽ khác với từng tuyến đường (đường của tỉnh, huyện, xã, thôn).

Một người được phỏng vấn khác góp ý về khái niệm đường nông thôn nên dựa vào trách nhiệm quản lý, ví dụ những tuyến đường do huyện quản lý là đường của huyện, những tuyến đường do xã quản lý là đường của xã và tương tự. Giao thông nông thôn nên tập trung vào 3

cấp đường: đường của huyện, xã và thôn. Tại rất nhiều nơi người dân nghĩ rằng họ chỉ chịu trách nhiệm đường của thôn mình vì dự án GTNT2 chỉ đầu tư đến đường của xã.

Mỗi nguyên nhân trong bảng 2.1 được phân tích chi tiết với trích dẫn từ những cuộc phỏng vấn.

A. Cơ chế tham gia của người dân là không thực tế ở dự án GTNT2

Các thủ tục dự án được quy định trong tài liệu dự án GTNT2 không thực tế để có thể thực hiện đầy đủ. “Văn bản đánh giá dự án và sổ tay thực hiện dự án có lẽ quá phức tạp. Có quá nhiều thủ tục phải tiến hành để thực hiện lập kế hoạch và quản lý có sự tham gia của người dân. Cần thiết phải rà soát lại những thủ tục này để có thể đưa ra những khuyến nghị về những gì nên hoặc không nên thực hiện trong dự án GTNT3.” [Phòng vấn cơ quan tài trợ]

“Sở Giao thông vận tải sử dụng một số phần trong sổ tay thực hiện dự án nhưng về cơ bản, đây chỉ là bản liệt kê những mục cần kiểm tra cho các chuyên gia tư vấn. Chỉ việc đánh dấu vào các ô và ở một số địa phương kết quả giống hệt nhau. Ngay cả khi danh sách này được thực hiện một cách nghiêm túc, nó cũng không được sử dụng. Không có động cơ khuyến khích việc sử dụng.”

[Phòng vấn cơ quan tư vấn]

B. Người dân địa phương có ít hiểu biết về vấn đề kỹ thuật và quản lý

Sự tham gia của cộng đồng hạn chế do những hạn chế về năng lực của người dân địa phương. Các đại diện của Chính phủ trong những cuộc phỏng vấn riêng rẽ cho biết sự tham gia của người dân là rất quan trọng nhưng người dân địa phương không thể tham gia một cách hiệu quả do kiến thức kỹ thuật và năng lực quản lý của họ khá hạn chế. “Họ (người dân địa phương) cần chỉ đạo từ huyện. Chính quyền xã cùng với chính quyền cấp huyện quyết định việc chọn lựa đường sá.” Tuy nhiên trách nhiệm chính chọn lựa đường lại là của cấp huyện chứ không phải cấp xã. “Huyện xây dựng danh sách những tiêu chuẩn nơi nào có thể xây dựng đường.” [Hai cuộc phỏng vấn riêng rẽ với cơ quan chính phủ]

Các ý kiến còn cho rằng “sự tham gia của người dân ở miền núi còn khó khăn hơn do người dân địa phương không sẵn sàng tham gia những cuộc họp ngay cả khi họ được trả tiền để đi họp. Các nhóm dân tộc thiểu số thường quá nghèo nên họ không quan tâm đến việc làm đường mà chủ yếu cần những hỗ trợ tài chính.” [Phòng vấn cơ quan nhà nước]

C. Các nhà tài trợ không coi trọng sự tham gia của người dân

Một người được phỏng vấn khá thẳng thắn về vấn đề tham gia của cộng đồng và cho rằng về cơ bản “dự án GTNT2 chưa có sự tham gia của người dân”. Thông tin từ các cộng đồng địa phương chưa được tận dụng, dẫn đến việc phí phạm thời gian, và sự tham gia của người dân chưa có cách nào được thực hiện có hiệu quả. “Người dân địa phương mong muốn tham gia vào quá trình quyết định nhưng không có cơ chế rõ ràng cho vấn đề này. Các nhà tài trợ không coi trọng sự tham gia của người dân vì cũng không có sự kiểm tra nếu quá trình này được thực hiện tốt. Ngân hàng thế giới quan tâm đến việc giải ngân và Bộ Phát triển Quốc tế Anh quan tâm đến việc đóng góp”.

Các ý kiến khác cho rằng các cộng đồng dân cư chưa có cơ hội để tham gia. Người dân chỉ nghe đến con đường khi công việc tiến hành làm đường bắt đầu. Các kinh nghiệm và thực tiễn về công tác đền bù cho thấy việc đền bù không diễn ra theo đúng cách cần được thực hiện⁵. Dự án (GTNT2) không cân nhắc ảnh hưởng của con đường tới đời sống của người dân. Họ cũng không tận dụng những hiểu biết về môi trường, nguồn nước của địa phương từ người dân, hệ quả là các thiết kế thi công kém và các con đường bị ngập lụt.

Đối với dự án GTNT3, các tỉnh đã yêu cầu các xã chuẩn bị quy hoạch giao thông địa phương (“danh sách những nguyện vọng”) để có thể nhận được kinh phí. Các xã trình những quy hoạch này cho tỉnh và tỉnh sẽ sắp xếp thứ tự ưu tiên những quy hoạch giao thông xã. Tuy nhiên một số tỉnh lập ra luật lệ riêng của tỉnh mình, ví dụ hỗ trợ hai xã nghèo đối trọng với một xã giàu để tránh bất ổn chính trị.” [Phòng vấn cơ quan tư vấn]

Ngay cả khi thông tin được phổ biến một cách đầy đủ, Ngân hàng Thế giới dường như chỉ quan tâm đến một số vấn đề cụ thể nào đó của cộng đồng nông thôn: “Hướng dẫn của Ngân hàng Thế giới về môi trường hay tái định cư rất rõ ràng thông qua các cuộc hội thảo, tập huấn. Văn bản về dự án được phổ biến. Người dân chịu ảnh hưởng của dự án sẽ sẵn sàng tham gia tham vấn vì họ cần giải quyết chỗ tái định cư và tiền đền bù của dự án. Những nhóm khác quan tâm rõ rệt đến sự tham gia là các doanh nghiệp tư nhân muốn đầu thầu công trình hoặc một số cơ quan và các hội ở địa phương như Hội Cựu chiến binh, Mặt trận tổ quốc và Hội nông dân.” [Phòng vấn cơ quan nhà nước]

D. Không có quy chế cụ thể về sự tham gia của cộng đồng

Chính phủ Việt Nam không có quy chế cụ thể về sự tham gia của cộng đồng đối với lĩnh vực giao thông nông thôn. “Các chính sách và chiến lược vẫn theo các quy chế trong Nghị định Dân chủ cơ sở. Nghị định này được thực hiện khác nhau ở các địa phương khác nhau. Để đảm bảo sự tham gia đầy đủ của cộng đồng, chính sách cần phải được thực hiện công bằng. Tuy nhiên rất khó xác định tiêu chí công bằng do nó phụ thuộc vào nhiều yếu tố.” [Phòng vấn cơ quan nhà nước]

E. Cơ cấu thể chế và năng lực ảnh hưởng đến quá trình tham gia

Những ý kiến trả lời phỏng vấn sau đây cho thấy tầm quan trọng của các nhân tố thể chế và chính trị.

“Điều quan trọng để thành công là sự ủng hộ của chính quyền như chính quyền huyện và tỉnh cũng như Sở Kế hoạch và Đầu tư. Họ cần phải hiểu ý nghĩa sự tham gia của cộng đồng.” [Phòng vấn cơ quan phi Chính phủ]

Cơ cấu chính trị rất quan trọng và ảnh hưởng đến quá trình tham gia. “Một vài tỉnh phát biểu trong những cuộc họp mạnh mẽ đến mức người dân không dám hoặc không muốn phát biểu. Từ khía cạnh cơ cấu thể chế, cấp huyện không có nhiều quyền lực. Trong rất nhiều cuộc họp, cán bộ cấp trung ương có xu hướng nói hơn là lắng nghe cấp huyện. Cấp huyện có quá nhiều công việc nhưng khả năng lại rất hạn chế.” [Phòng vấn cơ quan tư vấn]

⁵ Một điểm thú vị là trong một cuộc phỏng vấn khác với một đại diện của cơ quan tài trợ lại có ý kiến ngược lại: “hướng dẫn đền bù tái định cư của Chính phủ Việt Nam tốt hơn những hướng dẫn của Ngân hàng Thế giới.”

“Sở Giao thông Vận tải không thực sự có năng lực giải quyết những vấn đề liên quan đến sự tham gia của người dân. Họ chỉ có khả năng về các vấn đề kĩ thuật. Cơ cấu chính trị hỗ trợ tốt hơn cho quá trình ra quyết định có sự tham gia của người dân.” [Phòng vấn cơ quan tư vấn]

“Cấp huyện có thể đóng vai trò nòng cốt trong quản lý dự án GTNT2 ở huyện và là một cầu nối chiến lược trong lập kế hoạch giao thông nông thôn giữa cấp tỉnh và xã. Chúng ta nên tập trung hơn vào đường giao thông ở huyện.” [Phòng vấn cơ quan tài trợ]

“Nhóm nghiên cứu (SEACAP 15) cũng nên nghiên cứu khía cạnh thể chế của sự tham gia của cộng đồng. Nếu có một đơn vị chuyên môn về giao thông ở cấp cơ sở, mạng lưới giao thông sẽ được quản lý và giám sát tốt hơn là chỉ có một cơ quan chịu trách nhiệm chung chung.” [Phòng vấn cơ quan tài trợ]

“Sự tham gia cấp xã nhiều lúc rất khó khăn do các yếu tố chính trị cũng có vai trò nào đó và các mục tiêu của dự án cần phải đạt được. Tuy nhiên việc tham gia cộng đồng trong công tác bảo dưỡng duy tu đem lại kết quả tốt.” [Phòng vấn cơ quan tài trợ]

F. Không có sự giám sát sự tham gia của người dân trong dự án GTNT2

“Nên có sự tham gia của người dân từ giai đoạn thiết kế dự án. Trong dự án GTNT2, Ban Quản lý Dự án phụ trách Dự án GTNT2 kí kết hợp đồng trực tiếp với bên Tư vấn thiết kế mà không bao gồm sự theo dõi, giám sát quá trình tham gia của người dân.” [Phòng vấn cơ quan tài trợ]

“Những ý kiến của người dân mới chỉ dừng lại ở lộ trình tuyến đường mà chưa tham vấn ý kiến về các điều kiện thủy học và ngập lụt trong giai đoạn thiết kế của dự án GTNT2. PMU 18 hầu hết chỉ tập trung ở khía cạnh kĩ thuật mà chưa chú trọng đến quá trình tham vấn với người dân địa phương. Có một bộ phận chịu trách nhiệm về xã hội trong Ban Quản lý Dự án phụ trách Dự án GTNT2 có thể chỉ định những người làm việc trong lĩnh vực này nhưng họ chưa thể làm việc ngay.” [Phòng vấn cơ quan tư vấn]

G. Chính quyền xã thay đổi 5 năm một lần

“Gần đây dự án GTNT2 đã tập huấn cho hơn 7000 cán bộ từ các xã là đơn vị hưởng lợi của dự án để tăng cường khả năng tham gia của cộng đồng nông thôn trong công tác bảo dưỡng duy tu công trình. Tuy vậy rất khó có thể giữ được năng lực này do cán bộ xã thay đổi 5 năm một lần.” [Phòng vấn cơ quan nhà nước]

3. Đóng góp của cộng đồng: kinh nghiệm từ hai tỉnh

3.1 Giới thiệu

Trong chương này chúng tôi tập trung vào những đóng góp của người dân địa phương đối với giao thông nông thôn. Chúng tôi thảo luận chủ đề này của mỗi tỉnh trong từng phần riêng. Theo đó, chúng tôi hi vọng sẽ cung cấp sâu hơn các lý giải về từng vấn đề cụ thể liên quan đến sự tham gia của cộng đồng tại mỗi tỉnh. Rõ ràng, mỗi tỉnh có tình hình, đặc điểm vị trí địa lý riêng (ví dụ núi cao hay đồng bằng), điều kiện kinh tế - xã hội (ví dụ nghèo, thiếu nguồn tài nguyên) và chiến lược chính trị để đối phó với những thách thức phát triển (ví dụ các Quyết định của tỉnh). Những yếu tố này tạo nên hệ thống đóng góp riêng của mỗi tỉnh.



Ảnh 3.1: Xóm Bường (Phú Thọ)

Đối với các quyết định của tỉnh, mỗi tỉnh ban hành những quyết định riêng về sự đóng góp của địa phương trong giao thông nông thôn, dưới hình thức nhân công, tiền mặt hay nguyên vật liệu⁶. Các quyết định của tỉnh phản ánh, ở mức độ nào đó, tình hình nguồn lực của tỉnh cho giao thông nông thôn. Do nguồn lực có hạn, mỗi tỉnh cố gắng theo cách riêng của mình thực hiện chính sách “Nhà nước và nhân dân cùng làm”. Ví dụ tại tỉnh Vĩnh Long, Chính phủ và người dân chia sẻ chi phí làm đường bê tông cho ấp. Tuỳ theo tỉ lệ nghèo và xã dân tộc, người dân địa phương đóng góp từ 50% đến 70% tổng kinh phí xây dựng. Số kinh phí còn lại lấy từ ngân sách của tỉnh. Mặt khác chính quyền tỉnh Phú Thọ cung cấp miễn phí xi măng và “đá dăm” (đá thải) để cải tạo lại đường thôn. Những khoản đầu tư còn lại như nhân công, tiền mặt và nguyên vật liệu khác (cát, sỏi) do người dân địa phương đóng góp.

Một yếu tố quan trọng nữa là tình trạng đói nghèo ở mỗi tỉnh⁷. Tác động của sự nghèo đói hiển nhiên trầm trọng hơn ở những vùng cao của tỉnh Phú Thọ. Người dân được phỏng vấn ở vùng tiến hành nghiên cứu tại Phú Thọ, xóm Bường, cho biết họ bị đói từ hai đến ba tháng mỗi năm. Trong suốt thời gian này, họ kiếm sống trong rừng. Sống trong những xóm nhỏ vài ba ngôi nhà tranh ở vùng núi cao, không có điện và khan hiếm tài nguyên, họ phải đối mặt với sự khắc nghiệt của mùa đông lạnh.

Mật độ dân cư tại Phú Thọ thấp hơn Vĩnh Long. Mặc dù tất cả người dân Phú Thọ đều có đất (ngược lại với Vĩnh Long), họ chỉ có hai vụ mùa trong năm (so với ba vụ ở Vĩnh Long) và sản

⁶ Vĩnh Long có Nghị định số 585 quy định mức đóng góp của các hộ gia đình đối với giao thông nông thôn trên toàn tỉnh. Phú Thọ có Quyết định số 274 khuyến khích bê tông hoá đường giao thông nông thôn.

⁷ Phú Thọ (năm 2002): tỉ lệ nghèo chung: 42%; nghèo lương thực: 17%; đặc trưng cho vùng Đông Bắc nơi có tỉ lệ nghèo chung là 38%; nghèo lương thực 15% (năm 2002); Vĩnh Long (năm 2002) nghèo chung: 25%; nghèo lương thực: 4%; đặc trưng cho vùng đồng bằng sông Cửu Long nơi có tỉ lệ nghèo 23%; nghèo lương thực 7% (năm 2002)

lượng thấp hơn đáng kể vì đất xấu và địa hình không thuận lợi. Ngoài ra, người dân ở vùng cao sống trong điều kiện cô lập hơn so với người dân sống ở vùng đồng bằng.

Người dân địa phương làm đường thôn trong thời gian rảnh rỗi. So sánh với ở đồng bằng sông Cửu Long, người dân miền núi không có nhiều thời gian rảnh. Trong suốt hai hay ba tháng trong năm, họ phải vào rừng tìm kế sinh nhai.

Xây dựng một con đường ở vùng núi tỉnh Phú Thọ rõ ràng là một thách thức. Ngoài ra mặc dù các vật liệu làm đường sẵn có ở địa phương, duy trì con đường còn là một thách thức lớn hơn vì những trận núi lở xói mòn. Đường cấp phối đã được cải tạo ở đồng bằng sông Cửu Long của tỉnh Vĩnh Long cũng phải chịu sự xói mòn, nhưng ít hơn, và cũng khá thành công trong việc chống lụt.

Bảng 3.1: Hình thức và lượng đóng góp hàng năm tại Vĩnh Long

Hình thức đóng góp/năm	Số tiền	Ghi chú
Thuế nhà đất	11 kg thóc mỗi hộ	
Thuế sử dụng đất nông nghiệp hàng năm	8 kg thóc/1000m ²	Miễn cho các hộ dân tộc Khmer từ năm 2002
Thuế sử dụng đất trồng trọt hàng năm	8 kg thóc/1000m ²	Miễn cho các hộ dân tộc Khmer từ năm 2002
Phí thủy lợi	8 kg thóc/1000m ²	
Phí phát triển giao thông nông thôn	8 kg thóc/1000m ²	Miễn cho hộ nghèo không có đất
Đóng góp để làm đường bê tông cho ấp	200.000 -400.000 đồng/1000m ²	Miễn cho hộ nghèo không có đất
Lao động công ích theo đầu người (Bộ Lao động Thương binh và Xã hội)	10 ngày hoặc 80.000 đồng	Miễn cho các hộ dân tộc Khmer từ năm 2002; phụ nữ mang thai/ cho con bú
Đóng góp ngày công tự nguyện	Linh hoạt; đường nông thôn (san lấp mặt bằng, duy tu đường)	
Trường học/Giáo dục	Thay đổi: 400.000 đồng (con số này chỉ là tương đối)	Phí này phụ thuộc vào số trẻ đi học của mỗi hộ, và cấp học của trẻ
Phòng chống bão lụt/hỗ trợ đồng bào lũ lụt	10.000 đồng/năm	
Phí an ninh quốc phòng	24.000 đồng/năm/ hộ	
Phí thành viên các tổ chức quần chúng	6000 đồng/người	
Quỹ từ thiện vì người nghèo, nạn nhân chiến tranh, nạn nhân chất độc màu da cam	Linh hoạt	

Nguồn: SEACAP15 nghiên cứu thực địa tại Vĩnh Long (2004)

Cả hai tỉnh đều yêu cầu người dân đóng góp bằng lao động công ích dưới hình thức nhân công (quy định Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội). 30% của tổng số ngày công lao động phục vụ cho các hoạt động phát triển của huyện và 70% còn lại đóng góp cho các hoạt động phát triển của xã. Một phần những đóng góp này được sử dụng cho các hoạt động giao thông nông thôn. Các hộ gia đình chỉ có một thành viên hay hộ nghèo được miễn. Các công dân, nam từ 18-45, nữ

từ 18-35 phải đóng góp lao động công ích. Họ phải đóng 10 ngày công hoặc nộp số tiền tương đương thay thế (80.000 đồng ở Vĩnh Long và 30.000 đồng ở Phú Thọ) hàng năm.

Bảng 3.2: Hình thức và lượng đóng góp hàng năm tại Phú Thọ

Hình thức đóng góp/năm	Số tiền	Ghi chú
Thuế nhà đất	8 kg thóc một hộ	
Phí thủy lợi	2.2 kg/sào	
Thuế sử dụng đất vườn	4 kg/sào	
Đóng góp làm đường bê tông xi măng đường giao thông thôn	40.000 đồng/đầu người	Tính theo đầu người mỗi hộ
Lao động công ích theo đầu người (Bộ Lao động Thương binh và Xã hội)	10 ngày hoặc 30.000 đồng hoặc 30 kg thóc	Cho các hoạt động phát triển nông thôn
Lao động xã hội	5 ngày hoặc 15.000 đồng hoặc 8 kg thóc	Các hoạt động văn hoá- xã hội
Trường học/giáo dục	20-30.000 đồng/ học sinh (con số tương đối)	
Phí an ninh quốc phòng	10.000/ năm/ hộ	
Phòng chống bão lụt/ủng hộ nạn nhân lũ lụt	5.000 đồng/năm	
Quỹ y tế	2 kg thóc/ hộ	
Phí thành viên các tổ chức quần chúng	6000 đồng/người	
Phí vì người nghèo	2 kg thóc/ hộ	Người nghèo bản khoản tại sao họ lại phải nộp phí này
Quỹ từ thiện vì người nghèo, nạn nhân chiến tranh, nạn nhân chất độc màu da cam	Linh hoạt	
Đóng góp ngày công tự nguyện	Linh hoạt; đường nông thôn (san lấp mặt bằng, duy tu đường)	

Nguồn: SEACAP15 nghiên cứu thực địa tại tỉnh Phú Thọ (2004)

Do thu nhập bình quân của những người được phỏng vấn khá thấp, các loại phí và số tiền đóng góp của họ chiếm phần khá lớn trong thu nhập (xem Bảng 3.1 và 3.2). Đặc biệt đóng góp phát triển và đầu tư giao thông nông thôn (đường thôn dành cho xe thô sơ “hai bánh”), giáo dục, và thủy lợi là đáng kể (xem Bảng 3.1 và 3.2).

Tại tỉnh Vĩnh Long, người dân thấy phí cho phát triển giao thông nông thôn và thủy lợi là gánh nặng lớn nhất. Người dân Phú Thọ cho rằng phí xây dựng đường giao thông thôn, thôn và giáo dục là cao nhất.

Một điều thú vị là có sự phân biệt rõ ràng giữa đóng góp xây dựng đường giao thông thôn cho xe “hai bánh” và đóng góp cho đường ô tô. Đường dành cho xe ô tô là đường “lớn”, cho phép xe cộ tham gia giao thông. Đây thường là những con đường giao thông xã và huyện. Đường dành cho xe “hai bánh” được định nghĩa là đường cho phép xe máy, xe đạp, và xe súc vật kéo. Đây là những con đường nội thôn hay liên thôn (Bảng 3.3.).

