

**Phần 44**  
**Môi trường và cơ sở hạ tầng**  
**Dự án chuyên ngành "Tư vấn chính sách giao thông vận tải"**



**Giao thông bền vững:**  
**Tài liệu gốc cho các nhà hoạch định chính**  
**sách ở các thành phố đang phát triển**  
**Mo-đun 3c:**

## **Điều tiết và lập quy hoạch xe buýt**



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

## **KHÁI QUÁT VỀ TÀI LIỆU GỐC**

**Giao thông vận tải bền vững: Tài liệu gốc cho các nhà hoạch định chính sách ở các thành phố đang phát triển**

### **Tài liệu gốc là gì?**

Đây là tài liệu gốc về Giao thông Đô thị Bền vững nêu các lĩnh vực chính về khuôn khổ chính sách giao thông bền vững đối với thành phố đang phát triển. Tài liệu gốc này gồm 20 mô-đun.

### **Tài liệu này dành cho ai?**

Tài liệu gốc được dự định dành cho các nhà hoạch định chính sách ở các thành phố đang phát triển, và các nhà cố vấn của họ. Độc giả mục tiêu này được phản ánh trong nội dung mà cung cấp các công cụ chính sách thích hợp cho sự ứng dụng ở một loạt các thành phố đang phát triển.

### **Tài liệu này được sử dụng như thế nào?**

Tài liệu gốc có thể được sử dụng theo một số cách. Nó được lưu giữ ở một nơi, và các mô-đun khác nhau được cung cấp cho các viên chức liên quan đến giao thông đô thị. Tài liệu gốc này có thể được áp dụng dễ dàng để phù hợp với một khoá đào tạo ngắn hạn chính thức, hoặc có thể dùng làm tài liệu hướng dẫn để xây dựng một chương trình giảng hoặc các chương trình đào tạo khác ở lĩnh vực giao thông đô thị; các con đường GTZ đang theo đuổi.

### **Một số đặc điểm chính là gì?**

Những đặc điểm chính của tài liệu gốc bao gồm:

- Một định hướng thực tiễn, tập trung vào các thông lệ tốt nhất về lập quy hoạch và quy định và kinh nghiệm thành công ở các thành phố đang phát triển.
- Những người cộng tác là các chuyên gia hàng đầu trong các lĩnh vực của họ.
- Cách bố trí có màu sắc, hấp dẫn, dễ đọc.
- Ngôn ngữ không kỹ thuật (ở một chừng mực có thể) với các thuật ngữ kỹ thuật được giải thích.
- Cập nhật qua mạng internet.

### **Cách để có được một bản sao?**

Hãy vào trang web [www.sutp-asia.org](http://www.sutp-asia.org) hoặc [www.gtz.de/transport](http://www.gtz.de/transport) để biết chi tiết về cách xin một bản sao. Tài liệu gốc này không đem ra bán vì mục đích lợi nhuận. Mọi chi phí phải trả chỉ để hoàn trả chi phí in ấn và phân phát.

### **Những nhận xét hoặc các ý kiến phản hồi?**

Chúng tôi hoan nghênh bất kỳ nhận xét hoặc đề xuất nào của các độc giả về bất kỳ khía cạnh nào của Tài liệu gốc, xin gửi qua e-mail tới [sutp@sutp.org](mailto:sutp@sutp.org), hoặc qua đường bưu điện tới:

Manfred Breihaupt  
GTZ, Division 44  
Postfach 5180  
65726 Eschborn  
Germany

## **Các mô-đun và những người cộng tác**

*Tổng quan về tài liệu gốc, và các vấn đề đan chéo về giao thông đô thị (GTZ)*

### **Định hướng chính sách và thể chế**

1a. *Vai trò của giao thông vận tải trong chính sách phát triển đô thị (Enrique Penalosa)*

1b. *Các tổ chức giao thông đô thị (Richard Meakin)*

1c. *Sự tham gia của khu vực tư nhân trong việc cung cấp cơ sở hạ tầng giao thông (Christopher Zegras, MIT)*

1d. *Các công cụ kinh tế (Manfred Breithaupt, GTZ)*

1e. *Tăng nhận thức của dân chúng về giao thông đô thị bền vững (Karl Fjellstrom, GTZ)*

### **Quy hoạch sử dụng đất và quản lý nhu cầu**

2a. *Quy hoạch sử dụng đất và giao thông đô thị (Rudolf Petersen, Viện Wuppertal)*

2b. *Quản lý sự đi lại (Todd Litman, VTPI)*

### **Vận chuyển, đi bộ và đi xe đạp**

3a. *Các phương án vận chuyển khối lượng lớn (Lloyd Wright, ITDP)*

3b. *Vận chuyển nhanh bằng xe buýt (Lloyd Wright, ITDP)*

3c. *Quy định xe buýt và quy hoạch (Richard Meakin)*

3d. *Bảo tồn và mở rộng vai trò của vận tải phi cơ giới (Walter Hook, ITDP)*

### **Xe cộ và nhiên liệu**

4a. *Các nhiên liệu sạch hơn và các công nghệ xe (Michael Walsh Reinhard Kolke, Umweltbundesamt - UBA)*

4b. *Kiểm định và bảo dưỡng và sự phù hợp chạy trên đường (Reinhard Kolke, UBA)*

4c. *Các xe hai bánh và ba bánh (Jitendra Shah, Ngân hàng Thế giới; N.V. Iyer, Bajaj Auto)*