Bảng 3.3: Đóng góp xây dựng đường ô tô và xe hai bánh

Đóng góp xây dựng đường ô tô	Đóng góp xây dựng đường cho xe hai bánh
Không phí đầu tư (không tiền mặt)	Phí đầu tư (tiền mặt, nguyên vật liệu, nhân công)
Đóng góp tự nguyện nếu được yêu cầu (phát quang, san lấp mặt bằng, sửa chữa nhỏ)	Đóng góp nhân công duy tu đường
Đền bù tài sản bị mất tùy thuộc từng dự án, tỉnh	Không được đền bù
Thỉnh thoảng có được trả công lao động (cho cả nam giới và phụ nữ)	Trả tiền mặt cho Ban giám sát của thôn (Phú Thọ)

Nguồn: Phân tích SEACAP15

3.2 Hệ thống đóng góp tại tỉnh Vĩnh Long

3.2.1 Loại hình đóng góp tại tỉnh Vĩnh Long

Diện tích ruộng lúa là cơ sở để tính toán các khoản đóng góp khác nhau. Lúa là nguồn thu nhập chính của người dân Vĩnh Long. Cán bộ nhà nước dùng diện tích đất làm cơ sở để tính các loại thuế và phí cho mỗi hộ gia đình. Về cơ bản diện tích ruộng lớn hơn thì các khoản thuế và phí lớn hơn. Đây được coi là một cơ chế công bằng và hợp lý khi người dân nộp thuế theo khả năng của họ. Đương nhiên, những người có nhiều ruộng không quá nhiệt tình với hệ thống này.

Người dân đóng góp cho những loại đường khác nhau. Người dân địa phương đóng góp lượng tiền và ngày công khá lớn cho giao thông nông thôn. Những người được phỏng vấn liệt kê những khoản đóng góp sau cho giao thông nông thôn (Bảng 3.4):

- Phí phát triển giao thông nông thôn hàng năm
- Đóng góp nhân công tự nguyện (không trả công) làm đường cho xe ô tô
- Đóng góp tiền và nhân công (bắt buộc và không được trả công) làm đường cho xe hai bánh (không bao gồm hạng mục thi công do bên thầu trả)
- Lao động công ích – có thể được áp dụng trong mỗi mục ở trên.



Ảnh 3.2: Đường ô tô (GTNT2) tại Vĩnh Long

Phí phát triển giao thông nông thôn hàng năm dựa vào diện tích ruộng hay vườn của mỗi hộ. Điều này được quy định trong Quyết định 585 của tỉnh về đóng góp đối với giao thông nông thôn. Tất cả các hộ phải nộp, kể cả hộ nghèo. Phí giao thông nông thôn hàng năm tương đương 8kg thóc trên 1000m² đất ruộng. Quy định sau đây áp dụng cho người nghèo:

- Người nghèo có ruộng phải đóng phí giao thông nông thôn
- Người nghèo không có ruộng nhưng có vườn (cây ăn quả) vẫn phải đóng phí giao thông nông thôn. Phí sẽ tính trên cơ sở diện tích vườn và nhà
- Người nghèo không có đất được miễn

Đóng góp nhân công xây dựng đường ô tô thường liên quan đến đường giao thông xã và huyện. Nhìn chung người dân Vĩnh Long đóng góp **nhân công tự nguyện** cho những việc như phát quang, san lấp mặt bằng hay những sửa chữa nhỏ (phát quang bụi rậm, vá ổ gà). Một số người hiến đất và cây cối, thậm chí cả nhà cửa để xây dựng đường trong dự án GTNT2.

Ngoài ra còn có **lao động công ích**. 30% của tổng số ngày công lao động phục vụ cho các hoạt động phát triển của huyện và 70% còn lại đóng góp cho các hoạt động phát triển của xã. Một phần của những đóng góp này được sử dụng cho các hoạt động giao thông nông thôn. Các hộ gia đình chỉ có một thành viên hay hộ nghèo được miễn. Mỗi người dân, nam từ 18-45, nữ từ 18-35 bắt buộc đóng lao động công ích. Họ phải đóng góp 10 ngày công hoặc nộp số tiền tương đương thay thế là 80.000 đồng hàng năm. **Phụ nữ** có thai hay đang cho con bú không phải đóng lao động công ích cho giao thông nông thôn.



Ảnh 3.3: Đường bê tông của ấp tại tỉnh Vĩnh Long

Bảng 3.4: Số lượng và hình thức đóng góp giao thông nông thôn tại tỉnh Vĩnh Long

Hình thức	Số lượng	Số ngày công (mỗi hộ)	Tiền mặt hoặc thóc	Người nghèo có được miễn?	Ghi chú
Nhân công làm đường đất (xe hai bánh)		Theo yêu cầu (linh hoạt)		?	Đường thôn
Nhân công và tiền mặt làm đường bê tông (xe hai bánh)		Theo yêu cầu	Đầu tư (200.000-400.000 đồng trên 1000m ² ruộng)	Người không có đất	Không có chính sách đền bù; Nhà nước và nhân dân cùng làm
Nhân công làm đường ô tô (GTNT2)		Theo yêu cầu			Không có chính sách đền bù;
Phí giao thông nông thôn hàng năm		---	8 kg thóc trên 1000m ² ruộng	Người không có đất	Đây là Quyết định của tỉnh
Lao động công ích (hàng năm)		10		Có	Quy định Bộ Lao động, Thương binh và xã hội

Nguồn: SEACAP15 phân tích, dựa trên phỏng vấn các hộ gia đình tại tỉnh Vĩnh Long

Đóng góp bằng tiền và nhân công để làm đường bê tông cho ấp (cho xe hai bánh). Thường được sử dụng để làm đường bê tông cho ấp và duy trì đường đất trong thôn. Mức đóng góp làm đường bê tông dựa vào diện tích đất ruộng hoặc vườn. Người nghèo không có ruộng hoặc vườn không phải đóng góp. Nhưng các hộ nghèo có đất ruộng hoặc vườn vẫn phải nộp. Mỗi hộ nộp khoản tiền mặt khoảng từ 200.000 đến 400.000 đồng/1000m². Một số hộ nghèo không thể trả món nợ này.

Những khoản đóng góp khác. Bên cạnh giao thông nông thôn, người dân địa phương phải trả những khoản thuế và phí khác liên quan đến quyền sử dụng đất (đất ruộng, đất trồng cây ăn quả, nhà ở và thủy lợi), chi phí giáo dục, xây dựng trường học, phòng chống bão lụt, quỹ nạn nhân chiến tranh và quỹ vì người nghèo. Việc tính các khoản thuế và phí này cũng liên quan diện tích đất canh tác. Những hộ không có ruộng thì dựa vào diện tích vườn hoặc nhà. Một số phí có tính linh hoạt (ví dụ các quỹ). Mỗi năm người dân nhận một giấy báo nộp phí hàng năm (thủy lợi, giao thông nông thôn, vườn). Hộ nộp tiền này cho một người chịu trách nhiệm trong thôn để người này nộp cho chính quyền xã. Đôi khi trong các cuộc họp người dân được thông báo số tiền đó được chi như thế nào.

Các dân tộc thiểu số. Từ năm 2002, những gia đình người Khome nghèo có ruộng hay vườn được miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp hoặc đất trồng cây ăn quả. Huyện hỗ trợ 50% kinh phí cho các cộng đồng dân tộc Khome (so với 30% cho cộng đồng không phải người Khome) xây dựng đường cho xe hai bánh.

Hộp 3.1: Nghiên cứu điển hình về anh N. B. Q., chưa lập gia đình, 33 tuổi (nông dân nghèo)

Anh Q. sống với cha, mẹ và một người em ốm yếu (nạn nhân chất độc màu da cam) và em gái đang học tại thị trấn huyện Tam Bình. Diện tích nhà của gia đình anh là 300m² và một khu vườn rộng 700 m². Hộ không có ruộng. Anh phải trả những loại phí, thuế và đóng góp sau:

- **Phí giao thông nông thôn:** 8 kg thóc/1000m²/năm (theo quyết định 585)
- **Phí thủy lợi:** 5 kg thóc/1000m²/năm
- **Thuế sử dụng đất nhà ở:** 11 kg thóc/1000m²/năm
- **Đóng góp làm đường bê tông:** 390.000 đồng/1000m² (nộp làm 4 lần trong vòng 2 năm)

Ngoài những khoản trên, anh vẫn phải đóng 2 kg thóc cho **quỹ phòng chống bão lụt** và **phí xây dựng trường học** (400.000 đồng/năm). Em gái anh học ở trường huyện phải trả **tiền ở trọ** 100.000/tháng và 200.000 cho **ăn và học thêm**.

Với khu vườn của mình, anh kiếm được 500.000 đồng/năm. Anh cũng đi làm thuê và kiếm được 300.000 đồng/tháng. Anh phàn nàn về những khoản đóng góp tốn kém, đặc biệt là cho giao thông nông thôn. Hộ phải vay mượn tiền với lãi suất cao để nộp những chi phí này.

Nguồn: Phòng vấn anh Q, Vĩnh Long, SEACAP15 nghiên cứu thực địa

3.2.2 Tác động của những khoản đóng góp đối với cuộc sống của người dân Vĩnh Long

Mặc dù với nhiều loại hình đóng góp và mức đóng góp cao, hầu hết người dân đều hoan nghênh những phát triển quan trọng mà đường giao thông mang lại. Tất cả mọi người dân đều khẳng định tác động tích cực của giao thông nông thôn tại Vĩnh Long, bao gồm những con đường thuộc dự án GTNT2. Tác động tích cực đối với cuộc sống của người dân rất đa dạng. Đường giao thông mở cửa cho sự phát triển. Hộ đề cập đến việc: trẻ em đến trường dễ dàng hơn; người ốm có thể được đưa đến bệnh viện nhanh hơn; không cần phải đi lại bằng thuyền, không còn ngập lụt trong khu vực, buôn bán trở nên thuận lợi hơn; chuyên chở hàng hóa dễ dàng hơn, v.v.... Ảnh hưởng tiêu cực tương đối nhỏ (bụi và đá văng vào người mỗi khi xe ô tô

đi qua). Tuy nhiên họ cũng tỏ ra rất lo lắng về sự bền vững của những con đường cấp phối GTNT2 khi họ chứng kiến con đường xuống cấp khá nhanh chóng.

Một vài hộ gia đình bị ảnh hưởng nhiều hơn. Chúng tôi phỏng vấn những hộ nghèo mà cuộc sống trở nên dễ bị tổn thương hơn khi đường GTNT2 lấy đi một phần quan trọng tài sản của họ (đất, vườn hay nhà). Những người này không được đền bù thiệt hại. Họ cũng không biết những quy định về đền bù mà chỉ được thông báo là không có quỹ đền bù. Trong một vài trường hợp, huyện hỗ trợ những hộ bị thiệt hại nặng nhất. Thiệt hại của họ tăng dần kết hợp với những vấn đề như bệnh tật làm cho họ càng lâm vào nghèo đói (Hộp 3.2 và 3.3) và Phụ lục 6.



Ảnh 3.4: Gia đình này mất đất khi xây dựng đường GTNT2. Cuối cùng họ sống ngay sát lề đường.

Hộp 3.2: Không có đền bù cho tài sản bị mất

Bà T.T. S., một goá phụ, 50 tuổi rất nghèo và hay bị ốm đau. Bà và con gái đã chuyển đến nhà gia đình chị gái sống cạnh đó khi bà bị mất ngôi nhà và 500m² đất để làm đường GTNT2. Bây giờ không có nhà, bà không thể đăng ký hộ khẩu. Bà không có sổ “hộ khẩu thường trú”⁸. Bà đang cố gắng đăng ký sổ “hộ nghèo” để bà có thể đi khám bệnh.

Nguồn: Phỏng vấn thực hiện bởi nhóm nghiên cứu thực địa SEACAP15, tỉnh Vĩnh Long.

Kêu gọi xoá bỏ phí phát triển giao thông nông thôn. Người dân cho rằng phí phát triển giao thông và thuỷ lợi hàng năm là những đóng góp nặng nhất. Như đã nhắc đến ở trên, phí thuỷ lợi và giao thông đều được tính toán theo cơ sở diện tích đất canh tác. Vấn đề là những khoản phí này cố định trong khi mùa màng và giá cả dao động hàng năm. Trong những năm mất mùa, người dân vẫn phải trả một khoản phí như vậy. Ngoài ra người dân lại luôn phải nộp phí đầu tư xây dựng đường giao thông thôn. Một trưởng thôn nói “người dân đã phải nộp phí đầu tư xây dựng đường thôn và họ không còn đủ tiền để trả cho tất cả các loại chi phí liên quan đến giao thông nông thôn nữa.” Do đó họ đã trình đề nghị dừng thu các khoản đóng góp phát triển giao thông nông thôn cho Hội đồng Nhân dân tỉnh Vĩnh Long (sẽ được xem xét trong kỳ họp tới của Ủy ban Nhân dân tỉnh).

⁸ Những chủ hộ không có tên trong sổ “Đăng ký chủ hộ” gặp nhiều khó khăn về hành chính. Họ cũng khó có được những chứng nhận cần thiết và con cái họ không được đi học ở trường công (Thông báo về cải cách hành chính, 7/2004).

Một số người không thể nộp phí đầu tư thôn. Tình trạng này còn khó khăn hơn cho những hộ nghèo (ước tính khoảng 20-30% mỗi thôn⁹) không thể nộp chi phí đầu tư xây dựng đường cho thôn. Người dân có sự lựa chọn trả thành nhiều lần trong khoảng thời gian 2 năm. Ngay cả như vậy một số hộ nghèo vẫn không đủ khả năng nộp.

Người dân nợ tiền đóng góp đầu tư đường giao thông thôn không thể vay tiền. Những hộ không thể đóng góp tiền cải tạo (đường bê tông) đường ấp thôn gặp khó khăn trong việc vay tiền ngân hàng. Chủ tịch Ủy ban Nhân dân xã từ chối ký và đóng dấu hồ sơ vay tiền ngân hàng cho những hộ này. Điều này có nghĩa là họ không thể vay tiền ngân hàng để mua bò hay heo. Họ không có quyền lựa chọn nào khác ngoài vay nặng lãi. Họ sử dụng tiền này để nộp các khoản đóng góp đầu tư đường giao thông (xã Hòa Hiệp).

Hộp 3.3: Hỗ trợ cho tài sản bị mất

Chúng tôi nói chuyện với một cặp vợ chồng nghèo người Khome có 3 con trong căn nhà tranh của họ tại xã Loan Mỹ (tỉnh Vĩnh Long). Trước đây họ là một hộ trung bình với 6000m² ruộng. Khi đường GTNT2 khởi công năm 2001, họ phải đóng góp 1000m² ruộng. Ngoài ra khoảng 20 cây dừa và một số cây cam phải chặt di dời. Ngôi nhà cũng bị di chuyển vài lần và hiện tại nằm sát ngay bên lề đường (xem Ảnh 2.1). Họ nhận được một khoản hỗ trợ khoảng 960.000 đồng nhưng không có tiền đền bù toàn bộ.

Sống bên cạnh lề đường không dễ dàng. Rất khó có thể nuôi chó và chăn vịt. Lúc nào cũng bụi mù và khi có xe ô tô đi qua thì đá văng vào nhà (chúng tôi đã được chứng kiến mỗi khi có xe ô tô qua).

Họ bị xếp vào nhóm hộ nghèo vì cả hai vợ chồng cùng ốm và phải bán nốt chỗ đất còn lại để trả viện phí. Tuy nhiên họ cũng nhận thấy lợi ích của con đường: con cái đi học dễ dàng và lụt không xảy ra trong khu vực. Họ cũng kể từ hai năm trước, họ được miễn đóng góp nhân công. Trước đó họ phải đóng góp 10 ngày công lao động mỗi năm, tương đương 80.000 đồng.

Nguồn: Phòng vấn thực hiện bởi nhóm nghiên cứu thực địa SEACAP15, tỉnh Vĩnh Long.

3.3 Hệ thống đóng góp tại tỉnh Phú Thọ

3.3.1 Loại hình đóng góp tại tỉnh Phú Thọ

Không giống như Vĩnh Long, chính quyền tỉnh Phú Thọ không thu một mức phí giao thông nông thôn chuẩn. Điều này không ngạc nhiên khi tỉ lệ nghèo đói của tỉnh Phú Thọ cao hơn. Theo Trường phòng Kế hoạch và Tài chính của huyện, huyện Thanh Sơn là huyện nghèo thứ hai ở Việt Nam, nếu tính theo số xã nghèo¹⁰. Huyện nhận được những hỗ trợ phát triển từ Chương trình 135 của Chính phủ và những nhà tài trợ khác (Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật bản, và Ngân hàng Phát triển Châu Á).

Như dự đoán, mức đóng góp cũng tùy thuộc vào loại đường. Tại xã Tất Thắng có 3 loại đường:

- đường cấp phối GTNT1 (một số đoạn đã xuống cấp nghiêm trọng)
- đường bê tông xi măng thôn (cho xe hai bánh), và

⁹ Theo phỏng vấn trường thôn xã Loan Mỹ và Hòa Hiệp.

¹⁰ 62% số xã của huyện Thanh Sơn là xã nghèo. Thu nhập bình quân là 3 triệu đồng/người/năm. Thu nhập bình quân của hộ nghèo là 1,5 triệu đồng/người/năm.

c) đường đất (cho xe hai bánh) và đường mòn.

Xã Vĩnh Tiên, nằm trên vị trí địa hình cao, cũng có những loại đường giao thông tương tự, trừ đường bê tông xi măng thôn. Chính quyền tỉnh và huyện cho rằng những vùng cao không được phép làm bê tông xi măng. Chi phí sẽ trở nên quá cao (gấp bốn lần so với những vùng đồng bằng hay hơi dốc).

Người dân địa phương tại các xã nghèo tại các vùng cao tỉnh Phú Thọ không có khả năng tài chính để đầu tư làm đường. Các dự án xây dựng đường giao thông đang thực hiện đều do Chính phủ hay các chương trình hỗ trợ khác tài trợ. Người dân địa phương không phải đóng góp gì, kể cả ngày công lao động, tiền hay nguyên vật liệu. Nhưng họ có thể kiếm thêm được chút ít thu nhập ngắn hạn bằng cách làm công nhân cho những công trình xây dựng này. Một ví dụ, đường giao thông tại xã Vĩnh Tiên không thể nâng cấp do thiếu nhân công địa phương và tiền. Tuy nhiên, người dân địa phương tự nguyện san lấp mặt bằng hay duy tu những con đường ngang qua địa phận của họ (Bảng 3.3). Lao động công ích theo Quy định của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội được sử dụng một phần để bảo dưỡng những con đường chạy qua xã.

Người dân địa phương tại những xã nghèo ở những vùng thấp đầu tư xây dựng bê tông xi măng thôn. Người dân đóng góp tiền, ngày công và nguyên vật liệu xây dựng (cát, sỏi). Tỉnh cung cấp xi măng. Tuy nhiên, việc cung cấp nguyên vật liệu cũng kéo theo một số lượng nhân công và tiền cần đóng góp. Người dân phải đào cát và sỏi ở gần suối và vận chuyển đến cạnh công trình. Những người không thể lấy cát sỏi và vận chuyển phải thuê nhân công và trả tiền chuyên chở.

Hộp 3.4: Xây dựng đường bê tông xi măng tại xã Tất Thắng

Xã Tất Thắng có 2 km đường bê tông xi măng cho xe hai bánh và xe súc vật kéo. Con đường này được xây dựng với sự phối hợp của tỉnh. Tỉnh cung cấp xi măng miễn phí. Người dân địa phương đóng góp tiền, ngày công lao động và nguyên vật liệu xây dựng (cát, sỏi).

Tuy nhiên, cung cấp nguyên vật liệu kéo theo phải đóng góp nhân công và tiền tương ứng. Người dân kể với chúng tôi họ phải lấy sỏi và cát ở suối và vận chuyển vật liệu này đến những điểm đã được đánh dấu sẵn bên lề đường. Những người không thể tự mình lấy sỏi cát phải thuê nhân công (45.000 đồng/m³). Cần khoảng 3-4 ngày mới có thể thu thập đủ số vật liệu yêu cầu trên đầu người. Những ai không có xe súc vật kéo để chuyên chở trả phí vận chuyển 20.000 đồng/m³.

Con đường được hoàn thành trong thời gian 30 ngày công lao động. Mỗi hộ (khoảng 2-3 nhân công) phải đóng góp số ngày công lao động như nhau. Ngoài ra, người dân đóng góp 18.000 đồng một người để thuê máy trộn vữa và đóng góp một lần 40.000 đồng/người trả tiền trợ cấp hàng ngày cho Ban giám sát thôn. Các hộ nhiều nhân khẩu vì thế phải trả nhiều hơn.

Nguồn: Seacap15 nghiên cứu thực địa tại tỉnh Phú Thọ (2004)

Đóng góp tiền cho các dự án làm đường của thôn đều được tính theo đầu người. Người dân nộp các khoản đóng góp theo đầu người (bao gồm cả trẻ em, người già) để thuê trang thiết bị (máy trộn vữa và máy lu) và phải trả tiền trợ cấp hàng ngày cho Ban giám sát của thôn. Điều

này nghĩa là các hộ nhiều nhân khẩu sẽ trả nhiều hơn. Ngoài ra các hộ phải đóng góp ngày công lao động.

Những đóng góp khác. Ngoài những đóng góp bằng lao động công ích và tự nguyện (giao thông nông thôn), người dân nộp: phí thủy lợi, thuế nhà đất, giáo dục và xây dựng trường học, an ninh quốc phòng, quỹ (cho người nghèo, nạn nhân chất độc màu da cam), phí hội viên của các tổ chức quần chúng, phòng chống bão lụt và lao động xã hội. Giáo dục và trường học là những loại phí cao nhất và người nghèo phải vật lộn để trả. Hộ nghèo có số nghèo cũng không được miễn.

Đối với đóng góp làm đường dành cho xe hai bánh, người nghèo không được miễn vì họ cũng sử dụng đường này. Tuy nhiên họ được phép đóng góp thêm ngày công lao động. Tương tự, người có thu nhập cao hơn có thể đóng góp nhiều tiền.

Không có quy định riêng cho những dân tộc thiểu số. Đa đa số là người Dao hay Mường, còn lại là người Kinh. Các dân tộc hợp tác với nhau rất tốt. Không có vấn đề nào liên quan đến những nhóm dân tộc đặc biệt khó khăn trong chuyến khảo sát của chúng tôi.

Phụ nữ - người chủ gia đình nhưng gặp khó khăn trong công việc làm đường nặng nhọc. Tuy nhiên họ có thể đổi công cho nam giới trong thôn để làm những việc đồng áng nhẹ nhàng hơn. Người phụ nữ chủ gia đình nói họ thấy việc đóng góp này khó khăn nhưng họ có thể bằng cách này hay cách khác giải quyết được.

Bảng 3.5: Những loại đóng góp theo từng loại đường: ví dụ tại xã Tất Thắng

Loại hình đóng góp Loại đường	Nhân công (ngày lao động từng hộ)	Nguyên vật liệu	Tiền (Số tiền trên đầu người) ¹¹	Người nghèo có được miễn ?	Ghi chú
Đường bê tông xi măng	Khoảng 30 ngày mỗi hộ cho 2km	Cát, sỏi (trị giá khoảng 47.000 đồng)	18.000 đồng/người thuê máy trộn vữa, máy lu 40.000 đồng/người trả cho Ban giám sát thôn	Không	Chính phủ cung cấp xi măng miễn phí Không có đền bù vì người dân tự trả
Đường cấp phối GTNT1	Theo yêu cầu nếu có duy tu nhỏ	--	--	--	Xuống cấp nghiêm trọng ở một số đoạn
Đường đất	Theo yêu cầu	--	--	--	Những con đường này trong trạng thái xấu

Nguồn: SEACAP15 nghiên cứu thực địa tại xã Tất Thắng tỉnh Phú Thọ (2004)

3.3.2 Tác động của những đóng góp đến đời sống của người dân ở tỉnh Phú Thọ

¹¹ Đầu người áp dụng cho tất cả mọi người được hưởng thụ trong cộng đồng, bao gồm cả trẻ em.

Nhu cầu về đường sá thường quan trọng hơn gánh nặng đóng góp cho giao thông nông thôn. Người dân nhấn mạnh tầm quan trọng của đường sá đối với sự tăng trưởng kinh tế địa phương và nâng cao mức sống. Những người nghèo hy vọng đường sá sẽ góp phần rút ngắn thời gian bị đói. Trong khi đó, người dân lại lo lắng về tốc độ xuống cấp nhanh của đường sá. Do thiếu nguồn lực để bảo dưỡng, người dân sợ rằng những lợi ích mà đường sá mang lại sẽ chẳng tồn tại được lâu.

Một số người nghèo không thể trả được các khoản nợ của các dự án xây dựng đường thôn xóm. Dự tính có khoảng 20 - 30% các hộ dân ở các thôn mới có đường bê tông xi măng gặp khó khăn vì không thể trả các khoản đóng góp. Đa số các hộ này là những hộ nghèo. Cuối cùng thì họ phải vay tiền với lãi suất cao để trả nợ cho các khoản đóng góp.

Kiến thức về các dự án đường sá ở địa phương ngày càng cao. Những người dân địa phương có tham gia làm đường bê tông xi măng thôn nói rằng kiến thức về xây dựng đường sá của họ ngày càng được nâng lên. Họ lãnh trách nhiệm bảo dưỡng đường sá. Sự tự tin của họ tăng lên và họ tự nhận rằng mình còn làm tốt hơn hầu hết các nhà thầu khác.

Việc nâng cấp đường sá của thôn, bản phụ thuộc vào sự tham gia của tất cả các hộ dân địa phương. Tất cả mọi người dân đều muốn nâng cấp những con đường thôn (nâng cấp lên đường xi-măng) mà họ cho là quan trọng nhất đối với thôn. Tuy nhiên, do giá thành xây dựng cao nên một số hộ nghèo từ chối tham gia dự án nâng cấp đường. Điều này có nghĩa là các kế hoạch nâng cấp đường của thôn xóm bị ngưng lại vô thời hạn. Những người nghèo sẵn sàng đóng góp (nhiều hơn) bằng sức lao động nhưng đóng góp bằng tiền thì vô cùng khó khăn.

Sự đền bù không thoả đáng làm ảnh hưởng tới đời sống người dân. Một số hộ nghèo bị mất hết đất đai canh tác do công trình xây dựng đường của xã (do Ngân hàng Thế giới tài trợ). Họ được đền bù thoả đáng bằng tiền mặt (do huyện quyết định). Tuy nhiên, các hướng dẫn đền bù quy định rằng chỉ người nào bị mất hơn một nửa diện tích đất canh tác thì mới được cấp đất canh tác mới. Những người này phải thuê đất của họ hàng và làm thuê cho người khác.

“Nhà em làm đường mất hơn 600m² đất trồng lúa, em muốn được đền bằng đất nhưng xã cho biết không còn đất dự trữ để đền bù cho nhà em. Em chỉ được đền có hơn 600.000 đồng. Từ ngày mất đất, nhà em đã thiếu an lại càng thiếu hơn nên cứ phải đi làm thuê làm mướn. Em đề nghị nếu có làm đường thì cũng cần đền bù cho dân thật thoả đáng, tốt nhất với hộ nghèo nên trả lại đất cho họ để họ có đất sản xuất” (phỏng vấn một phụ nữ ở xóm Bường, Vĩnh Tiên, Phú Thọ)

Tỉnh không thể giảm bớt gánh nặng đóng góp của người dân. Cơ quan chức năng của tỉnh hiểu rằng người dân địa phương mà đặc biệt là người nghèo phải đóng góp quá nhiều. Mặc dù vậy, với mức hỗ trợ như hiện nay thì tỉnh cũng không thể thay đổi được quy trình, thủ tục. Trên thực tế, cơ quan chức năng ở xã quyết định liệu người nghèo có được miễn giảm một số hình thức đóng góp hay không.

3.4 So sánh với tỉnh khác về đóng góp của cộng đồng

Điểm giống nhau giữa những phát hiện về đóng góp của cộng đồng tại 2 tỉnh và một số các nghiên cứu khác trong thời gian qua về lĩnh vực giao thông nông thôn là đóng góp của người dân đối với đường liên tỉnh huyện bị hạn chế do thiếu cơ chế đóng góp.



Ảnh 3.5: Đạp xe qua một lò gạch gia công nằm cạnh con đường của tỉnh (tỉnh Phú Thọ)

Nghiên cứu về sự tham gia của cộng đồng ở tỉnh Lâm Đồng, Kontum, Đồng Nai, Bình Phước và Đắk Nông cho thấy ở các tỉnh này có quy định về 10% đóng góp và áp dụng cơ chế đóng góp hợp lý. Các hộ sát đường đóng góp nhiều hơn, hộ nghèo có thể đóng góp bằng ngày công lao động thay vì bằng tiền. Một số hộ được hưởng lợi có thể hiến đất hoặc các tài sản khác (Halcrow, 2003). CBRIP cũng có quy định về mức đóng góp 10% của cộng đồng. Cộng đồng đóng góp ngày công lao động trong việc làm khuôn đường và tại hiện trường thi công (Oxfam Anh, 2004)

Mức đóng góp cũng khác nhau tùy theo tỉnh và dự án. Chương trình 135 ở Tuyên Quang, Hà Giang và Quảng Bình khuyến khích sự tham gia của người dân bằng cách giao quyền kiểm soát công trình cho cộng đồng. Sự đóng góp chưa tích cực của cộng đồng trong giao thông nông thôn là do thiếu các biện pháp khuyến khích (Rab Nawaz, Doan Diem và Đỗ Hữu Thanh 2003). Một biện pháp là trao quyền cho cộng đồng trong việc giám sát thi công và tài chính, đặt người hưởng lợi vào vị trí trung tâm của quá trình ra quyết định. Một biện pháp khác là giao toàn bộ chi phí dự toán cho người hưởng lợi trên tinh thần là bất cứ khoản tiết kiệm nào có được sau khi hoàn tất công trình sẽ thuộc toàn quyền sử dụng cho các nhu cầu khác của cộng đồng.

4. Sự tham gia của cộng đồng: kinh nghiệm của hai tỉnh

4.1. Bối cảnh

Một phát hiện quan trọng là sự tham gia của cộng đồng ví dụ như đóng góp của cộng đồng không giống nhau tùy theo từng con đường (xem bảng 4.1). Nhìn chung, người dân địa phương có rất ít thậm chí là không hề có ảnh hưởng gì tới quy trình ra quyết định về những con đường liên xã và huyện (dù được Chính phủ hay các nhà tài trợ cấp vốn¹²). Trước hết, người dân không hề biết các con đường này được cấp vốn như thế nào. Họ thường cho rằng các con đường đều do Chính phủ cấp vốn. Thông tin hầu như không được chia sẻ và không có cơ chế tham khảo ý kiến rõ ràng.

Sự tham gia của người dân vào các con đường ô tô nông thôn (thuộc Chính phủ và GTNT2) về cơ bản là rất ít nếu không muốn nói là hoàn toàn không có. Người dân thiếu thông tin về đường sá; họ mong muốn được tham gia vào việc thiết kế và giám sát. Người dân rất quan tâm đến chất lượng của công trình xây dựng đường, họ quan tâm đến việc nhà thầu có thể gian lận chẳng hạn; họ cũng lo lắng về sự xuống cấp nhanh chóng của các con đường cấp phối. Nếu được cấp ngân sách, người dân sẵn sàng tham gia bảo dưỡng (cơ hội việc làm cho lao động địa phương)

Người dân "tham gia" dưới hình thức tình nguyện cung cấp sức lao động để giải phóng mặt bằng, san nền, bảo dưỡng nhỏ và làm công nhân xây dựng ăn lương (thuộc GTNT 2 và Dự án của Ngân hàng Thế giới). Cơ quan chức năng cấp xã cử một cán bộ giám sát thi công của xã nhưng dân bày tỏ nguyện vọng muốn đảm đương nhiệm vụ này. Việc này tạo công ăn việc làm tùy thuộc vào khả năng ngân sách được cấp.

Bảng 4.1: Bảng so sánh sự tham gia của cộng đồng vào các con đường cho xe ô tô và đường cho xe hai bánh

Đường xe ô tô (thuộc Chính phủ, GTNT1 và 2)	Đường cho xe hai bánh
Không có sự tham gia đáng kể của người dân địa phương	Người dân cùng đưa ra quyết định về các khoản đầu tư (tiền, nhân công, vật liệu)
Thiếu sự trao đổi giữa Dự án với cơ quan chức năng của xã và người dân địa phương nơi có dự án	Người dân phải thống nhất và đóng góp nếu không thì không có đường
Người dân địa phương không tham gia giám sát	Ban giám sát của xã (bầu hoặc chỉ định) Người dân (tình nguyện) bảo dưỡng đường và trách nhiệm bảo dưỡng được quy định rõ ràng

Nguồn: Phân tích của SEACAP15

Không có cơ chế chính thức về sự tham gia trực tiếp của người dân địa phương vào các con đường ô tô do Chính phủ cấp vốn¹³. Các cơ quan chức năng cấp tỉnh và huyện khẳng định có

¹² Tuy nhiên, có những ngoại lệ là các dự án thuộc Chương trình 135 và Chương trình phát triển dựa vào cộng đồng có vẻ có cơ chế tham gia tốt hơn, đặc biệt là trong giai đoạn thiết kế. Tuy vậy, chúng tôi chỉ tập trung để cập các con đường thuộc GTNT1 và 2 và các con đường do Chính phủ cấp vốn.

¹³ Ngoại trừ các con đường thuộc Chương trình 135

phối hợp với các cơ quan chức năng ở xã nhưng họ không có biện pháp và khả năng để phối hợp chặt chẽ với dân địa phương. Mục tiêu chính của họ là xây được một con đường mà người dân địa phương thực sự cần. Các cơ quan chức năng ở xã bao gồm đại diện của các đoàn thể được thông báo chi tiết về kỹ thuật và số liệu chi ngân sách. Trách nhiệm của các cơ quan này là thông báo cho những người hưởng lợi ở địa phương. Thực sự nếu theo Quy chế dân chủ cơ sở thì người dân địa phương có quyền khiếu nại với các cơ quan chức năng tỉnh, huyện hoặc xã thông qua các Ban giám sát của xã.

Nhìn chung, các cơ quan chức năng xã và các đoàn thể thiếu thông tin về các dự án đường sá của huyện và xã. Các cơ quan chức năng xã và các đoàn thể không biết nhiều về quy trình, thủ tục của dự án xây dựng đường cho huyện và xã. Các cơ chế tham gia của xã chưa được quy định rõ ràng trừ cơ chế giám sát và bảo dưỡng nhỏ. Đối với các con đường ô tô do tỉnh hoặc huyện đầu tư, xã vẫn cần được biết về ngân sách, dự kiến chi phí, nhà tài trợ, tiến độ thực hiện, các chỉ tiêu kỹ thuật để có thể thông báo cho người dân địa phương. Các cơ quan chức năng xã cũng muốn có cơ hội chọn một nhà thầu của địa phương để xây dựng các con đường của xã.

Có sự tham gia tích cực của người dân vào các dự án làm đường (cho xe hai bánh) ở thôn. Người dân địa phương tham gia vào quá trình ra quyết định bằng cách giơ tay biểu quyết. Tất cả các hộ dân được hưởng lợi cần cử đại diện tham gia các cuộc họp. Người dân địa phương cần thống nhất với nhau về chi phí và hình thức đóng góp mà họ có thể tham gia. Các quyết định liên quan tới thiết kế và lựa chọn nhà thầu luôn do cấp huyện đưa ra. Ở tỉnh nào, việc bảo dưỡng đường cho xe hai bánh bao giờ cũng do người dân địa phương tình nguyện đảm trách. Mỗi hộ dân được giao bảo dưỡng một đoạn đường. Trong trường hợp bảo dưỡng kém, xã sẽ không cho những hộ dân đó chịu trách nhiệm nữa. Mỗi đoạn đường ở tỉnh Vĩnh Long được ghi tên của hộ gia đình để người dân biết đoạn đường nào họ chịu trách nhiệm bảo dưỡng. Chiều dài mỗi đoạn đường được xác định dựa trên diện tích đất canh tác của mỗi hộ dân.

Người dân địa phương thành lập Ban giám sát của thôn. Trong một số trường hợp thì thành viên của Ban giám sát được bầu còn thì hầu hết các thành viên đều là đại diện của các đoàn thể và người đứng đầu của thôn được cử ra. Người dân nghèo cho rằng họ sẽ không bao giờ được chọn là thành viên của Ban giám sát vì họ có địa vị xã hội thấp kém.

Nói chung thì đàn ông hiểu biết nhiều về đường sá hơn phụ nữ bởi đường sá được coi là một chủ đề của nam giới. Nhận định này được cả nam giới và nữ giới ở địa phương đồng ý. Ví dụ như những người phụ nữ Khome thuộc các hộ gia đình nghèo nói rằng họ chỉ nghe theo chủ tọa ở các cuộc họp mà thôi. Họ "tham gia" bằng cách góp tiền và sức lao động cho các con đường của thôn. Khi họ muốn phản nài gì thì họ nói với trưởng thôn (tỉnh Vĩnh Long).

Hộp 4.1 Những rào cản hạn chế tăng cường sự tham gia của cộng đồng vào việc xây dựng các con đường cho xe cơ giới

- Người dân địa phương không có đủ kỹ năng và hiểu biết về kỹ thuật để trực tiếp tham gia
- Thông tin về các con đường cần thông qua các cơ quan chức năng xã (tuy nhiên, bản thân các cơ quan chức năng xã thường cũng biết rất ít)
- Không có ngân sách để thực hiện cơ chế đảm bảo sự tham gia của người dân
- Quy chế dân chủ cơ sở đang được thực hiện; nếu muốn người dân có thể báo cáo về những vi phạm trong các dự án làm đường lên các cơ quan hữu quan

- Các cơ quan chức năng muốn tuân theo các quy trình do tỉnh đề ra hơn là các quy trình do các nhà tài trợ đề ra; các hướng dẫn về GTNT2 không được sử dụng do: không thực tế; không có vốn; không quy định trách nhiệm của các bên liên quan một cách rõ ràng.

Nguồn: SEACAP15; trên cơ sở phỏng vấn với các cơ quan chức năng tỉnh và huyện

4.2 Những phát hiện liên quan tới sự tham gia của cộng đồng ở tỉnh Vĩnh Long

Về cơ bản thì không có vốn để thực hiện tất cả các hoạt động của dự án được liệt kê trong số tay hướng dẫn của dự án GTNT2 (ví dụ như quy trình đền bù: các chính sách đối với người dân tộc). Điều này có nghĩa là các cơ quan chức năng tỉnh và huyện không sử dụng tài liệu hướng dẫn của GTNT2. Ngoài ra, mỗi nhà tài trợ lại có các bộ tài liệu hướng dẫn đền bù riêng (đó là lý do tại sao tỉnh Phú Thọ thích các dự án của ADB hơn. Bởi vì ADB cấp vốn để đền bù).

Các cơ quan chức năng về giao thông vận tải ở tỉnh Vĩnh Long đã lập một bản thoả thuận với các cơ quan chức năng cấp huyện nhằm thống nhất rằng họ chỉ xây dựng một con đường (GTNT2) với điều kiện là không có khiếu nại về đền bù nào gửi cho họ. Quan chức cấp tỉnh lập luận rằng điều này là khả thi bởi thực tế là các con đường GTNT2 được xây dựng trên các con đường cũ. Thậm chí còn có một bản thoả thuận bằng văn bản giữa các cơ quan chức năng tỉnh và huyện rằng các cơ quan chức năng huyện sẽ chịu mọi trách nhiệm nếu có khiếu nại về đền bù.

Ban giám sát của thôn đóng vai trò quan trọng đối với việc xây dựng đường thôn. Đôi khi các nhà thầu có thể gian lận ví dụ như sử dụng vật liệu kém chất lượng. Khi có vấn đề xảy ra, ban giám sát của thôn báo cáo lên ban chỉ đạo cấp xã (thành viên bao gồm chủ tịch UBND xã, cán bộ phòng giao thông vận tải, đại diện ban thanh tra của xã). Việc xây dựng bị đình chỉ cho đến khi nào vấn đề vướng mắc được giải quyết thoả đáng.

Người nghèo (gồm cả người Khome và người Kinh) hiểu biết về các con đường GTNT2 ít hơn so với nam giới thuộc các hộ gia đình có thu nhập trung bình. Người dân địa phương có thu nhập trung bình hiểu biết nhiều hơn về đường sá so với người dân thuộc các hộ gia đình nghèo. Nam giới thuộc các hộ gia đình có thu nhập trung bình quyết liệt hơn khi kêu gọi cần có sự tham gia của cộng đồng vào các dự án như GTNT2. Họ lập luận rằng người dân địa phương không được cung cấp thông tin hay hỏi ý kiến về thiết kế hoặc nguồn vốn của dự án GTNT2.

4.3 Những phát hiện liên quan tới sự tham gia của cộng đồng ở tỉnh Phú Thọ

Người dân địa phương rất bức xúc vì thiếu thông tin về các hướng dẫn đền bù. Người dân vẫn được đền bù cho tài sản bị mất theo những quy chế của Chính phủ. Tuy nhiên họ vẫn không rõ cách tính đền bù như thế nào. Người dân không thể so sánh các con số đền bù bởi không có thông tin.

Người dân địa phương không được hỏi ý kiến về việc xây dựng các con đường của xã do Chính phủ hoặc các nhà tài trợ cấp vốn. Để minh họa cho vấn đề này, người dân địa phương đã báo cáo lên các cơ quan chức năng xã rằng một con đường của xã (do Ngân hàng Thế giới cấp vốn) không được xây dựng đúng quy cách (không có cống nước) và các đoạn dốc không ổn

định (xem Ảnh 4.1). Nhà thầu không quan tâm tới ý kiến của họ. Nhà thầu trả lời rằng điều này không được yêu cầu trong thiết kế.

Phụ nữ làm chủ hộ đổi công những việc làm đường nặng nhọc. Người phụ nữ làm chủ hộ đổi công những việc làm đường nặng nhọc với nam giới ở thôn mình để nhận việc nhẹ hơn (như may vá).



Ảnh 4.1: Người dân địa phương chỉ cho nhóm nghiên cứu đoạn đường do Ngân hàng TG cấp vốn nhưng không ổn định và đáng lẽ ra phải có một đường ống cống (tỉnh Phú Thọ)

4.4 So sánh sự tham gia của cộng đồng với các tỉnh khác

Sự tham gia của cộng đồng trong giao thông nông thôn tương tự nhau ở các tỉnh. Yếu tố ảnh hưởng đến mức độ tham gia là vai trò của nhà đầu tư, mức độ phân cấp quản lý, và cơ chế tham gia, giám sát. Ở các dự án cấp làng xã, cộng đồng tham gia tích cực trong các quá trình, còn ở dự án cấp tỉnh huyện mức độ tham gia ít hơn mặc dù được quy định trong quy chế dân chủ của chính phủ. Với các dự án ODA phân cấp về cho chính quyền tỉnh/huyện, sự tham gia của người dân rất hạn chế (như thấy ở 2 tỉnh Vĩnh Long và Phú Thọ). Các dự án này có quy định rõ ràng về sự tham gia cộng đồng trong sổ tay dự án, nhưng việc thực hiện lại khác nhau giữa các dự án tùy thuộc vào năng lực của ban quản lý dự án địa phương và hệ thống giám sát của nhà tài trợ. Các dự án do các NGO tài trợ có sự tham gia cộng đồng tốt nhất. Các dự án này tập trung vào việc xây dựng năng lực cộng đồng thông qua quá trình tham gia. Thông tin được cung cấp đến cộng đồng qua nhiều kênh và cộng đồng được đào tạo về các phương pháp tham gia.

5. Thảo luận về các phát hiện và các khuyến nghị.

Trong chương này, chúng ta sẽ đánh giá các phát hiện chính tổng quan tài liệu hiện có (Đoạn 2.1), tham khảo các nghiên cứu trên cơ sở điều tra thực tế ở tỉnh và các cuộc phỏng vấn với rất nhiều người ở Hà Nội. Đồng thời, khi cần, chúng tôi cũng đề cập đến các kinh nghiệm quốc tế liên quan (xem phụ lục 7).

5.1 Sự đóng góp của cộng đồng

Bằng chứng từ nghiên cứu này chứng minh rằng, người dân địa phương quan ngại về loại đóng góp và gánh nặng của sự đóng góp. Ví dụ, tại Vĩnh Long người dân địa phương chính thức yêu cầu Ủy Ban Nhân Dân tỉnh xem xét việc bãi bỏ phí phát triển nông thôn. Tại Phú Thọ, người dân đặc biệt chú ý đến gánh nặng của sự đóng góp bằng tiền mặt trong việc đầu tư các con đường thôn. Người dân sẵn sàng đóng góp cho các dự án cải tạo đường thôn, song do điều kiện kinh tế rất thấp nên sự đóng góp của họ bị hạn chế cho những dự án như vậy.

Nghiên cứu này một phần khẳng định rằng mức độ đóng góp của cộng đồng là cố định. Tình huống thực tế chứng minh điều này phức tạp hơn rất nhiều. Trước hết, cần phải phân biệt giữa các loại đường. **Người dân địa phương không đóng góp bằng tiền để làm đường ô tô huyện, xã.** Họ có thể phải hiến đất mà có thể được đền bù (như ở Phú Thọ) hay không được đền bù như ở Vĩnh Long tùy vị trí và dự án đường. Đôi khi họ đóng góp sức lao động (không được trả công) cụ thể để giải phóng mặt bằng và các công việc bảo dưỡng duy tu nhỏ. Đôi khi sự đóng góp ngày công lao động miễn phí này là một phần thực hiện yêu cầu lao động công ích 10 ngày mỗi người của Bộ Lao Động và Thương Binh Xã hội¹⁴. Đối với việc đóng góp ngày công được trả tiền, người dân địa phương (nghèo) có cơ hội thu nhập trong quá trình thi công các con đường xã, huyện, thậm chí họ có thể kiếm được nhiều hơn nếu các dự án xây dựng đường được tài trợ bởi các chương trình xoá đói giảm nghèo hay phát triển dựa vào cộng đồng của chính phủ và các nhà tài trợ.

Nghiên cứu này xác nhận rằng việc áp dụng tỷ lệ cố định trong các dự án đường cho xe hai bánh nhờ đó chính quyền địa phương và người dân cùng chia sẻ kinh phí đầu tư cho các dự án đường thôn theo tỷ lệ phần trăm cố định về tiền cũng như vật liệu. Tại Vĩnh Long, chính quyền và người dân địa phương cùng chia sẻ kinh phí “bê tông hoá” đường thôn chưa phủ mặt hiện có. Ở các xã không thuộc diện nghèo người dân địa phương trả 70% tổng chi phí dự án. Chính quyền địa phương trả (hỗ trợ bằng vật liệu) 30% còn lại. Khoản này bao gồm chi phí thuê nhà thầu làm các công trình đường¹⁵. Tại các xã nghèo (Khome), chính quyền và người dân địa phương đóng góp như nhau.

Tầm quan trọng của việc sử dụng các vật liệu địa phương (Thái Lan, phụ lục 7) sẽ có ảnh hưởng tích cực đến việc phát triển giao thông nông thôn. Tuy nhiên, khuyến nghị rằng cần phải đánh

¹⁴ Trừ người Khome nghèo, phụ nữ có thai và đang cho con bú.

¹⁵ Tại Vĩnh Long, nhiều người có thể có cơ hội việc làm trong một khoảng thời gian ngắn khi thôn có dự án làm đường (tối đa là một vài tháng). Tuy nhiên, có các trường hợp chủ thầu thích sử dụng nhân lực riêng của họ. Đôi khi nhà thầu thấy khó làm việc với người dân địa phương vì người trong thôn thường rất quan tâm đến chất lượng thi công đường.

giá ảnh hưởng môi trường do khuyến khích và sử dụng vật liệu xây dựng sẵn có tại địa phương (xem ảnh 5.1).



Ảnh 5.1: Khai thác vật liệu xây dựng sẵn có tại địa phương phá hoại môi trường (Tại tỉnh Phú Thọ)

Tại tỉnh Phú Thọ, người dân địa phương và chính quyền cùng đóng góp các vật liệu. Người dân địa phương đóng góp tiền mặt, sức lao động và vật liệu (cát và sỏi) để bê tông hoá đường giao thông nông thôn xe cho xe hai bánh. Chính quyền cung cấp xi măng và/hoặc đá dăm (đá thái) miễn phí. Người dân địa phương tự xây dựng các con đường thôn không cần nhà thầu song vẫn có sự hướng dẫn của ban quản lý dự án của thôn. Ban quản lý và giám sát của thôn được cán bộ giao thông của huyện đào tạo. Khó mà xác định các loại đóng góp khác nhau và mang tính địa phương thành một tỷ lệ chung có thể áp dụng cho cả nước. Đặc biệt, các hộ nghèo gặp phải khó khăn khi tham dự vào các dự án cải tạo đường thôn hoặc trang trải các khoản nợ sau khi dự án đường thôn hoàn thành.

Các khoản đầu tư của Cộng đồng cho các con đường thôn do người dân đóng góp sử dụng những cơ chế khác nhau. Tại tỉnh Vĩnh Long, người dân địa phương đóng góp tiền dựa trên diện tích đất (trồng lúa). Những người có nhiều ruộng hơn sẽ đóng góp nhiều hơn (vì nông nghiệp là nguồn thu nhập chủ yếu). Những người nghèo không có đất thì được miễn. Tại tỉnh Phú Thọ, đầu tư của cộng đồng cho giao thông nông thôn được tính theo đầu người và không có chính sách miễn. Những hộ gia đình đông người hơn sẽ phải trả nhiều hơn.

Chính quyền cấp xã hoặc tỉnh đang tìm cách để giảm bớt gánh nặng cho người nghèo. Kết quả nghiên cứu thực địa cho thấy các hộ gia đình Khomer tại Vĩnh Long được miễn một phần thuế sử dụng đất (miễn hoàn toàn thuế nông nghiệp) hàng năm cho đất trồng lúa và cây ăn quả và lao động công ích của Bộ LĐ và TBXH từ năm 2002.. Điều này chứng tỏ rằng các nhà chức trách địa phương đang nỗ lực tìm ra các chiến lược giảm bớt gánh nặng cho người nghèo. Cho dù là như vậy thì những người nghèo dường như vẫn phải trả một phần nhiều hơn so với các hộ giàu (tác động nhiều hơn) đúng như Rà soát Chi tiêu Công (2000) cho thấy. Các khoản phí nặng nề được tính trên cơ sở dựa theo số người trong mỗi hộ gia đình (Phú Thọ) hoặc diện tích đất. Mặc dù vậy người nghèo thường có ít đất hơn so với các hộ giàu, vì thế họ phải đóng phí

thấp hơn nhưng lại phải đối mặt với nhiều khó khăn hơn khi mất mùa vì họ không có đủ các khoản tiết kiệm cũng như các nguồn thu nhập thay thế.

Người dân địa phương sẵn sàng trả phí và đóng góp vào những nơi mà họ được hưởng các dịch vụ cung cấp. Người dân không phàn nàn về học phí giáo dục, mặc dù các khoản chi thêm để xây dựng trường lớp và mua sắm thiết bị học tập được xem là gánh nặng. Lý do là vì người dân vẫn rất coi trọng vai trò của nhà trường. Phí đầu tư đường thôn xóm cũng được xem là một gánh nặng. Người dân ở Phú Thọ muốn đóng góp các khoản đầu tư này nhưng điều kiện kinh tế lại hạn chế.

Tại Vĩnh Long, người dân phàn nàn về các khoản phí phát triển giao thông nông thôn uỷ thác của tỉnh. Họ không thể hiểu những lợi ích nó mang lại cho họ và muốn trực tiếp dùng khoản tiền này cho việc cải tạo các con đường thôn. Đồng thời, người dân địa phương không hiểu tại sao họ phải đóng phí ủng hộ người nghèo vì chính bản thân họ đã là những người nghèo. Người dân nghi ngờ về lợi ích của phí an ninh quốc phòng.



Ảnh 5.2 : Văn phòng của UBND xã có thể cung cấp các thông tin quan trọng cho người dân ở xã (xã Hiệp Hoà)

Nghiên cứu này tìm thấy rất ít chứng cứ rằng các cán bộ xã công khai ngân sách xã và chi phí thực tế. Đối với các nguồn lực của xã, chỉ 1 xã trong số 4 xã cố gắng truyền đạt thông tin để người dân có thể xem tại uỷ ban xã (xem ảnh 5.2 và 5.3).

Tóm lại và như đã nói ở trên, người dân địa phương rất tán thành các dự án xây dựng đường và các lợi ích đa dạng mà các con đường nông thôn mang lại. Phụ nữ cho rằng cuộc sống của họ đã tốt hơn khi có các con đường nông thôn. Họ không cần phải gồng gánh nặng trĩu nữa. Nhiều chị em ra trạm xã sinh nở thay cho sinh nở ở nhà. Số sinh nở ở trạm xã tăng. Việc đi đến bệnh viện, chợ, trường học đã được cải thiện đáng kể về mặt thuận lợi, thời gian và chi phí. Thị trường và hoạt động mua bán cũng phát triển theo. Tuy vậy tất cả mọi người đều bày tỏ sự quan tâm của họ về chất lượng của các con đường cấp phối ô tô vì họ đã phải chứng kiến sự xuống cấp các con đường theo thời gian. Các nguồn lực cho việc bảo dưỡng định kỳ rất hiếm ở

địa phương. Đây là nỗi lo của cán bộ xã và huyện cũng như người dân địa phương. Các phần này về các con đường cấp phối ô tô chủ yếu là đường nhỏ và bụi bẩn, khi các xe đi qua thường bị đá bắn vào người. Nhưng ảnh hưởng của tổng thể các loại hình đóng góp của cộng đồng vẫn còn khó khăn khi tiếp cận và cần phải yêu cầu nghiên cứu nhiều hơn.



Ảnh 5.3: Bảng thông báo mẫu xanh là việc thực hiện Nghị định dân chủ ở cấp cơ sở (Văn phòng UBND xã Hiệp Hoà)

Có những hộ nghèo không thể trang trải các khoản nợ sau khi một dự án xây dựng đường thôn hoàn thành hoặc không thể đóng góp bằng tiền mặt cho dự án cải tạo đường thôn cho xe hai bánh mà họ mong đợi hơn¹⁶. Nhóm thứ nhất vay mượn tiền với lãi suất cao của những người cho vay nặng lãi để trang trải nợ. Nếu không, các nhà chức trách xã sẽ từ chối các dịch vụ cần thiết nhất định cho nhóm này (ví dụ: các đơn vay vốn ngân hàng). Các hộ thiếu tiền làm trì hoãn các hoạt động phát triển giao thông nông thôn vì các dự án chỉ có thể tiếp tục nếu tất cả những người hưởng lợi có khả năng đóng góp.

Đối với một nhóm nhỏ các hộ gia đình, giao thông nông thôn có ảnh hưởng tiêu cực gián tiếp đến đời sống của họ (ở xã Loan Mỹ, Vĩnh Long, con số này là khoảng 10 hộ¹⁶). Một số người chịu ảnh hưởng do dự án tại Vĩnh Long bị mất đất, cây cối, thậm chí cả nhà cửa và họ chẳng được đền bù. Sự mất mát các tài sản này đã khiến họ càng bị ảnh hưởng hơn, cộng với những vấn đề khác làm họ lún sâu thêm vào đói nghèo. Các cán bộ tỉnh thì tranh cãi rằng đơn giản là chẳng có nguồn quỹ nào để đền bù. Họ phản nản rằng họ chỉ có thể xây dựng các con đường nông thôn với điều kiện người dân địa phương không có yêu cầu đền bù. Hội đồng ND tỉnh chưa chắc đã duyệt các chi phí tái định cư cho các nhóm người nhỏ hơn 10 hộ. Tại Phú Thọ, nhìn chung những người chịu ảnh hưởng từ dự án đường do Ngân hàng Thế giới hài lòng với việc đền bù.

Trong khi mọi người đều tán thành việc chính phủ khuyến khích và hỗ trợ các hoạt động cải tạo đường thôn, cơ chế chia sẻ chi phí xem ra quá khắt khe đối với các hộ gia đình nghèo nhất được

¹⁶ Nguồn: Phòng vấn với trưởng thôn, xã Hoà Hiệp, huyện Tam Bình, tỉnh Vĩnh Long

¹⁶ Nguồn: Phòng vấn Phòng Công thương, Huyện Tam Bình, tỉnh Vĩnh Long

hưởng lợi ở cấp địa phương. Điều này hàm ý rằng các xã nghèo nhất sẽ vẫn có ít đường thôn được cải tạo cho xe hai bánh so với các xã giàu hơn.

Nghiên cứu này không tìm được các bằng chứng rõ ràng về việc không kiểm soát được vấn đề lạm dụng nguồn lực của xã. Đây là vấn đề nhạy cảm và khó để điều tra. Trong các buổi phỏng vấn thực tế, người dân địa phương không đề cập rõ ràng đến việc sử dụng sai các đóng góp của xã cho giao thông nông thôn. Có một vài trường hợp nhà thầu gian lận.

Nhóm nghiên cứu tự hỏi tại sao trong một trường hợp một cán bộ xã giàu có nhận được đền bù thỏa đáng từ một dự án đường trong khi những người nghèo ở cùng trong xã không nhận được đền bù thích đáng từ dự án khác.

Những người nghèo cho rằng họ có địa vị xã hội thấp hơn và không có những quan hệ cần thiết, thiết yếu để được bầu làm thành viên của ban giao thông nông thôn.

Trong khi đó các cán bộ xã ở các xã nghèo được nghiên cứu tại Phú Thọ tự hỏi tại sao họ lại có mật độ đường thấp nhất (tính theo km) trong huyện khi so sánh với các xã giàu khác.

5.2 Sự tham gia của cộng đồng

Sự tham gia của cộng đồng khác nhau rất nhiều giữa đường ô tô và đường thôn cho xe hai bánh. Phát hiện chính ở đây là người dân địa phương không liên quan đến việc ra quyết định trong các dự án đường ô tô do chính phủ hay nhà tài trợ cấp vốn¹⁷, nhưng lại tham gia rất tích cực vào các dự án đường thôn dành cho xe hai bánh.

Người dân địa phương muốn tham gia vào việc ra quyết định đối với đường ô tô, nhưng thực tế họ lại chẳng có cơ hội. Cả chính phủ và các nhà tài trợ vẫn chưa thể đưa ra một cơ chế rõ ràng, thiết thực về sự tham gia của cộng đồng (xem thêm phần 2.2). Ví dụ, các kiến thức địa phương về môi trường và thủy học không được tham khảo trong việc thiết kế đường. Với Dự án Giao Thông nông thôn 2, người dân chỉ tham gia tư vấn về hướng tuyến của con đường. Ban QLDA 18 tập trung chủ yếu về mặt kỹ thuật. Đền bù không được thực hiện như kế hoạch và không có kiểm tra xem các thủ tục và các hướng dẫn được có được thực hiện tốt không.

Theo người dân và chính quyền địa phương sự tham gia cộng đồng ở địa phương thiếu “cơ chế tham gia” . Một số ý kiến từ ban quản lý dự án tỉnh cho biết “chỉ trong các dự án có đóng góp của cộng đồng thì người dân mới có quyền tham gia”. Ở các dự án do chính phủ cấp vốn, sự tham gia của cộng đồng được thực hiện gián tiếp thông qua hội đồng nhân dân hoặc ban giám sát xã. Thông tin được cung cấp đến cấp chính quyền địa phương rất hạn chế. Điều này dẫn đến sự tham gia và đóng góp không tích cực của cộng đồng.

Các phát hiện từ nghiên cứu này xác nhận rằng các hướng dẫn của Dự án GTNT 2 về lập kế hoạch và quản lý có sự tham gia đã không được áp dụng do thiếu tính rõ ràng và các nguồn lực. Các tài liệu đánh giá, sổ tay điều hành và thực hiện không được dự án sử dụng chứng tỏ những tài liệu này không thực tế và không rõ ràng. Cần phải làm rõ trách nhiệm và kết quả công việc cũng như kết hợp những điều này vào công việc hiện tại của mỗi người. Ngoại trừ việc lãnh đạo tỉnh nói rằng họ thích làm việc theo các thủ tục của tỉnh hơn là theo thủ tục của

Dự án GTNT2, họ cho biết họ thiếu các nguồn lực để làm việc theo cách thức có sự tham gia nhiều hơn.

Các bài học về sự tham gia của cộng đồng ở Philippine và Thái Lan chỉ ra rằng để sự tham gia có lợi và hiệu quả, vai trò và trách nhiệm của những người được hưởng lợi và các cơ quan chính phủ tại địa phương cần phải được xác định rõ ràng, nếu có thể phải được đồng ý bằng văn bản (xem Kinh nghiệm Quốc tế, Phụ lục 7).

Cán bộ giao thông tỉnh giải thích ý nghĩa của việc tham gia của cộng đồng khác nhau và họ chỉ ra người dân địa phương có thể tham gia một cách hoàn toàn thoải mái nhưng lại thiếu năng lực để tham gia trực tiếp vào các dự án đường ô tô. Điều này có thể một phần giải thích là Sở GTVT tỉnh chủ yếu tập trung vào kỹ thuật và hạn chế về năng lực khi giải quyết các vấn đề tham gia. Về mặt này, xem ra huyện có thể giám sát tốt hơn việc phát triển Dự án GTNT2 và GTNT 3 và còn có thể đóng vai trò cầu nối có tính chiến lược giữa chính quyền xã và chính phủ. Khi phỏng vấn một vài quan chức chính phủ tại cấp Trung ương, họ cũng thể hiện sự hài lòng với cơ chế có sự tham gia vì mọi người tự do bàn bạc các vấn đề ở cấp xã. Tuy nhiên, chính người dân lại biết rất ít về đường ô tô.

Một vấn đề được quan tâm nhiều là việc tham vấn và bồi thường của Dự án GTNT2 chưa thỏa đáng. Người dân chịu ảnh hưởng bởi Dự án ở Vĩnh Long chỉ được thông báo trong một hay hai buổi họp về yêu cầu giải phóng mặt bằng và thủ tục đền bù (điều này có nghĩa là không có tiền cho việc đền bù). Họ không thể chất vấn về những quyết định này. Một ví dụ khác của việc tham gia hạn chế là tại xóm Bương (Phú Thọ), nơi người dân phản nản với các nhà thầu về một số chỗ hỏng trên một đoạn đường xã mới được xây dựng. Nhà thầu đã không lắng nghe và cho rằng họ hoàn toàn tuân theo đúng thiết kế.

Người dân địa phương tham gia trong tất cả các giai đoạn các con đường thôn cho xe hai bánh và chia sẻ trách nhiệm tu bổ con đường. Quyết định được đưa ra trong các buổi họp ở thôn nơi mà các hộ gia đình bắt buộc phải tham gia. Phụ nữ cho rằng họ không có nhiều ảnh hưởng trong các buổi họp này và các con đường được xem như là chủ đề dành cho “đàn ông”.

Quyết định được thông qua bằng giao tay biểu quyết.



Ảnh 5.4: Một phụ nữ dân tộc ở thôn Vĩnh Tiên (tỉnh Phú Thọ)

Lý do căn bản cho sự đóng góp cộng đồng tình nguyện để tăng quyền sở hữu địa phương của các dự án xem ra là vấn đề gây tranh cãi. Người dân địa phương đóng góp tình nguyện sức lao động cho việc tu sửa các hẻm nhỏ cho tất cả các con đường đi qua khu vực họ ở, tuy nhiên ở đây ý thức sở hữu của người dân hoàn toàn khác nhau đối với các loại đường (đường dành cho ô tô và đường thôn cho xe hai bánh). Họ tình nguyện tham gia đóng góp sức lao động để làm đường thôn nếu không có các nhà thầu (Phú Thọ). Tại Vĩnh Long, nhà thầu địa phương có thể thuê người dân làm đường thôn cho xe hai bánh. Đôi khi các nhà thầu này thuê người dân trong khu vực, đôi khi họ thích sử dụng chính nhân công của họ. Người dân địa phương xem họ như là những chủ sở hữu của các con đường thôn vì họ trực tiếp đầu tư cho những con đường này mà họ cho rằng những con đường này quan trọng hơn các con đường huyện và xã. Thật không may là cơ chế bảo đảm chi phí cho các công trình đường thôn ở mức độ nào đó làm cho hộ nghèo gặp khó khăn khi phải trang trải các chi phí đầu tư cao. Một vài thôn gặp khó khăn phải đối mặt với việc trả nợ. Việc người dân địa phương đóng góp sức lao động cho các con đường dành cho xe ô tô thường được các nhà thầu trả tiền.

Ý thức về trách nhiệm và quyền làm chủ địa phương không áp dụng cho trường hợp của đường ô tô xã và huyện. Về phương diện quản lý và bảo dưỡng, các con đường này thuộc trách nhiệm của các cán bộ huyện cũng như các cán bộ địa phương khác có liên quan. Tuy nhiên, người dân sẽ lao động tự nguyện nếu có những hư hỏng nhỏ trên đường và thường xuyên báo cáo về các hư hỏng cho cán bộ xã. Người dân địa phương muốn tăng cường vai trò của họ trong các dự án đường ô tô, đặc biệt là trong giai đoạn thiết kế và giám sát. Họ nói rằng họ là những người đầu tiên hưởng lợi từ con đường và cũng là những người có gắn bó mật thiết nhất với chất lượng và sự bền vững của đường. Hiện nay việc giám sát do giám sát dự án và cán bộ giao thông xã thực hiện. Tuy nhiên, tận dụng những giám sát viên địa phương sẽ cần đến vốn để chi trả cho đào tạo cũng như khoản lương nhỏ trả cho người giám sát.

Các cán bộ huyện và tỉnh nói rằng họ tôn trọng nhu cầu của người dân địa phương. Nhưng họ lo ngại về năng lực của dân (quá nghèo, quá ít hiểu biết) để tham gia trực tiếp vào giám sát đường ô tô nông thôn. Điều này cũng được các cán bộ chính phủ trả lời phỏng vấn tại Hà Nội xác nhận. Nguồn vốn bổ sung và những hỗ trợ kỹ thuật là cần thiết nếu chính phủ và nhà tài trợ coi trọng việc cần tăng cường sự tham gia của cộng đồng vào việc phát triển giao thông nông thôn.

Người nghèo và dân tộc thiểu số. Người Khơme nghèo được miễn một số khoản đóng góp như tại tỉnh Vĩnh Long. Tại Phú Thọ, không có chính sách miễn cho người nghèo (con số về đói nghèo ở Phú Thọ cao hơn). Vấn đề dân tộc thiểu số dường như không ảnh hưởng sự tham gia của cộng đồng hay các vấn đề đóng góp tại Phú Thọ.

Phụ nữ. Đặc biệt các phụ nữ nghèo cho rằng họ không tham gia tích cực trong các buổi họp về giao thông. Họ phàn nàn họ biết rất ít về các vấn đề giao thông. Họ có quyền bình đẳng về các cơ hội việc làm trong các dự án xây dựng đường ô tô. Về mặt này, cần phải đảm bảo các nhà thầu phải tuân thủ điều khoản về giao các phần thầu phụ của công trình cho các nhóm đặc biệt trong vùng thực hiện (người nghèo và phụ nữ). Phụ nữ có thai hoặc đang cho con bú không phải đóng góp ngày công lao động công ích. Các phụ nữ từ các hộ do phụ nữ làm chủ hộ có thể đối công với nam giới những công việc xây dựng nặng nhọc trong thôn để làm các công việc nhẹ nhàng hơn. Phụ nữ và đàn ông tỏ ra tham gia bình đẳng trong việc đóng góp ngày công lao động cho các con đường.

Cộng đồng sẵn sàng tham gia vào các dự án đường nông thôn. Ở Phú Thọ, nhóm giám sát của thôn kiểm soát quá trình xây dựng và các nguồn vốn cho đường thôn xe thô sơ. Người dân địa phương cảm thấy tự hào và quan tâm đến “đường của họ”. Ở Vĩnh Long, dân địa phương cũng chịu trách nhiệm duy tu, bảo dưỡng đường xe thô sơ. Trong quá trình xây dựng các giám sát viên của thôn giám sát việc xây dựng. Nếu có vấn đề gì (chẳng hạn như nhà thầu sử dụng vật liệu kém chất lượng), họ có thể dừng quá trình xây dựng cho đến khi nhà thầu sửa sai.

Người dân địa phương sẵn sàng tham gia vào việc duy tu các con đường ô tô của xã, huyện nhưng lại không có kinh phí để làm. Theo như Malmberg Calvo (1998 và phụ lục 7: Kinh nghiệm quốc tế), quỹ duy tu một con đường phải có tiềm năng lớn trong việc cung cấp một phần tài chính cho cộng đồng nông thôn trong việc duy tu các đường tiếp cận và một số đường mòn được lựa chọn. Bất kể các bố trí về chia sẻ chi phí giữa hiệp hội đường tư nhân địa phương và quỹ đường phải được chính thức làm thành văn bản giữa các bên và cần phải có sự giám sát về tài chính và kỹ thuật đảm bảo sử dụng hợp lý các nguồn quỹ này.

Tài liệu tham khảo

- ActionAid Việt Nam (2000), *Đánh giá giữa kỳ của chương trình RDA2 ở Can Lộc, Hà Tĩnh*, báo cáo.
- Barwell I. (1999), *Tổng hợp các phát hiện nghiên cứu chiến lược chuẩn bị cho đệ trình PRC*. Tài liệu công tác chuẩn bị cho Bộ Giao thông Vận Tải và DFID.
- Đại học Cornell (2002), *Giới và giao thông: Một lĩnh vực bị làm ngơ?* Tài liệu giảng dạy, Hội nghị quy hoạch thành phố và quy hoạch vùng, Đại học Cornell, ngày 13/12/2002.
- DANIDA và DFID (2004), *Định hình lại dân chủ cơ sở thông qua quản lý có sự tham gia*, Thời báo Môi trường và Đô thị hoá, Tin văn số Tháng tư 2004.
- DARD, MPI (5/2003) *Đóng góp của cộng đồng trong hạ tầng cơ sở nông thôn*, báo cáo
- Deolalikar A. (2001), *Phân phối theo không gian các nguồn chi tiêu công vào đường sá ở Việt Nam và các tác động*. Báo cáo dự thảo.
- DFID (2003), *Nghiên cứu tác động của mạng lưới đường nông thôn đối với người nghèo*, Hà Nội, 2003.
- IFRTD (2004), *Lồng ghép giới vào chuyên ngành giao thông*, Diễn đàn quyền 11 số 3, Tháng Một 2004.
- Foster M. và Võ Thanh Hùng (2003), *Cải tiến giao thông nông thôn thông qua hợp tác mạnh mẽ hơn: Báo cáo rà soát chuyên ngành giao thông nông thôn*, Dự thảo báo cáo thứ 6.
- Chính phủ Việt Nam và Nhóm các nhà tài trợ (2000), *Quản lý tốt hơn các nguồn lực công, Rà soát chi tiêu công 2000*, quyển 1, Báo cáo chính.
- Chính phủ Việt Nam và Nhóm các nhà tài trợ (2000), *Quản lý tốt hơn các nguồn lực công, Rà soát chi tiêu công 2000*, quyển 2, Các phụ lục.
- Tổng cục Thống kê (2004), *Kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình 2002*. Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
- GTZ, Viện quản lý Kinh tế Trung ương, SFDP/Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2003), *Dân chủ cơ sở và lập kế hoạch tập trung hoá*. Tài liệu hội thảo quốc gia tại Hà Nội ngày 14-5/12/2002.
- Halcrow (2003), *Báo cáo phát triển cộng đồng của dự án bảo vệ rừng và phát triển nông thôn WB1*, báo cáo.
- Howe J. (1999), "Các dự án giao thông nông thôn: Xây dựng khái niệm, biện hộ và thẩm định" Loạt bài giảng tại Ngân hàng Thế giới, 20-24/9/1999.

- Howe J. (1997), *Giao thông cho người nghèo hay nghèo nàn giao thông?* Tổ chức Lao động Quốc tế, Geneva.
- Howe J. (1997), “Các phương pháp lập kế hoạch với chi phí thấp nhất trong giao thông nông thôn.” Tài liệu công tác.
- Tổ chức Lao động Quốc tế (1998), “Các chương trình cơ sở hạ tầng sử dụng nhiều lao động: Chính sách lao động và thực tiễn.”
- IIED (2004), *Định hình lại dân chủ cơ sở thông qua quản lý có sự tham gia*, Thời báo Môi trường và Đô thị hoá, Tin vắn số 9.
- Báo cáo của các nhà tài trợ cho cuộc gặp nhóm tư vấn cho Việt Nam (2004), Báo cáo phát triển Việt Nam 2004: Nghèo đói, báo cáo.
- Lebo J. và Dieter Schelling (2001), *Thiết kế và đánh giá cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn, đảm bảo tiếp cận cơ bản cho các cộng đồng nông thôn*, Bài nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới số 496.
- Malmberg Calvo, C (1998), “Các lựa chọn quản lý và tài trợ cho cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn” Ngân hàng Thế giới, Tài liệu kỹ thuật số 411.
- Mattner, A (2004), *Quyên lực của người dân: Quản lý cấp địa phương và chính trị ở Việt Nam*, Thời báo Môi trường và Đô thị hoá, quyển 16 số 1 tháng 4/2004.
- Merrilees, K. (2004), *Giới và đường nông thôn ở Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Hoàng gia ở Wye, Đại học London, tháng 10/2004
- Mick Foster và những người khác, 2003, *Cải thiện giao thông nông thôn thông qua các mối hợp tác vững mạnh hơn: Báo cáo tổng kết về tiểu ngành giao thông nông thôn Việt Nam*, Mick Foster Economics Ltd.
- Bộ Xây dựng, ILO và các cộng sự (2001), *Hoạch định cơ sở hạ tầng dựa vào các nguồn lực địa phương ở Việt Nam*. Nori T. Palarca chuẩn bị với sự đóng góp của Nguyễn Văn Sỹ, Lê Tuyên Hải, Hiền Nguyễn.
- Bộ Giao thông Vận tải (2003) *sổ tay thực hiện, dự án đường giao thông nông thôn 2 (Cr.: 3306-VN)*
- Bộ Giao thông Vận tải (2000), *Tổng hợp các phát hiện nghiên cứu chiến lược và các khuyến nghị*, Báo cáo cuối cùng, quyển I và II.
- Bộ Giao thông Vận tải (2004), *Khái niệm dự án Việt Nam, Giao thông Nông thôn III*.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư và PAC (2004), *Các ưu tiên xây dựng năng lực cơ sở cho các xã nghèo: Tổng hợp báo cáo cho cuộc họp nhóm tư vấn giữa kỳ*.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2004), *Các phương pháp tiếp cận phát triển dựa vào cộng đồng ở Việt Nam: các viễn cảnh khác nhau, điểm mạnh, điểm yếu và quá trình thực hiện Dự án giảm nghèo các*

tỉnh miền núi phía bắc, Hội thảo Phát triển dựa vào cộng đồng do bà Lê Thị Thống làm chủ tọa, Vụ phó Vụ Kinh tế Nông nghiệp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư, UNDP, PAC (2003), *Đóng góp của cộng đồng trong cơ sở hạ tầng nông thôn, nghiên cứu điển hình ở bốn tỉnh*.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư, UNDP (2003), *Các cách làm tốt nhất về các dự án phát triển nông thôn kết hợp* (Thiết kế và thực hiện).

Nguyễn Mạnh Huân (1998), *Phân tích kinh tế xã hội Việt Nam "Bình luận về cơ cấu chi tiêu thông thôn"*, báo cáo.

Oxfam Anh (2004), *Phân tích giới ở Bắc Ái, Ninh Thuận*, báo cáo.

Oxfam Anh, Viện Kinh tế (2003), *Tác động của quy chế dân chủ ở cấp xã và nghiên cứu tác động của sự tham gia của người dân đối với phát triển nông thôn ở Việt Nam*, Báo cáo.

Oxfam Anh và Ireland (1996), *Cung cấp tài chính và các dịch vụ cơ bản ở cấp xã tại Kỳ Anh, Hà Tĩnh, Việt Nam*, báo cáo.

Oxfam HongKong (2000), *Đánh giá xã hội dự án hạ tầng cơ sở cộng đồng dựa vào cộng đồng (CBRIP)*, báo cáo.

PER (2000), báo cáo tổng hợp của chính phủ Việt Nam và nhóm các nhà tài trợ về đánh giá chi tiêu công tháng 12 năm 2000, *Việt Nam quản lý nguồn lực công tốt hơn: Đánh giá chi tiêu công 2000*, tập 1, báo cáo chính và tập 2, phụ lục.

Ban QLDA 18/Chính phủ Việt Nam (2004), *Báo cáo tiến độ thực hiện dự án Giao thông nông thôn hai (CR.3306-VN)*.

Cơ sở Kiến thức Giao thông Nông thôn (2001), *Lợi ích xã hội của giao thông nông thôn*. Tác giả P. Fouracre, Viện Nghiên cứu Giao thông.

Cơ sở Kiến thức Giao thông Nông thôn (2001), *Giao thông và đời sống bên vũng*. Tác giả P. Fouracre, Viện Nghiên cứu Giao thông.

Cơ sở Kiến thức Giao thông Nông thôn (2001), *Sự tham gia của cộng đồng trong giao thông nông thôn*. Tác giả M. Wattam, Cty TNHH IT Transport 1998.

Cơ sở Kiến thức Giao thông Nông thôn (2001), *Phát triển đánh giá nông thôn có sự tham gia*. Do A. Davis biên tập, Viện Nghiên cứu Giao thông.

Cơ sở Kiến thức Giao thông Nông thôn (2001), *Quá trình lập kế hoạch nông thôn có sự tham gia*. ILO và SDC.

- Cơ sở Kiến thức Giao thông Nông thôn (2001), *Phụ nữ và giao thông nông thôn trong phát triển*. Do M. Bamberger biên tập, WB và A. Davis, Viện Nghiên cứu Giao thông.
- Cơ sở Kiến thức Giao thông Nông thôn (2001), *Giới và giao thông nông thôn ở Châu Phi và Châu Á*. IFRTD 1999.
- Shanks, A, Bùi Đình Toại và các cộng sự (2003), *Phát triển dựa vào cộng đồng ở Việt Nam, Diễn đàn rà soát và thảo luận*, Báo cáo cho Ngân hàng Thế giới, PAC¹⁷ và Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- Viện Chiến lược và Phát triển Giao thông Vận tải (2004), *Báo cáo tổng hợp chuẩn bị các tiêu chí lựa chọn các tỉnh đủ điều kiện tham gia dự án Giao thông Nông thôn ba*, Báo cáo cuối cùng cho DFID, WB, Bộ Giao thông Vận tải, Ban QLDA 5.
- Walle, van de D. và D. Cratty (2002), *Đánh giá tác động của dự án Cải tạo đường nông thôn*, Ngân hàng Thế giới.
- WB (2005), Xác định lại vai trò của chính phủ trong lĩnh vực giao thông nông thôn, trên trang web Giao thông bền vững của WB, http://www.worldbank.org/transport/pol_econ/tsr.htm, ngày 16 tháng 5, 2005.
- WB (2003) *"Giao thông nông thôn và phát triển dựa vào cộng đồng"*, Tài liệu kỹ thuật, Washington, DC.
- WB (2003), *Tài liệu kỹ thuật về giao thông nông thôn trong các dự án đa lĩnh vực và dựa vào cộng đồng*. Washington, DC.
- WB (2002), *Giới, các nhóm hưởng lợi và các dịch vụ cơ sở hạ tầng nông thôn*.
- WB, Bộ Kế hoạch đầu tư, Hợp tác để Hỗ trợ các Xã Nghèo nhất (?) *Phát triển dựa vào cộng đồng ở Việt Nam: Diễn đàn rà soát và thảo luận*, Tài liệu trình bày tại hội thảo.
- WB (?), *Khái niệm dự án ở Việt Nam, Dự án Giao thông nông thôn III*.
- WB (1999), *Dự án xây dựng và bảo dưỡng đường ở Nepal*. Tài liệu đánh giá dự án. Văn phòng Khu vực Nam Á, Washington, D.C.
- WB (1999), *Giới và giao thông: Lý do căn bản để hành động*. Tài liệu PREM.
- WB (1999), *Dự án Tiếp cận nông thôn ở Bhutan*. Tài liệu đánh giá dự án. Văn phòng Khu vực Nam Á, Washington, D.C.
- WB (1999), *Cơ sở dữ liệu các chỉ số phát triển Thế giới*. Washington, D.C.
- WB (1996), *Nghiên cứu chiến lược cơ sở hạ tầng nông thôn Bangladesh*. Dhaka: University Press.

¹⁷ PAC=Hợp tác để Hỗ trợ các Xã Nghèo nhất

Các kết nối trang web

DFID - Bộ Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh www.DFID.gov.uk

ILO ASIST – Ban hỗ trợ cố vấn, dịch vụ thông tin và đào tạo của Tổ chức Lao động Quốc tế www.iloassist.org

Kết nối Cơ sở hạ tầng - Một trang web cung cấp thông tin về công việc của Ban Phát triển Đô thị và Cơ sở hạ tầng của DFID (IUDD) www.infrastructureconnect.info

ITDG – Nhóm Phát triển Công nghệ cấp Trung. Một tổ chức phi chính phủ quốc tế chuyên giúp người dân sử dụng công nghệ để giải quyết thực tiễn vấn đề nghèo www.itdg.org

Nhà xuất bản ITDG – Cơ quan xuất bản của Nhóm Phát triển công nghệ cấp trung www.itdgpublishing.org.uk

ITDP - Viện Giao thông và Chính sách Phát triển, thúc đẩy môi trường bền vững và giao thông hợp lý trên toàn cầu www.itdp.org

Kết nối đời sống - Diễn đàn của DFID để tạo ra công ăn việc làm bền vững để xoá nghèo www.livelihoods.org

Hoạch định Đường Nông thôn - Một trang web khai thác các vấn đề liên quan đến hoạch định đường nông thôn ở các nước đang phát triển www.ruralroads.org

RTTP – Chương trình Du lịch và Giao thông Nông thôn của Ngân hàng Thế giới www.worldbank.org/afr/ssatp/rttp.htm

Cơ sở Kiến thức Giao thông Nông thôn 2001 – Tài liệu Tham khảo và Đào tạo về Giao thông Nông thôn www.transport-links.org/rtkb/rtkb.htm

Bộ Công cụ Chính sách Giao thông Nông thôn 2002 - Bộ Công cụ Chính sách nhằm tăng cường sự lưu động nông thôn www.transport-links.org/rtpt/toolkit.htm

SIDA – Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế Thụy Điển www.sida.se

Quỹ SKAT - Một trung tâm dữ liệu thúc đẩy việc trao đổi www.skafoundation.org

Các kết nối trang web

kiến thức và kinh nghiệm hợp tác phát triển.

SDC – Cơ quan Hợp tác và Phát triển Thụy Sĩ www.sdc.admin.ch

SUSTRAN Asia - Mạng lưới tập trung vào các vấn đề giao thông bền vững ở khu vực Châu Á - Thái Bình Dương www.geocities.com/sustranet

Transport Links – Giao thông cho phát triển. Một cổng web cho các hoạt động và chương trình giao thông của DFID www.transport-links.org

TRB – Ban Nghiên cứu giao thông. TRB thúc đẩy sáng kiến và sự tiến bộ trong giao thông bằng cách khuyến khích và tiến hành các nghiên cứu, hỗ trợ truyền bá thông tin, và khuyến khích việc thực hiện các kết quả nghiên cứu. www.trb.org

TRL – Viện Nghiên cứu Giao thông. Một công ty tư vấn của Anh chuyên về các vấn đề giao thông vận tải trên khắp toàn cầu. www.trl.co.uk

Trung tâm dữ liệu giao thông (DFID) – Trung tâm cố vấn và cung cấp thông tin cho các nhà lập kế hoạch và nhà nghiên cứu giao thông làm việc hướng tới giảm nghèo ở các nước đang phát triển www.transport-links.org/rsc/index.html

Ban Giao thông của Ngân hàng Thế giới – Nhóm chuyên trách giao thông của Ngân hàng Thế giới www.worldbank.org/html/tpd/transport

Phụ lục

Phụ lục 1: Điều khoản Tham chiếu

Sự tham gia của cộng đồng trong lĩnh vực

Giao thông nông thôn

Tóm lược

Điều khoản tham chiếu (ToR) mô tả phạm vi công việc cần thiết để soạn thảo một báo cáo ngắn gọn về những vấn đề có liên quan tới sự tham gia của cộng đồng trong lĩnh vực giao thông nông thôn. Công việc chủ yếu dựa vào các nghiên cứu hiện có và tham vấn các chuyên gia về lĩnh vực phát triển nông thôn, giao thông vận tải và phát triển xã hội, với những nghiên cứu hiện trường nhất định để xác nhận các kết quả tìm được và thử nghiệm các đề xuất. Kết quả của bản báo cáo dự định áp dụng cho hai đối tượng sau:

2. Bộ Giao thông Vận tải (Bộ GTVT); đặc biệt là cơ quan chịu trách nhiệm về phát triển chính sách giao thông nông thôn và đưa ra các văn bản pháp quy; và
3. Các Tư vấn thiết kế dự án Giao thông Nông thôn 3 (GTNT3).

Bối cảnh

Hạ tầng giao thông nông thôn là điều kiện thiết yếu để phát triển nông thôn. Tại Việt Nam các cơ quan chính quyền ở trung ương và địa phương đều ưu tiên đầu tư đường nông thôn hơn các dự án đầu tư khác, với lý do là đường xá tạo cơ sở cho các hoạt động phát triển khác. Ngân hàng Thế giới (WB) và Bộ Phát triển Quốc tế Anh (DFID) đã tham gia vào lĩnh vực giao thông nông thôn ở Việt Nam thông qua việc tài trợ cho dự án Giao thông Nông thôn 2 (GTNT2), bao gồm cấp quỹ đầu tư và hỗ trợ kỹ thuật để trợ giúp phát triển chính sách giao thông nông thôn.

Là một phần của việc phát triển chính sách giao thông nông thôn, DFID hiện nay đang hỗ trợ việc phát triển :

1. Chiến lược Giao thông Nông thôn sửa đổi; và
2. Sổ tay Hướng dẫn Giao thông Nông thôn cấp Tỉnh.

Nghiên cứu này dự định để thông tin cho cả hai nội dung trên và tiếp nữa hai nội dung này sẽ được sử dụng làm cơ sở để thiết kế dự án Giao thông Nông thôn 3 hiện đang trong quá trình chuẩn bị.

Nghiên cứu sẽ chú trọng vào 2 lĩnh vực riêng biệt nhưng có liên quan đến nhau, đó là:

1) Sự đóng góp của cộng đồng

Đầu tư xây dựng đường xá là tương đối tốn kém so với các công trình đầu tư phát triển nông thôn khác. Do vậy chính quyền địa phương thường phải tạo nguồn thu ngân sách địa phương để đầu tư, trong đó các cộng đồng địa phương đã có những đóng góp đáng kể trong việc xây dựng và duy tu bảo dưỡng đường nông thôn. Tuy nhiên việc này làm nảy sinh những lo ngại về gánh nặng chi phí không tương xứng đối với người nghèo và sự nhận thức về mức độ cũng như tác động của hệ thống này đối với sinh kế của người dân thì chưa được tốt.

2) Sự tham gia của cộng đồng

Quy hoạch giao thông nông thôn ở Việt Nam chủ yếu được thực hiện bởi hoạt động ở cấp tỉnh với sự tham gia có giới hạn của cán bộ cấp huyện và xã để yêu cầu đầu tư từ các cấp cao hơn; chủ yếu dựa trên đánh giá nhu cầu của bản thân các cán bộ. Phương thức tiếp cận này được lặp đi lặp lại trong việc lựa chọn tuyến đường, các tiêu chuẩn xây dựng, các nhà thầu, các phương thức giám sát và các hệ thống duy tu bảo dưỡng. Tóm lại sự tham vấn, hoặc sự tham gia của cộng

đồng trong quá trình ra quyết định là bị giới hạn. Như vậy cần phải nhận thức tốt hơn về cách thức ra quyết định của hệ thống hiện tại và việc xác định các lĩnh vực nào mà sự tham gia nhiều hơn của cộng đồng có thể đem lại lợi ích cho người sử dụng và các nhà quản lý trong giao thông nông thôn địa phương.

Mục tiêu

1. Xác định mức độ đóng góp của các cộng đồng địa phương ở Việt Nam về kinh tế, nhân lực, thời gian v.v. cho giao thông, và các tác động đến sinh kế của họ.
2. Xác định vai trò của cộng đồng địa phương trong việc ra quyết định liên quan đến giao thông nông thôn.
3. Đối với cả hai công việc trên cần đưa ra đề xuất về phương thức tiếp cận để giải quyết các vấn đề chính để Bộ GTVT có thể cân nhắc tham khảo.

Phạm vi công việc

Dưới đây là một danh mục các vấn đề khác nhau cần xem xét. Các nhà tư vấn không nhất thiết phải tuân thủ cấu trúc này trong bản báo cáo sau cùng, nếu nó làm giảm đi sự rõ ràng, thống nhất hoặc phải nhắc lại nhiều lần. Các nội dung khác cần bổ sung để xem xét phải do các nhà tư vấn đề xuất và gợi ý để bổ sung.

4.1 Sự đóng góp của cộng đồng:

1. Đánh giá các tài liệu hiện hành về sự đóng góp của cộng đồng;
2. Đánh giá các quy định và hướng dẫn hướng dẫn thi hành của Chính phủ Việt Nam về đóng góp của cộng đồng bao gồm về tài chính, nhân công và vật liệu;
3. Khai thác nội dung công việc Đánh giá chi tiêu Công để thông tin cho việc đánh giá này, nhất là sự đóng góp của cộng đồng có vai trò thế nào đối với các chương trình của Chính phủ Việt Nam và của các nhà tài trợ;
4. Phân tích các đóng góp của cộng đồng địa phương đối với toàn bộ các lĩnh vực liên quan đến thu nhập, đặc biệt là về giao thông nông thôn;
5. Đánh giá tác động của việc đóng góp trên đối với đời sống sinh kế của người dân ở vùng nông thôn;
6. Sử dụng các kết quả trên để đánh giá để xem các mức đóng góp và các chính sách hiện hành về giao thông nông thôn đã phù hợp chưa; và
7. Đề xuất các phương thức tiếp cận và các mức đóng góp phù hợp từ phía cộng đồng cho giao thông nông thôn sao cho không trở thành gánh nặng đối với người nghèo.

4.2 Sự tham gia của cộng đồng:

1. Đánh giá các tài liệu hiện hành liên quan các phương thức tiếp cận có sự tham gia của cộng đồng ở Việt Nam;
2. Đánh giá các chính sách của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐ, TB & XH) và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN & PTNT) liên quan đến sự tham gia của cộng đồng trong các dự án đầu tư nông thôn;
3. Xem xét các chính sách và quy định của Chính phủ liên quan đến sự tham gia của cộng đồng vào giao thông nông thôn;
4. Xem xét chính sách hiện hành và thực tiễn về giao thông nông thôn so với với Nghị định của Chính phủ về thực hiện dân chủ ở cấp cơ sở và nêu lên sự khác biệt;
5. Đánh giá nhận thức và sự hiểu biết của các bên liên quan khác nhau về ‘sự tham gia’; đặc biệt là các quan chức chính phủ, các thành viên trong cộng đồng và các nhà tài trợ;

6. Xem xét sự tham gia của cộng đồng liên quan đến các thủ tục của của Chính phủ và của các nhà tài trợ đối với việc thu hồi đất, đền bù và tái định cư trong giao thông nông thôn;
7. Xác định các vấn đề cụ thể về sự tham gia của cộng đồng trong giao thông nông thôn đối với các khu vực nhạy cảm về môi trường;
8. Đánh giá nhận thức của cộng đồng địa phương về thực tế hiện nay đối với lĩnh vực giao thông nông thôn và các tác động của thực tế đó;
9. Đánh giá các phương án chọn lựa về nhận thức về công việc sử dụng lao động trong lĩnh vực giao thông nông thôn;
10. Đánh giá các phương án chọn lựa và các lợi ích khi tăng mức độ tham gia của cộng đồng trong công tác quy hoạch, lựa chọn, thiết kế thi công và vận hành, duy tu bảo dưỡng trong các hoạt động về giao thông nông thôn; và
11. Đánh giá nhận thức và năng lực của chính quyền địa phương (xã, huyện và tỉnh) về việc giới thiệu các phương thức tiếp cận thu hút sự tham gia cao hơn.

4.3 Các vấn đề chung:

1. Trong các công việc trên, các nhà tư vấn cần đảm bảo ở mức tối đa rằng: việc thu thập và phân tích thông tin tiếp sau đó được chia theo giới, nhóm thu nhập và dân tộc;
2. Đánh giá này trước hết liên quan đến đất đai ở nơi có các hoạt động giao thông nông thôn, bao gồm: đường xá và cầu nông thôn; đường mòn và hạ tầng giao thông phi đường xá khác; và các dịch vụ về giao thông;
3. Các tư vấn cần phải tự làm quen với các tài liệu hiện có trước khi tham vấn với các đối tác chính cung cấp tài liệu;
4. Các tư vấn cần phải đảm bảo rằng việc đi thực tế là hoàn toàn cần thiết và hạn chế việc yêu cầu đối với người được phỏng vấn;
5. Dựa vào những phần trên các tư vấn sẽ xác định và lập tài liệu về các trường hợp được thực hiện có hiệu quả và đổi mới nhất từ các chương trình dự án thuộc Bộ GTVT, các bộ khác và các dự án của các nhà tài trợ; và
6. Khi đưa ra các phương án đề xuất về thay đổi chính sách và phương cách thực hiện, các tư vấn phải đảm bảo rằng các đề xuất đó phải nhất quán với các thủ tục của Chính phủ (và WB) và các phương thức tiếp cận của các ngành khác.

Kết quả đầu ra

1. Phía tư vấn sẽ soạn thảo một bản báo cáo sơ bộ, không quá 5 trang sau 2 tuần;
2. Phía tư vấn sẽ lập dự thảo báo cáo sau 3 tháng, không quá 12 trang với một bản tóm tắt thực hiện không quá 2 trang. Các thông tin bổ sung có thể đưa thành phụ lục nếu cần;
3. Các hội thảo và các sự kiện chia sẻ thông tin khác để phát huy tối đa tác động của bản báo cáo với các bên liên quan. Ví dụ có thể tổ chức trao đổi kinh nghiệm với các cán bộ thuộc Sở giao thông Vận tải (Sở GTVT) và Bộ Giao thông Vận tải (Bộ GTVT) dựa trên những trường hợp thực tế đã xác định;
4. Một bản báo cáo cuối cùng sau 4 tháng.

Trách nhiệm của phía Tư vấn

1. Tư vấn phải có trách nhiệm về việc xác định và thông báo kịp thời cho các bên liên quan về bất kỳ sự chậm trễ hoặc vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện và về việc đề xuất các giải pháp;
2. Mặc dù DFID sẽ có trách nhiệm cung cấp các mối tiếp xúc ban đầu, phía nhóm tư vấn phải chịu trách nhiệm quản lý các thu xếp về hậu cần và hành chính của chính họ trong suốt quá trình tư vấn; những việc đó phải rõ ràng về chi phí và thể hiện trong đề xuất về dịch vụ tư vấn. Bao gồm cả chi phí dịch thuật từ tiếng Việt sang tiếng Anh và ngược lại;
3. Tư vấn sẽ phải chịu trách nhiệm đảm bảo rằng những người được phỏng vấn và các bên liên quan khác sẽ nhận được bản sao của báo cáo sau khi được phê duyệt; và
4. Phản hồi cho các yêu cầu bổ sung thông tin và làm rõ từ phía các tư vấn thiết kế dự án GTNT3. Việc này dự tính cần tối đa là 5 ngày dịch vụ tư vấn.

Năng lực chuyên môn & Thời gian

Các tư vấn cần có kinh nghiệm trong các lĩnh vực sau:

1. Có kiến thức về các hoạt động phát triển nông thôn ở Việt Nam;
2. Có kiến thức về các thủ tục hiện hành liên quan đến phát triển và duy tu bảo dưỡng đường ở các cấp quốc gia, tỉnh, huyện, xã và thôn bản;
3. Có kinh nghiệm làm việc với Bộ Giao thông vận tải và tiến trình xây dựng chính sách của Bộ;
4. Có kinh nghiệm dựa trên các phương pháp nghiên cứu dựa vào cộng đồng và các tài liệu nghiên cứu về nhận thức;
5. Có kiến thức về các trình tự thủ tục và năng lực của Chính phủ; và
6. Có kinh nghiệm tổng hợp kiến thức hiện có để đưa vào bản báo cáo ngắn gọn, với những đề xuất rõ ràng đối với các nhà hoạch định chính sách.

Yêu cầu là nhóm tư vấn cần bao gồm các thành viên có nhiều kinh nghiệm trong nước và quốc tế. Khuyến khích việc sử dụng tư vấn trong nước và nhà thầu phụ.

Các đề xuất

Các đề xuất cần phải chú trọng các vấn đề sau đây và phải hết sức ngắn gọn:

1. Một bản chương trình làm việc chi tiết và kế hoạch hoạt động, bao gồm đề xuất ngày bắt đầu, nhưng phải đảm bảo công việc được hoàn tất vào cuối tháng 9/2004. Chương trình này cần phải rõ ràng, bao gồm cả một bản quy trình cam kết với Bộ GTVT để đảm bảo đạt được tính sở hữu của kết quả công việc.
2. Một bản dự toán kinh phí chi tiết, có mức phí/ngày, số ngày cần thực hiện và các khoản chi sẽ được thanh toán. Những nội dung này cần phải dựa trên các mức phí do DFID lập và/ hoặc dựa trên các định mức chi phí của EU đối với các tư vấn cấp quốc gia. Bản kinh phí cần gồm cả một bản dự toán chi phí hỗ trợ công tác chuẩn bị cho dự án GTNT3.
3. Có thể tiến hành các lựa chọn khác đối với quá trình dự kiến thực hiện nêu trên, nếu việc đó có thể bổ sung giá trị của công việc đánh giá đối với các đối tượng liên quan đến dự án, hoặc nâng cao hiệu quả công việc.

4. Khuyến khích việc liên danh thầu kết hợp bởi kinh nghiệm từ các tổ chức và các chuyên ngành.
5. Lý lịch tóm tắt (CV) của tất cả các thành viên trong nhóm là một phần của bản đề xuất.
6. Cách bố trí nhóm làm việc và các thoả thuận về quản lý. DFID yêu cầu tư vấn trưởng là người sẽ chịu trách nhiệm toàn bộ về các thu xếp tài chính và quản trị cho toàn nhóm tư vấn.
7. Việc đề xuất nhà thầu phụ nào phải được DFID chấp thuận.

Mốc thanh toán

Kinh phí nghiên cứu sẽ được trả sau khi hoàn thành nghiên cứu và bản nghiên cứu được chấp thuận.

Phụ lục 2: Danh sách những người được phỏng vấn

Danh sách những người được phỏng vấn tại Hà Nội

Họ tên	Chức vụ	Tổ chức
Bà Kirsteen Merrilees	Phó quản lý dự án	WSP
Ông Michael Green	Quản lý dự án	WSP
Bà Hoàng Thu Hương	Điều phối viên hệ thống thông tin	WSP
Ông Hoàng Công Quỳ	Trưởng Ban Giao thông Nông thôn	Bộ GTVT
Ông Trần Quốc Tuyển	Trưởng ban Ban Giao thông Nông thôn	Viện Chiến lược và Phát triển GTVT
Ông Phạm Ngọc Sơn	Chuyên viên	Viện Chiến lược và Phát triển GTVT
Ông Đặng Hoàng Hải	Trưởng phòng thực hiện dự án I	BQLDA 18
Bà Phương	Cán bộ chương trình	Ngân hàng Thế giới
Ông Simon Ellis	Điều phối viên ngành giao thông	Ngân hàng Thế giới
Ông Nguyễn Tiến Trọng	Trưởng phòng dự án I	BQLDA 5
Bà Nguyễn Thanh Huyền	Chuyên viên Kinh tế	BQLDA 5
Bà Nguyễn Thị Oanh	Điều phối viên chương trình cao cấp	Tổ chức Oxfam Anh và Oxfam Hồng Kông
Bà Ngô Thị Loan	Điều phối viên chương trình	Tổ chức Oxfam Anh và Oxfam Hồng Kông
Bà Nguyễn Phương Vinh	Điều phối viên chương trình	Tổ chức Oxfam Anh và Oxfam Hồng Kông
Tiến sỹ Trần Văn Thuật	Giám đốc ban chính sách dân tộc thiểu số, CEM	Ban chính sách dân tộc thiểu số, CEM

Danh sách những người được phỏng vấn tại tỉnh Vĩnh Long (22 tháng 11- 26 tháng 11, 2004)

Họ tên	Chức vụ	Tổ chức
Ông Vũ	Giám đốc	Sở kế hoạch và đầu tư tỉnh
Ông Vinh	Phó giám đốc	Sở kế hoạch và đầu tư tỉnh
Ông Sơn	Trưởng Phòng tổng hợp	Sở kế hoạch và đầu tư tỉnh
Ông Loan	Trưởng Phòng kinh tế	Sở kế hoạch và đầu tư tỉnh
Ông Tăng Văn Lắm	Giám đốc	Sở giao thông tỉnh
Ông Võ Văn Quan	Trưởng phòng Quản lý Giao thông	Sở giao thông tỉnh
Ông Hoàng Văn Tân	Phó giám đốc BQLDA tỉnh	BQLDA tỉnh
Ông Hà Công Nghiệp	Chuyên viên	BQLDA tỉnh
Ông Hà Văn Sơn	Chuyên viên	BQLDA tỉnh
Ông Thời,	Phó phòng Công Thương	Phòng công thương huyện Tam Bình
Ông Mạnh	Ban Tài chính và Kế hoạch huyện	Phòng Công Thương huyện Tam Bình
Ông Nguyễn Văn Hoá	Chủ tịch UBND xã	Xã Loan Mỹ
Ông Thạch Can	Trưởng thôn	Ấp giữa

Họ tên	Chức vụ	Tổ chức
Ông Hà Công Nghiệp	Nhân viên giao thông xã	Xã Loan Mỹ
Bà Thạch Thị Đông	Chủ tịch hội liên hiệp phụ nữ xã	Xã Loan Mỹ
Ông Thạch Hên Bà Thạch Thị So Rin	Gia đình Khmer không có đất, chịu ảnh hưởng của dự án (với 5 thành viên)	Ấp Giữa
Thạch Thị Thu	Phụ nữ nghèo mù chữ	Xã Loan Mỹ
Ông Thạch Đốp Ông Thạch Cole Ông Dương Xương Ông Kim Trung Ông Kim Siu	Nhóm giám sát	Xã Loan Mỹ
Ông Thạch Muone	Cán bộ Địa chính	Xã Loan Mỹ
Bà Thạch Thị Lương Bà Châu Thị Sĩ Bà Thạch Thị Roc Bà Thạch Thị La Ông Thạch Sâm Ông Dương Sin Hà Ông Lâm Lê	Nhóm nam nữ người Khmer có thu nhập khác nhau	Xóm giữa
Châu Thị Ri Thạch Thị Hào Thạch Thị Liên Thạch Thị Út Thạch Thị Mươi Thạch Thị Nghê	Nhóm phụ nữ nghèo Khmer; trong đó có 3 phụ nữ mù chữ	Xóm giữa
Thạch Thị Loan	Thăm hỏi 1 phụ nữ chịu ảnh hưởng của dự án tại nhà	Xóm giữa
Thạch Thị Cò Lả Thạch Thị Phèn Thạch Thị Sa Nghe Thạch Thị Phết Thạch Thị Sứ	Nhóm phụ nữ làm chủ hộ gia đình (7)	Xóm giữa
Thạch Thị Kìa	Phụ nữ nghèo Khmer chịu ảnh hưởng của dự án	Xóm giữa
Nguyễn Bá Tông	Chủ tịch UBND xã	Xã Hoà Hiệp
Ông Phan Thanh Cảnh	Cán bộ giao thông/thuỷ lợi và cán bộ địa chính	Xã Hoà Hiệp
Nguyễn Hữu Thọ	Trưởng ấp Hoà Phong	Xã Hoà Hiệp
Phan Văn Tế	Trưởng ấp 10	Xã Hoà Hiệp
Nguyễn Văn Nghiêm	Cựu chiến binh xã	Xã Hoà Hiệp
Ông Nguyễn Văn Hiệp	Trưởng ban thanh tra	Xã Hoà Hiệp
Trần Thị Thanh	Chủ tịch hội phụ nữ thôn, Ấp 10	Xã Hoà Hiệp
Ông Nguyễn Văn Nam	Nông dân giàu ở ấp 10	Xã Hoà Hiệp
Ông Nguyễn Văn Khon Ông Nguyễn Văn Nam Ông Huỳnh Nghĩa Nghệ Ông Nguyễn Văn Bắc Ông Nguyễn Văn Lũy Ông Huỳnh Minh Hùng	Nhóm nam nữ có thu nhập thấp, ấp Hoà Phong	Xã Hoà Hiệp

Họ tên	Chức vụ	Tổ chức
Ông Nguyễn Văn Ân		
Nguyễn Văn Bé Nguyễn Văn Sáu Phạm Văn Dũng Nguyễn Văn Quế Nguyễn Hữu Đức Phạm Thành Công	Nhóm nam, thuộc hộ gia đình có thu nhập trung bình, ấp Hoà Phong	Xã Hoà Hiệp
Bà Nguyễn Thị Cẩm Vân Bà Bùi Thị Hải Bà Nguyễn Thị Kim Anh Bà Lê Thị Hương Bà Nguyễn Thị Ba Bà Long Xuân Lan Bà Trần Thị Tuyết Bà Đặng Thị Ánh	Nhóm phụ nữ nghèo	Xã Hoà Hiệp
Nguyễn Văn Trấn Trần Thanh Cùa Phạm Văn Tố Nguyễn Văn Thành Nguyễn Văn Kiên Nguyễn Thanh Lương Nguyễn Văn Khon Phan Thanh Cảnh Long Xuân Lan Nguyễn Văn Nam	Ban giám sát đường bê tông ấp (10 nam), ấp Hoà Phong	Xã Hoà Hiệp
Bà Trương Thị Sử Ông Nguyễn Quốc Bảo Ông Nguyễn Thanh Liêm Ông Nguyễn Thanh Hải Bà Trần Thị Thanh Bà Phan Thị Thu Ông Nguyễn Văn Lũy	Nhóm nam nữ có thu nhập hỗn hợp	Xã Hoà Hiệp

**Danh sách những người tham gia phỏng vấn tại tỉnh Phú Thọ
(Thứ 2, 6 tháng 12, 2004-thứ 6, 10 tháng 12, 2004)**

Họ tên	Chức vụ	Tổ chức
Ông Nguyễn Quang Vinh	Trưởng phòng quản lý giao thông	Việt Trì
Ông Nguyễn Hữu Tài,	Trưởng ban QLDA tỉnh về đầu tư nước ngoài	Việt Trì
Ông Nguyễn Văn Mẫn Ông Đỗ Đình Đại	Phó giám đốc Trưởng phòng Kế hoạch, Kỹ thuật	Sở giao thông tỉnh
Ông Nguyễn Văn Xuân	Trưởng phòng phát triển cơ sở hạ tầng, Sở kế hoạch và đầu tư	Việt Trì
Ông Đinh Công Thục	Trưởng ban tài chính và kế hoạch tỉnh	Thị xã Thanh Sơn, Huyện Thanh Sơn
Ông Hà Văn Phần	Trưởng phòng Công Thương	Thị xã Thanh Sơn, Huyện Thanh Sơn
Đoàn Văn Vinh	Cán bộ địa chính	Xã Vinh Tiên

Họ tên	Chức vụ	Tổ chức
Đình Trọng Thom Đình Đức Bình Đình Bằng Thịnh	Chủ tịch UBND xã và chủ tịch hội đồng nhân dân xã, phó chủ tịch hội đồng nhân dân xã (ông cũng là Bí thư xã)	
Đình Bằng Thịnh	Chủ tịch UBND xã	Xã Tất Thắng
Đình Văn Vinh	Nhân viên quản lý đất	Xã Tất Thắng
Ông Dương Kim Luyến	Nhân viên giao thông/ thủy lợi và nhân viên hành chính	
Đình Mạnh Phú	Trưởng thôn Khang	Thôn Khang Xã Tất Thắng
Ông Nguyễn Văn Hợp Ông Đình Văn Cấn Bà Đình Thị Hương Ông Nguyễn Văn Hưng Ông Dương Văn Lý	Đại diện các tổ chức quần chúng của thôn	Xóm Tể
Đình Duy Huyền	Trưởng thôn Tể	
Đoàn Văn Vinh Đình Trọng Thom Đình Đức Bình Đình Mạnh Phú	Ban giám sát của xã (đại diện của các tổ chức quần chúng: Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Hội Cựu Chiến binh, Hội Nông dân, Mặt trận tổ quốc)	Thôn Tể
Đình Thị Khiêm	Chủ tịch Hội phụ nữ	Thôn Tể
Bà Đình Thị Thảo Ông Nguyễn Văn Hùng Bà Trần Thị Phương Ông Nguyễn Văn Thiết Bà Bùi Thị Hoa	Nhóm hộ nghèo: 5 phụ nữ (1 Cao Lan; còn lại là người Kinh) và hai nam (Mường)	Thôn Tể
Đình Thị Vang Hoàng Thị Tâm Hoàng Thị Quế Đình Đức Thắng Đình Văn Định Đình Thị Loan	Nhóm hộ có thu nhập trung bình:	Thôn Tể
Đình Thi Hue Đình Thị Lý Đình Thị Chung Đình Duy Thuyên Đình Bằng Duy	Nhóm 6 chủ hộ là nữ	Thôn Tể
Đình Đức Ninh Đình Đức Diễm Nguyễn Thị Diễm Vũ Văn Giáp Đình Thị Lương Đình Thị Mai Trần Thị Hương	Ban giao thông thôn	Thôn Tể
Đình Văn Quý	Chủ tịch UBND	Xã Vinh Tiên
Phùng Văn Tiến Hà Văn Đoàn Đặng Hồng Thanh	Cán bộ Địa chính, Chủ tịch UBND và Chủ tịch Hội đồng Nhân dân xã, Phó Chủ tịch Hội đồng Nhân dân, Bí thư	

Họ tên	Chức vụ	Tổ chức
Ban Xuân Phương Dương Kim Luyến	Đảng Cộng sản	
Đặng Thị Hà	Chủ tịch Hội Phụ nữ xã	Xã Vinh Tiến
Phùng Thị Vang	Chủ tịch Hội phụ nữ thôn	Thôn Bương
Trần Thị Thu Bùi Thị Bích Phùng Thị Lưu Hà Thị Liễu	Nhóm phụ nữ nghèo	Thôn Bương
Đặng Văn Đoàn Luong Trung Dinh Le Van Tien	3 Trưởng thôn	Thôn Bương
Bùi Thị Minh Bùi Văn Hạnh Đình Công Phương Mai Thị Lan	Nhóm nam giới (những hộ có thu nhập trung bình)	Thôn Bương
Đình Văn Khanh	Nhân viên giao thông xã	Thôn Bương
Đình Thị Vang	Chủ tịch Hội Phụ nữ thôn	Thôn Bương
Phùng Văn Tiến Hà Văn Đoàn Đặng Hồng Thanh Đình Công Xuân Ban Xuân Phương Dương Kim Luyến	Ban giám sát và ban phát triển xã	Thôn Bương
Đình Văn Phương Đình Văn Báu Dương Văn Khoa Hạ Văn Hội	Nhóm hộ gia đình ảnh hưởng (4 nam)	Thôn Bương
Lê Thị Hoa Ban Thị Lâm Phùng Văn Tiến Nguyễn Văn Luyến Đình Văn Kim	Nhóm hộ gia đình ảnh hưởng	Thôn Bương, Xã Vinh Tiến
Trần Thị Thu	Phụ nữ nghèo	Thôn Bương
Ông Đình Văn Phú	Hộ nghèo nhất (1 ông già)	Thôn Bương
Hà Văn Đoàn Đình Công Tình Ban Xuân Phương Triệu Hồng Lâm		Thôn Giang Thôn Thi Thôn Khoai Thôn Bương

Phụ lục 3: Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp nghiên cứu

Nhóm khảo sát đã tiến hành một cuộc nghiên cứu tại chỗ (Xem phụ lục) và phỏng vấn những người liên quan tại Hà Nội trong suốt bốn tháng cuối năm 2004. Nhóm đã phỏng vấn 14 đại diện từ 7 tổ chức phi chính phủ, các nhà tài trợ, chính phủ gồm: Bộ Giao thông Vận tải, Oxfam Anh và Oxfam Hồng Kông, Ban QLDA5, Ban QLDA18, TDSI, WB, và WSP.

Phỏng vấn các bên liên quan ở các cấp quản lý khác nhau

Trước khi nghiên cứu thực địa tại hai tỉnh, nhóm đã chuẩn bị một bản phân tích các vấn đề trọng yếu thông qua việc đánh giá, tổng kết các tài liệu về giao thông và phỏng vấn những bên liên quan chính tại Hà Nội. Mục đích của phỏng vấn là nhằm hiểu rõ hơn những bên liên quan nhận thức như thế nào về các vấn đề quan trọng của giao thông nông thôn; mức độ khác nhau trong quan điểm của các cấp địa phương và trung ương về thực trạng giao thông nông thôn ở Hà Nội và họ suy nghĩ như thế nào để giải quyết các vấn đề này.

Nghiên cứu thực địa kéo dài tổng số 10 ngày và được tiến hành tại hai tỉnh Vĩnh Long và Phú Thọ, lần lượt từ 22-26/11/2004 và 6-10/12/2004.

Địa điểm nghiên cứu được Ban Giao thông Địa phương, Bộ GTVT cùng với các cán bộ giao thông địa phương lựa chọn. Nhóm nghiên cứu đã khảo sát tại các địa phương sau.

Bảng A3.1: Tổng quan về địa điểm nghiên cứu

Tỉnh	Huyện	Xã	Thôn/ấp	Đường giao thông	Dân tộc thiểu số	Dữ liệu của Đánh giá Chi tiêu Công
Vĩnh Long	Tam Bình	Loan Mỹ	Ấp Giữa	GTNT2	Khome	Có
		Hoà Hiệp	Ấp Mười Hoà Phong			
Phú Thọ	Thanh Sơn	Tất Thắng	Khang	GTNT1	Dao và Dao Tiền	Không
		Vinh Tiên	Thôn Tế Thôn Bương	GTNT3		

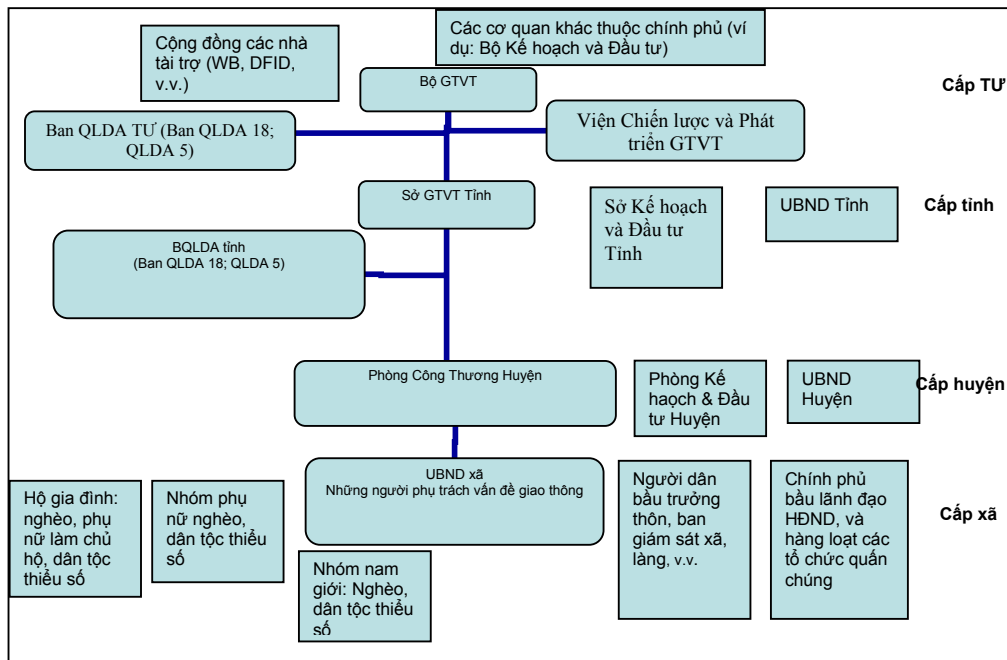
Nguồn: SEACAP15

Nhóm khảo sát đã tiến hành phỏng vấn các cán bộ giao thông và kế hoạch đầu tư cấp tỉnh và huyện trước khi triển khai xuống cấp xã.

Phòng vấn tại xã được chia thành các nhóm như sau: Phòng vấn các cán bộ địa phương về sự quan tâm hoặc nhận thức của họ đối với các vấn đề giao thông; phỏng vấn người dân địa phương như trưởng thôn/xóm, ban giám sát thôn. Phòng vấn còn được tiến hành với phụ nữ, các hộ gia đình nghèo, các hộ gia đình có chủ hộ là nữ, người dân tộc thiểu số (Khome, Dao).

Sau khi hoàn thành phỏng vấn tại cấp thôn và xã, một cuộc họp với các cán bộ giao thông tỉnh đã được tổ chức để chia sẻ và thảo luận về những vấn đề quan trọng và những kết quả phỏng vấn thu thập được. Tổng quan về các bên liên quan được trình bày trong Biểu 1. Danh sách những người được phỏng vấn được trình bày trong Phụ lục 2.

Biểu A3.1: Sơ đồ về các nhà liên quan tới giao thông nông thôn.



Nguồn: SEACAP15

Phương pháp phỏng vấn

Tập hợp các câu hỏi về một loạt các vấn đề liên quan tới sự tham gia và đóng góp đã được chuẩn bị cho các cuộc phỏng vấn. Thời gian phỏng vấn được giới hạn trung bình là 2 giờ vì chúng tôi phải cố gắng tiết kiệm thời gian của người được phỏng vấn càng nhiều càng tốt.

Một loạt các vấn đề nổi cộm được tổng kết trong các tài liệu báo cáo của dự án đã được thảo luận với các bên liên quan chính tại Hà Nội. Các bản hướng dẫn phỏng vấn cũng được chuẩn bị cho các cuộc phỏng vấn ở cấp độ này.

Cách tiếp cận tương tự cũng được sử dụng trong phỏng vấn tại cấp tỉnh và huyện với quan chức trong ngành giao thông và kế hoạch đầu tư. Một số các câu hỏi bổ sung cũng được xây dựng cho các địa phương có dự án Giao thông Nông thôn 2 để đánh giá tính hiệu quả những thủ tục trong Sổ tay Hướng dẫn Thực hiện Dự án, nhằm tăng cường sự tham gia của người dân địa phương trong quá trình lập, triển khai dự án và giải quyết đền bù.

Phương pháp tiếp cận có sự tham gia của người dân đã được xây dựng và triển khai nhằm tiến hành phân tích các vấn đề về giao thông nông thôn với các nhà quản lý và người dân địa phương tại cấp thôn và xã.

Trước hết, chúng tôi đề nghị những người được phỏng vấn vẽ bản đồ của vùng mình ở, chỉ ra những con đường quan trọng và các trung tâm. Những câu hỏi trong bước này liên quan đến lịch sử, những sự kiện chính của làng xã và tầm quan trọng tương đối của những con đường. Trong giai đoạn thứ hai, chúng tôi hỏi những người được phỏng vấn về những con đường được lập kế hoạch, triển khai và giám sát thi công như thế nào; việc duy tu bảo dưỡng đường được tổ chức như thế nào. Thêm vào đó chúng tôi còn đề nghị người dân địa phương liệt kê tất cả những khoản đóng góp, những khoản phí và thuế họ phải trả hàng năm và chỉ ra tầm quan trọng tương đối của những khoản phí này đối với họ.



Ảnh 1. Những nam giới đại diện cho những hộ gia đình có thu nhập trung bình thảo luận về những khuyến nghị (tỉnh Vĩnh Long).



Ảnh 2. Những phụ nữ đại diện cho những hộ gia đình nghèo đang vẽ bản đồ đường xã của khu vực họ ở (tỉnh Phú Thọ).

Những hạn chế của phương pháp nghiên cứu thực địa

Trong bất kỳ một loại nghiên cứu nào định tính hay định lượng, các nhà nghiên cứu đều phải đối mặt với những thách thức mà chúng có thể làm suy giảm tính đúng đắn của những phát hiện của họ. Một số hạn chế trong phương pháp nghiên cứu đã được lựa chọn như sau:

- Việc lựa chọn các địa điểm nghiên cứu được tiến hành bởi các quan chức ngành giao thông. Điều này dẫn tới rủi ro là các quan chức cấp cao hơn có thể chi thị các quan chức cấp thấp hơn trong việc điều hành nghiên cứu này, ảnh hưởng tới tính tự do và công bằng của luồng thông tin.
- Nhóm người được phỏng vấn được lựa chọn bởi chủ tịch xã và trưởng thôn/làng. Điều này gây ra rủi ro là có sự chuẩn bị sẵn những người để trả lời những câu hỏi nhạy cảm và làm cho họ không nói được họ đang thực sự nghĩ gì.
- Nếu không để ý đến chất lượng của những người hướng dẫn thảo luận, trong các cuộc thảo luận nhóm, khó khăn đáng chú ý là tạo ra sự tham gia bình đẳng của những người tham gia, vì một số người cảm thấy họ có quá ít hiểu biết về chủ đề sắp được thảo luận (do đó họ cảm thấy mình có vị thế thấp hơn trong thảo luận).
- Trong cuộc thảo luận với các thành viên các hộ gia đình chịu ảnh hưởng của dự án, chủ tịch xã đương nhiệm và cựu chủ tịch xã ngồi cách nơi phỏng vấn không xa. Nhóm nghiên cứu nhận thấy nếu đề nghị họ dời đi chỗ khác thì không phù hợp và thiếu tôn trọng họ. Tuy nhiên, sự hiện diện của họ dường như không thực sự làm phiền những người dân được phỏng vấn.
- Trong cuộc thảo luận với các phụ nữ tại một quán nước chè, có một công an ngồi không xa lắm nhằm nhai chén trà của anh ta. Chúng tôi cho rằng điều đó chắc chắn có ảnh hưởng ngầm tới cách mà những người phụ nữ này trả lời câu hỏi của chúng tôi.

Cho dù có những thách thức này, cách tiếp cận phỏng vấn bán cấu trúc và có sự tham gia của người dân đã cho phép những người được phỏng vấn thảo luận những vấn đề giao thông nông thôn quan trọng trong cộng đồng họ một cách linh hoạt và tự nguyện.

Đáng chú ý là phương pháp nghiên cứu chứa đựng phép đặc tam giác. Các dữ liệu đã được tập hợp lại được kiểm tra và thảo luận hàng ngày giữa các cán bộ nghiên cứu. Điều này làm sáng tỏ các vấn đề quan trọng và sự quan tâm của những người đại diện cộng đồng nông thôn và các bên liên quan khác.

Phụ lục 4: Số liệu thống kê xã về các địa phương nghiên cứu

Nghiên cứu được tiến hành ở hai tỉnh, Vĩnh Long và Phú Thọ. Trong mỗi tỉnh các nhà nghiên cứu quan sát hai xã. Tiêu chuẩn để lựa chọn các xã là: xã nghèo, có người dân tộc thiểu số sinh sống, đã, hoặc sắp được triển khai dự án Giao thông Nông thôn (dự án Giao thông Nông thôn 2 hoặc dự án Giao thông Nông thôn 3).

Tỉnh Vĩnh Long

1) Xã Loan Mỹ, Huyện Tam Bình

Chỉ tiêu	Đơn vị	Tổng số
Diện tích đất	ha	2319
Đất nông nghiệp	ha	1251
• Đất vườn	ha	616
• Đất màu	ha	200
Tổng số hộ gia đình	hộ	2634
Hộ gia đình dân tộc Khome có phụ nữ làm chủ hộ	hộ	1059
Tổng dân số	người	12701
Tổng số người Khome	người	5394
Tỉ lệ hộ giàu	%	20
Tỉ lệ hộ khá	%	28
Tỉ lệ hộ trung bình	%	39.6
Tỉ lệ hộ nghèo	%	12.4
Tỉ lệ hộ dân tộc Khome nghèo	%	17.8
Thu nhập bình quân đầu người hàng năm	đồng/người	3,000,000
Đường cấp tỉnh	km	1.5
Ba tuyến đường cấp huyện	km	3.5
Sáu tuyến đường vành đai	km	9
% thu nhập từ hoạt động nông nghiệp trong tổng thu nhập	%	80
% thu nhập từ hoạt động công nghiệp và dịch vụ trong tổng thu nhập	%	20

2) Xã Hoà Hiệp, huyện Tam Bình

Người dân của xã Hoà Hiệp chủ yếu là dân tộc Kinh. Một số ít là người Hoa.

Chi tiêu	Đơn vị	Tổng số
Diện tích đất	Ha	1432
Diện tích đất canh tác	Ha	1193
Diện tích đất bình quân đầu người	m ² /người	1482
Tổng số hộ gia đình	hộ	1683
Tổng dân số	người	8066
Trong đó phụ nữ	người	4050
Số hộ giàu	hộ	35
Số hộ khá	hộ	100
Số hộ trung bình	hộ	1509
Số hộ nghèo	hộ	39
Thu nhập bình quân đầu người hàng năm		
Tổng số thôn	thôn	11
Số nhóm tự quản	nhóm	101
Đường giao thông: Đường giao thông trong xã chủ yếu là đường đất, đường Dự án Giao thông nông thôn 2 và đường bê tông xi măng. Phần lớn đường giao thông nội vùng là đường đất nên việc đi lại rất khó khăn, đặc biệt là vào mùa mưa.		
Nghề nghiệp: Người dân trong xã chủ yếu làm nông nghiệp. Bên cạnh trồng lúa nước, người dân còn trồng các loại cây ăn quả như xoài, cam và dứa. Đã có 35 hộ gia đình giàu nhờ vườn cây ăn quả.		

Ấp Hoà Phong, xã Hoà Hiệp

Chi tiêu	Đơn vị	Tổng số
Diện tích đất bình quân đầu người	m ² /người	897
Tổng số hộ gia đình	hộ	1243
Tổng số hộ nghèo	hộ	5 hộ, trong đó có 1 hộ là người Khome
Thu nhập bình quân đầu người hàng tháng	đồng/người	100,000
Loại đường		

Ấp 10, xã Hoà Hiệp

Chi tiêu	Đơn vị	Tổng số
Dân số	người	1333
Tổng số hộ gia đình trong đó	hộ	286
- tỉ lệ hộ khá	%	50%
- Tỉ lệ hộ nghèo	%	3-5%
Vị trí: nằm bên cạnh đường Giao thông Nông thôn 2		

Các loại đường: Ấp 10 nằm ngay cạnh đường Giao thông Nông thôn 2. Người dân địa phương đóng góp 70% và tỉnh hỗ trợ 30% kinh phí xây dựng để cứng hoá gần 4km đường trong ấp.

Tỉnh Phú Thọ

Huyện Thanh Sơn: Đây là huyện nghèo nhất của tỉnh Phú Thọ với dân số 187.000 người.

1) Xã Tất Thắng, huyện Thanh Sơn

Chi tiêu	Đơn vị	Tổng số
Tổng số hộ gia đình	hộ	933
Tổng dân số	người	4133
- Tỉ lệ người Mường	%	78
- Tỉ lệ người Kinh	%	20
Số hộ trung bình	Hộ	150
Tổng số hộ nghèo	Hộ	224
Tỉ lệ hộ nghèo	%	23.8
Thu nhập bình quân đầu người hàng năm	đồng/người	1 856 000
Các loại đường giao thông: Đường cấp phối, đường giao thông 1, đường bê tông xi măng do người dân xây dựng		
Nghề nghiệp chính: người dân chủ yếu làm nông nghiệp: trồng lúa nước, nuôi lợn, trâu, bò và gà. Các hoạt động thương mại, dịch vụ còn ở mức độ phát triển thấp. Chỉ có một số ít hộ gia đình buôn bán nhỏ dọc tuyến đường giao thông tỉnh.		

Xóm Khang: Xóm có tất cả 87 hộ gia đình với tổng số dân là 340 người trong đó có 16 hộ nghèo, 25 hộ khá giả và những hộ khác thuộc nhóm có thu nhập trung bình. Các con đường trong xóm được xây dựng bởi người dân trong xóm.

2) Xã Vinh Tiên

Chi tiêu	Đơn vị	Tổng số
Tổng số hộ gia đình	hộ	243
Tổng dân số	người	1146
Các nhóm người dân tộc thiểu số		Mường, Dao, Kinh
Tỉ lệ hộ nghèo	%	> 20
Tỉ lệ hộ đói		Tương đối cao
Nghề nghiệp chính: Người dân địa phương chủ yếu làm nông nghiệp, lâm nghiệp: trồng lúa nước, lúa nương, trồng sắn. Người dân cũng có một phần thu nhập nhỏ từ việc tham gia bảo vệ rừng. Xã không có nghề thủ công. Thêm vào đó, các hoạt động thương mại, dịch vụ còn chưa phát triển.		
Các loại đường: đường đất, đường cấp phối xã được tài trợ bởi Ngân hàng Thế giới thông qua Chương trình 135. Xã không có đường bê tông xi măng và đường được cải tạo.		

Phụ lục 5: Tổng hợp các khoản đóng góp của các hộ gia đình người Khme và người Kinh ở tỉnh Vĩnh Long

Bảng A4.1: Tổng hợp các khoản đóng góp của các hộ gia đình người Khme trong ba năm (Xã Loan Mỹ).

Các khoản đóng góp	Năm 2000 (đồng)	Năm 2002 (đồng)	Năm 2003 (đồng)
Thuế sử dụng đất trồng lúa hàng năm	288.000	Miễn đối với các gia đình Khme	0
Thuế về sử dụng đất trồng cây ăn quả hàng năm	82.500	Miễn đối với các gia đình Khme	0
Phí thủy lợi	64.500	71.500	64.900
Phí phát triển giao thông nông thôn	73.500	71.500 (65 kg lúa)	69.300 (63kg lúa)
Ủng hộ các gia đình thương binh liệt sĩ			10.000
<i>1 kg lúa = 1700 đồng (2003); 1 kg lúa = 2100 đồng (2004)</i> <i>Thu nhập bình quân một hộ gia đình nghèo: 100.000đồng/tháng</i>			

Nguồn: Phòng văn thực tế

Bảng A2.2: Tổng hợp các khoản đóng góp hàng năm của một hộ gia đình người Kinh (Xã Hoà Hiệp)

Các khoản đóng góp	2004
Đầu tư vào đường bê tông	196.000đồng/1000m ²
Thuế sử dụng nhà	11 kg thóc/hộ
Thuế ruộng	
Thủy lợi phí	8 kg/1000m ²
Phí phát triển giao thông nông thôn	8 kg thóc/ 1000m ²
Lao động công ích	80.000 đồng/năm
Thuế nhà	11 kg/1000m ²
<i>1 kg thóc=1.500 đồng/kg (2004)</i> <i>(Thu nhập bình quân tháng: 200.000 đồng/tháng)</i>	

Nguồn: Phòng văn thực tế

Phụ lục 6: Nghiên cứu trường hợp “không đền bù cho tài sản bị mất”

Chị T.T.X là một phụ nữ nghèo ở độ tuổi 50. Chị đã sống ở xã Loan Mỹ hơn 30 năm. Chị là mẹ của ba đứa trẻ trong gia đình không có cha. Những người con của chị đã trưởng thành và trở thành những người lao động. Tuy nhiên một người con trai của chị đã bị thương tật nghiêm trọng do một tai nạn lao động. Chúng tôi đã nhìn thấy bức ảnh người con gái của chị trên tường đã bị căn bệnh ung thư cướp mất cuộc sống. Chị hiện đang sống với người cha già của mình.

Chị cho biết khi đường Giao thông Nông thôn 2 đang được xây dựng, chị phải di dời căn nhà đơn sơ của mình cách xa con đường. Chị nói mình đã bị mất tất cả 500m² và 10 cây dừa.

Chị chưa bao giờ nhận được tiền đền bù cho tài sản mình đã bị mất. Chị đã hỏi cán bộ làng và xã nhưng vẫn không có kết quả gì. Họ không thể đưa ra cho chị lời giải thích hợp lý. Chị được bảo rằng nó là đường của Chính phủ nên không có khoản đền bù nào. Thêm vào đó, chị còn được nói sẽ bị phạt 200.000 đồng cho mỗi cột mốc chị đã không di dời. Hiện tại do không có tài sản thế chấp chị không thể vay tiền

Phụ lục 7: Bài học kinh nghiệm về sự tham gia của cộng đồng trên thế giới

Phân cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng nông thôn

Philippines và Thái Lan là hai nước đầu tiên ở Nam á tiến hành phân cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng nông thôn vì người nghèo. Các nước này đã thu được những bài học kinh nghiệm đáng kể về những gì hoạt động hiệu quả và những gì hoạt động không hiệu quả. Bằng chứng cho điều này được thể hiện ở một số sửa đổi các trong quy định của chính quyền địa phương¹⁸ (Diễn đàn về việc cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng vì người nghèo, 2003).

Có bằng chứng cho thấy rằng kết quả của quá trình phân cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng đã trở nên phù hợp hơn, tập trung nhiều hơn tới các nhóm ưu tiên, hữu ích và hiệu quả hơn (Philippines). Sự tham gia hiệu quả của các nhóm thụ hưởng đường giao thông được xem là yếu tố then chốt cho việc phân cấp hiệu quả dịch vụ cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn. Đồng thời việc này cũng là một cách chống lại quá trình ra quyết định kiểu chuyên quyền.

Một số bài học kinh nghiệm rút ra từ Philippines và Thái Lan:

- a) Để cung cấp hiệu quả các chương trình thông qua sự tham gia hữu hiệu của các nhóm thụ hưởng, vai trò và trách nhiệm của các nhóm thụ hưởng cũng như của các cấp chính quyền địa phương cần được xác định rõ, nếu có thể thì nên viết ra thành văn bản thoả thuận chung.
- b) Các cơ quan trung ương đóng vai trò chủ chốt trong việc xác định hệ thống các tiêu chuẩn và cung cấp cho các cơ quan địa phương các thủ tục và hệ thống chuẩn để họ thực hiện các nhiệm vụ được uỷ quyền.
- c) Với các chương trình được trung ương tài trợ, hợp phần nâng cao năng lực là điều kiện tiên quyết và phải được dự trù ngân sách ngay từ đầu.
- d) Việc thoả thuận chia sẻ kinh phí giữa chính quyền trung ương, chính quyền địa phương và đối tượng hưởng lợi trong việc thực hiện dự án và bảo dưỡng cần phải được xác định rõ, nên có các văn bản thoả thuận chính thức và được quản lý hiệu quả.
- e) Việc xây dựng các quy trình lập kế hoạch cơ sở hạ tầng nông thôn có sự tham gia hiệu quả có thể đảm bảo tính minh bạch, khách quan và bền vững.
- f) Nếu các quy trình quản lý hợp đồng hiệu quả được áp dụng thì việc mời thầu thực hiện các dự án sẽ hiệu quả hơn.
- g) Cần phải khuyến khích sự phát triển của các nhà thầu nhỏ tại địa phương. Chú trọng tới việc sử dụng nguyên vật liệu sẵn có tại địa phương (Thái Lan) có tác động tốt tới sự phát triển.
- h) Kinh nghiệm tại Philippines cho thấy rằng sự tham gia của các bên liên quan vào quá trình ra quyết định có thể giúp phân bổ các nguồn lực minh bạch và khách quan hơn.

¹⁸ Diễn đàn về việc cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng vì người nghèo: Những thách thức của phi tập trung hoá, ngày 4-6/11/2003, Băng Cốc, Thái Lan; www.ilo.org/public.

- i) Phân cấp không phải là quá trình tĩnh. Cần phải có sự linh hoạt để có thể xem xét các bài học kinh nghiệm và sự thay đổi của môi trường xung quanh.
- j) Thủ tục hợp đồng có thể được tổ chức sao cho các nhà thầu có thể cho thầu lại một số phần công việc cho các nhóm cụ thể khác (cộng đồng v.v.).

Vấn đề quyền sở hữu

Malmberg Calvo (1998) cho rằng đường xã thôn chủ yếu do địa phương quản lý. Do lưu lượng xe trên đường xã thôn thấp và những hạn chế về mặt tài chính từ phía nhà nước, cộng đồng phải gánh một phần lớn trách nhiệm tài chính trong việc bảo dưỡng những con đường này. Ông cho rằng việc “trao quyền sở hữu cho những nông dân sản xuất nhỏ, nhóm khu vực tư nhân lớn nhất ở các nước đang phát triển, sẽ làm tăng hiệu quả và sẽ có nhiều đường được bảo dưỡng định kỳ hơn.”

Ví dụ, một dự án về cơ sở hạ tầng của làng ở Indônêsi-a cung cấp một khoản tài trợ cho mỗi cộng đồng, và không đòi hỏi việc chia sẻ chi phí. Nó cho phép dân làng được trả tiền khi thực hiện công việc. Hai phần ba số làng được lựa chọn để cải thiện đường. Trong tất cả các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, công trình đường bộ có lẽ đòi hỏi nhiều lao động nhất. Điều này chỉ ra rằng cơ cấu khuyến khích có thể có những tác động đáng kể đến sự lựa chọn.

Malmberg Calvo còn cho rằng một quỹ bảo dưỡng đường bộ có nhiều tiềm năng cung cấp một phần tài chính cho cộng đồng nông thôn. Việc tài trợ một phần cho bảo dưỡng một số đường có lựa chọn cũng có thể khả thi. Tính nhạy cảm hay có thể một sự thay đổi trong cơ cấu thành viên của ban quản lý quỹ đường bộ có lẽ cần thiết để chuyển doanh thu quỹ đường bộ thành đường xã thôn. Bất kỳ sự chia sẻ chi phí nào giữa đơn vị đường bộ tư nhân và quỹ đường bộ đều phải được chính thức hoá bằng văn bản giữa các bên và yêu cầu giám sát về kỹ thuật và tài chính để bảo đảm việc sử dụng quỹ hợp lý.

Tuy nhiên phát hiện này vẫn chưa đánh giá đủ nhu cầu về các nguồn lực tài chính. Nghiên cứu ở Bangladesh cho thấy tổng số đóng góp của cộng đồng không thể thực hiện được bởi những người nông dân nghèo. Khoản tiền thu được không đáng kể so với chi phí thu thập. Với những người dân địa phương có khó khăn về tài chính như vậy thì bất kỳ khái niệm đóng góp chi phí của đa số người sử dụng đều phi thực tế. Sự đổi mới thực sự về tài chính trong giao thông nông thôn vẫn rất khó, nhưng chia sẻ chi phí đường như là không phải là giải pháp hợp lý cho cộng đồng nghèo (Howe 1997, 1999).

Nhiều nước công nghiệp đã thiết lập những công cụ pháp lý về quyền sở hữu đường bộ tư nhân cả ở mức độ cao nhất và thấp nhất trong mạng lưới. Ví dụ, ở Phần Lan và Thụy Sĩ, hai phần ba mạng lưới đường bộ thuộc tư nhân và được quản lý trực tiếp bởi chủ sở hữu đất. Cả hai nước đều khuyến khích cộng đồng hình thành hiệp hội đường bộ và đăng ký quyền sở hữu đường theo Luật đường bộ tư nhân. Những nỗ lực tạo ra những công cụ tương tự đang thực hiện tại Latvia và Zambia. Rõ ràng, các cộng đồng có sự khác nhau

trong mức độ nhiệt tình tự giúp mình và do đó việc sở hữu đường của cộng đồng phải dựa trên cơ sở tình nguyện.

ở hầu hết các nước đang phát triển, việc lập kế hoạch và quản lý đường nông thôn thường tập trung tại các cơ quan công trình công cộng, họ không được uỷ quyền hay khuyến khích để mở rộng phạm vi phục vụ ra xa hơn lựa chọn kỹ thuật (tài liệu kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới về giao thông nông thôn và Phát triển dựa vào cộng đồng, 2003). Tuy nhiên, người dân cần phải tham gia vào việc lập kế hoạch đường bộ nếu dự án đường bộ nhằm giải quyết những nhu cầu của người dân và muốn tạo ra ý thức về quyền sở hữu (xem hộp A7.1, Jupp, 1995).

Hộp A7.1: Tâm quan trọng của sự tham gia của cộng đồng trong quá trình thiết lập dự án

Giả định rằng các đóng góp bằng tiền hay công lao động tạo nên sự sẵn sàng tham gia của người dân địa phương và cho thấy sự cam kết đối với dự án phát triển. Điều này, đến lượt nó, được giả định rằng nhằm tạo ra sự sở hữu về các công trình và lợi ích tập thể, điều đảm bảo tính lâu bền của các công trình đó.

Những giả định trên đã được chứng minh nhiều lần là không chính xác. Thực tế đã chỉ ra rằng người dân không đánh giá cao những gì không được đáp ứng được nhu cầu của họ. Nếu vị trí công trình không thuận tiện, các dịch vụ quá đắt và không đủ đáp ứng nhu cầu của họ, thì bất kể là họ có tham gia vào quá trình xây dựng hay phải bỏ chi phí thì họ vẫn không sử dụng các công trình đó, công trình sẽ dần dần không được duy tu và bị bỏ sử dụng.

Có một số lý do giải thích tại sao người dân tham gia vào quá trình xây dựng công trình mà có thể không tính đến tính hữu ích của công trình. Ví dụ, việc tham gia được xem như là một cơ hội kiếm được thu nhập hàng ngày, cho dù rất ít, hay trong trường hợp bị ép buộc từ các cấp lãnh đạo²⁴.

(Jupp, D. (1995), *Sự tham gia của cộng đồng vào phát triển cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn*, RRMIMP Dhaka, 1995)

Duy tu, bảo dưỡng

Dù là đường nhỏ thì việc duy tu bảo dưỡng cũng rất tốn kém tại vùng nông thôn và mọi nỗ lực cần được bỏ ra nên tập trung vào một mạng lưới nòng cốt được chọn lựa một cách cẩn thận, đồng thời dựa vào các nguồn lực địa phương càng nhiều càng tốt. Sự quản lý nên gắn liền với những ai tham gia vào quá trình chọn lựa tuyến đường ngay từ ban đầu, vì nếu họ không có tiếng nói thì sẽ không muốn đóng góp¹⁸.

Việc duy tu bảo dưỡng là một yếu tố then chốt liên quan đến cả về mặt kỹ thuật, tài chính và thể chế. Các vấn đề thường phát sinh vì quỹ cho việc duy tu bảo dưỡng và trách nhiệm cho từng cấp chính quyền liên quan tới các việc cần làm chưa được xác định một cách rõ ràng trong ngân sách địa phương. Điều này có nghĩa là các vấn đề như xác định các việc sẽ phải làm, quy định người chịu trách nhiệm về công việc đó, xác định rõ phân ngân sách cần thiết cũng như các nguồn lực để gây quỹ thường không được xem trọng (Diễn đàn về Cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng nông thôn vì người nghèo, 2003).

Các phương pháp dựa vào lao động

Các công trình xây dựng và bảo dưỡng đường thường được mô tả dựa trên thiết bị hoặc dựa trên lao động, tùy thuộc vào mức sử dụng nhiều tương đối các đầu vào. Thuật ngữ “dựa vào lao động” được sử dụng để mô tả các dự án trong đó lao động được sử dụng để thay thế cho thiết bị nếu việc này có hiệu quả hơn về mặt chi phí (Jerry Lebo và các cộng sự, 2001). Dựa trên các nghiên cứu so sánh đã được tiến hành ở một số nước như Ghana, Lesotho, Madagascar, Rwanda, Zimbabwe, Campuchia, Lào và Thái Lan, khi nào tỉ lệ thất nghiệp cao, ít việc làm và mức lương hàng ngày cho lao động trong ngành nông nghiệp nằm trong khoảng dưới 1 đô la đến 5 đô la một ngày, thì thường chỉ có các nhà thầu lớn hay các cơ quan nhà nước mới có thiết bị. Các dịch vụ bảo dưỡng và duy tu có thể là một vấn đề khó khăn và tốn kém, và chi phí thực cho thiết bị rất cao. Do đó, chi phí đơn vị của lao động rẻ hơn tương đối so với vốn làm cho các công trình đường bộ dựa vào lao động vừa kinh tế vừa đạt được hiệu quả xã hội mong muốn.

Tổ chức Lao động Quốc tế kết luận rằng việc xây dựng và bảo dưỡng dựa vào lao động có các đặc điểm sau (ILO, 1998):

- a) có chi phí rẻ hơn từ 10 đến 30 phần trăm so với các công trình dựa vào thiết bị
- b) giảm yêu cầu về ngoại tệ từ 50 đến 60 phần trăm
- c) đối với cùng một mức đầu tư, tạo ra số việc làm nhiều hơn từ hai đến năm lần

Các loại công trình liên quan đến việc tiếp cận cơ bản là lý tưởng cho việc áp dụng phương pháp dựa vào lao động. Những can thiệp cải thiện mang tính tạm thời thường có quy mô nhỏ và thay đổi, đòi hỏi chú ý nhiều vào chi tiết, và thường không đòi hỏi các thiết bị xây dựng lớn. Trong trường hợp cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn, việc tham gia đầy đủ của cộng đồng đem lại cho họ cơ hội học được các kỹ năng bảo dưỡng cơ sở hạ tầng thông thường theo phương pháp dựa vào lao động.

Phương pháp lập kế hoạch có sự tham gia của người dân

Các cộng đồng địa phương là những người liên quan và sử dụng chính các công trình giao thông nông thôn. Nhận ra điều này, phần lớn đã đồng ý rằng sự tham gia của họ vào việc chuẩn bị và thực hiện các chương trình đầu tư có thể giúp tăng cường quyền làm chủ và trách nhiệm ở địa phương, nâng cao trách nhiệm giải trình, việc quản lý và tính bền vững.

Khi đã thống nhất về tính cấp thiết của một dự án, chúng ta cần phải quan tâm đến việc công tác duy tu sẽ được kết hợp ngay ở những giai đoạn đầu của quá trình lập kế hoạch. Khuôn khổ kế hoạch cần phải được xây dựng dựa trên một quá trình được lặp lại và có sự tham gia của người dân, đồng thời theo phương thức từ dưới lên và từ trên xuống. Đại diện của tỉnh hoặc quốc gia cho GTNT1 nên có hướng dẫn.

Tuy vậy động lực thúc đẩy quá trình này phải bao gồm sự ưu tiên và tư vấn từ phía chính quyền và cộng đồng địa phương. Để đảm bảo và xây dựng năng lực tham gia có hiệu quả, trong phần lớn trường hợp cần

phải thuê các tổ chức phi chính phủ hoặc các tư vấn viên địa phương được đào tạo chuyên nghiệp về các phương pháp có sự tham gia.

Tham khảo ý kiến từ địa phương cũng rất quan trọng trong quá trình hoạch định ở các nước công nghiệp nơi hiếm khi áp dụng các phân tích kinh tế nghiêm ngặt về đầu tư vốn cho đường xá ở địa phương. Nhưng ở các nước đang phát triển do nguồn lực vô cùng khan hiếm nên các biện pháp chọn lựa chặt chẽ thường có tính đến yếu tố kinh tế và dễ hiểu đối với cộng đồng và các nhà hoạch định ở địa phương, điều này có thể hỗ trợ hữu ích cho quá trình quyết định có sự tham gia (ví dụ minh họa bằng chi phí cơ hội và chi phí đánh đổi gia tăng). Lại có lý lẽ cho rằng quá trình ra quyết định có sự tham gia cộng đồng có thể thay thế quá trình chọn lựa kinh tế. Điều này có thể đúng khi địa phương huy động toàn bộ vốn đầu tư, nhưng kể cả khi đó danh sách các nhu cầu cũng thường nhiều hơn nguồn lực sẵn có và một cách thức hợp lý (với các tiêu chuẩn kinh tế) nên lựa chọn những đầu tư ưu tiên. Tuy nhiên, ngay cả những đóng góp khiêm tốn nhất từ nguồn lực bên ngoài cũng có thể giúp ích cho các phương pháp hoạch định kinh tế vì các đại diện cấp vốn bên ngoài như vốn xây dựng đường của chính phủ hay nhà tài trợ đều cần phải được thuyết phục rằng vốn đó sẽ được đầu tư khôn ngoan và thận trọng. (Jery Lebo)

Các công cụ tham gia

Năm mục tiêu về nguyên tắc (Malmberg Calvo) của sự tham gia trong bối cảnh chính quyền địa phương là tính hiệu quả phân bổ, cung cấp và hiệu quả của dịch vụ, tính giải trình, công bằng và bền vững. Sự tham gia phải được đưa ra từ cấp độ toàn cảnh và các công cụ khác nhau sẽ phù hợp tùy thời gian áp dụng trong chu trình hoạt động. Sáu công cụ được trình bày ngắn gọn dưới đây:

- Lên kế hoạch hành động

Có rất nhiều vấn đề xung quanh sự tham gia của người dân. Vấn đề chính là xác định được mức độ thực sự đại diện của một nhóm dân cụ thể như thế nào. Làm sao có thể bảo đảm là những người đại diện có thể phản ánh chính xác quyền lợi của các nhóm kinh tế xã hội khác nhau, phụ nữ, giới trẻ và các nhóm thiểu số? (Silverman, Kellering, Schmidt 1986) Có thể có một cách là tổ chức các buổi họp và hội thảo quy mô nhỏ hơn, mang tính đại diện hơn và những thông tin thu được từ đó có thể được dùng vào những buổi họp lớn hơn.

- Đánh giá nhanh

Đánh giá nhanh thường được sử dụng phần lớn để đảm bảo các vấn đề và quyền lợi ưu tiên của những bên hữu quan chính, nhất là những người không thuộc các nhóm chính thức có thể dễ dàng nhận ra. Công việc này gồm nhiều biện pháp từ thiết kế câu hỏi và phỏng vấn dành cho cá nhân, hộ gia đình và các cuộc phỏng vấn nguồn thông tin chính đến dùng nguồn dữ liệu thứ cấp. Cách này cụ thể hữu ích để tăng cường sự tham gia, xác định các vấn đề và quyền lợi ưu tiên và lấy được những thông tin đủ chính xác về các vấn đề cụ thể một cách tiết kiệm và nhanh chóng.

- Đánh giá lợi ích

Đánh giá lợi ích có thể giúp bảo đảm cho dự án hướng theo nhu cầu. Công việc này đánh giá giá trị của một hoạt động vì nó được những người sử dụng chính nhận thức. Biện pháp này cố gắng tìm hiểu thông qua việc chia sẻ kinh nghiệm và quan sát chung, nhấn mạnh vào tâm điểm ý kiến của người khác (Salmen 1992). Là một phương pháp chủ yếu định tính dựa nhiều trên quan sát trực tiếp, phỏng vấn đối thoại và quan sát những người tham gia, phương pháp này tìm cách khiến những người đưa ra quyết định biết được các ý kiến của những người tham gia chính trong chương trình phát triển như người dân địa phương, những nhà cung cấp dịch vụ và các nhà quản lý.

- Phân tích xã hội

Phân tích xã hội miêu tả và phân tích các tác động có thực hoặc có tiềm năng của các hoạt động phát triển đã được dự tính đối với các nhóm người cụ thể. Phân tích xã hội có thể đóng góp phần lớn để cải thiện hiệu quả phân phối và hiệu quả cung cấp dịch vụ.

- Phương pháp đánh giá ngẫu nhiên

Phương pháp đánh giá ngẫu nhiên hữu ích nhất khi để quyết định liệu các dịch vụ được mong đợi từ đầu tư cơ sở hạ tầng có thể bền vững về tài chính được không. Phương pháp đánh giá ngẫu nhiên được sử dụng tốt nhất ở các bước chuẩn bị và xác định dự án trước khi tổng kết lại các đặc điểm kỹ thuật và tài chính để đặt ra các vấn đề về hiệu quả phân phối và tính bền vững. Phỏng vấn cấu trúc và bảng hỏi đóng (đã có sẵn phương án trả lời để lựa chọn) dành cho những người tiêu thụ tiềm năng là cốt lõi của phương pháp này.

- Quản lý và đánh giá tham gia

Trọng tâm chính của quản lý và đánh giá tham gia là nhu cầu về thông tin của các cộng đồng và vùng lân cận tham gia hoạt động phát triển trong khi trọng tâm thứ cấp là nhu cầu thông tin của những người thiết kế và thực hiện dự án. Vì vậy, phương pháp này thường được sử dụng ở cấp cộng đồng trong các hoạt động liên quan đến các tổ chức phi chính phủ và các hình thức khác của tổ chức địa phương nơi các nhân viên hiện trường đã phát triển một loạt các phương pháp và công cụ kèm theo (Davis-Case 1989). Rất nhiều công cụ trong số này có thể được sử dụng ở các cấp cao hơn cộng đồng.

Trong đánh giá tham gia, một công cụ chính là phân tích các vấn đề cộng đồng. Phương pháp này được xây dựng trên các điều lệ, cấu trúc, cách thức giải quyết các vấn đề đã tồn tại để giúp người dân địa phương tìm ra giải pháp cho các vấn đề mới. Đánh giá tham gia sử dụng các cấu trúc giống nhau để tạo điều kiện cho đàm phán trong cộng đồng, các nhóm người sử dụng và các thành viên bên ngoài như chính quyền địa phương, chính quyền trung ương hoặc các nhà cung cấp vốn. Phương pháp này đã chứng minh là có ích để tạo ra một khuôn khổ cho phân tích sử dụng các phạm trù đơn giản rõ ràng như xác định vấn đề, tiềm năng vật chất, hạn chế của cộng đồng và tổ chức cộng đồng.