4d. *Các xe sử dụng khí tự nhiên (MVV InnoTec)*

### **Các tác động môi trường và sức khoẻ**

5a. *Quản lý chất lượng không khí (Dietrich Schwela, Tổ chức Y tế Thế giới)*

5b. *An toàn đường bộ đô thị (Jacqueline Lacroix, DVR; David Silcock, GRSP)*

5c. *Tiếng ồn và sự giảm bớt tiếng ồn (Trao đổi ý kiến với công dân Hồng Kông; GTZ; UBA)*

### **Các nguồn lực**

6a. *Các nguồn lực cho các nhà hoạch định chính sách (GTZ)*

### **Các mô-đun và các nguồn lực khác**

Các mô-đun khác được dự đoán trong các lĩnh vực *Đào tạo lái xe, Cấp vốn cho giao thông đô thị; Bảng điểm chuẩn, và Quy hoạch chuẩn bị*. Các nguồn bổ sung đang được xây dựng, và một đĩa CD ảnh về giao thông đô thị (GTZ 2002) hiện đã có.

Mo-đun 3c:

# Điều tiết và lập quy hoạch xe buýt

Tác giả: Richard  
Người quản lý: Manfred Breithaupt

Nhóm Đi lại và Giao thông vận tải GTZ, 2003

Những phát hiện, diễn giải và kết luận được nêu trong tài liệu này được dựa trên các thông tin do GTZ, các tư vấn của nhóm, đối tác và những người cộng tác thu thập từ các nguồn tin cậy. Tuy nhiên GTZ không đảm bảo độ chính xác và tính đầy đủ của các thông tin trong tài liệu này, và không thể chịu trách nhiệm về bất cứ những sai sót hoặc tổn thất nào xảy ra từ việc sử dụng những thông tin trong tài liệu này.

Ảnh ngoài bìa: Điểm dừng xe buýt chính ở Nam Kinh, Trung Quốc, tháng 1 năm 2002. ảnh do Karl Fjellstrom chụp

This module is part of GTZ's Sustainable Urban Transport Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities, April 2003. The Sourcebook has 20 modules and can be obtained from GTZ through email to [manfred.breithaupt@gtz.de](mailto:manfred.breithaupt@gtz.de). This translation has been carried out by **the Transport Development and Strategy Institute, Vietnam**, GTZ cannot responsible for this translation or for any errors, omissions or losses which emerge from its use.

Mô-đun này là một phần của Tài liệu gốc của GTZ về Giao thông Đô thị cho các Nhà hoạch định Chính sách ở các Thành phố đang phát triển, tháng 4 năm 2003. Tài liệu gốc này có 20 mô-đun và có thể được GTZ cung cấp bằng cách gửi yêu cầu về địa chỉ e-mail [manfred.breithaupt@gtz.de](mailto:manfred.breithaupt@gtz.de). Tài liệu này đã được **Viện Chiến lược và Phát triển Giao thông vận tải Việt Nam** dịch, GTZ không chịu trách nhiệm về bản dịch này hoặc về bất kỳ những sai sót, tổn thất hoặc mất mát nào phát sinh từ việc sử dụng bản dịch này.

Richard Meakin có các bằng cấp về luật, quy hoạch và khoa học chính trị. Ông đã dành toàn bộ 35 năm công tác vào lĩnh vực giao thông công cộng, ban đầu ông là người quản lý công ty xe buýt ở Anh, sau đó 20 năm làm việc với chức danh là nhà quy hoạch và điều tiết giao thông ở Hồng Kông, và 10 năm cuối ông làm tư vấn quốc tế ở Hồng Kông. Kinh nghiệm chính của ông đã đạt được ở Hồng Kông nơi mà ông đã đóng vai trò chủ chốt trong việc phát triển hệ thống giao thông công cộng để đáp ứng các nhu cầu về nền kinh tế và dân số đang tăng nhanh của thành phố trong khi duy trì tỷ phần của giao thông công cộng của các chuyên đi trên 80%.

Richard đã thực hiện các công việc tư vấn ở các thành phố lớn tại hơn 20 quốc gia ở Châu á, Châu Phi, Trung Đông và Caribbean. Phần lớn là các nghiên cứu liên quan đến tổ chức, quy hoạch và quy định về giao thông công cộng. Các khách hàng của ông đã bao gồm các cơ quan tài trợ quốc tế, các chính phủ và khu vực tư nhân.





Thành phố Hà Nội rất hân hạnh đón nhận hai cuốn sách **Vận chuyển Nhanh bằng Xe buýt** do ông Lloyd Wright viết và **Những Quy định và Lập Quy hoạch Xe buýt** do ông Richard Meakin viết. Các tác giả đã thực hiện một công việc xuất sắc để thu thập và tổng hợp những kinh nghiệm của quốc tế về khai thác và lập quy hoạch xe buýt. Tôi chắc chắn rằng đây sẽ là những tài liệu rất hữu ích đối với sự phát triển Giao thông Công cộng tại Hà Nội và các thành phố khác ở Việt Nam. Thành phố Hà Nội trong năm qua đã đạt được sự cải thiện lớn lao về hệ thống giao thông công cộng. Số người sử dụng giao thông công cộng sẽ sớm đạt được 1000% của con số đã từng đạt được.

Chúng tôi rất vui mừng vì hiện nay về mặt năng suất vận tải chúng ta đã đạt các tiêu chuẩn quốc tế: các xe buýt hoạt động 220km/ngày và có hơn 1000 hành khách/xe/ngày. Song hiện tại Hà Nội đang phải đối mặt với những thách thức mới: sự tham gia của các đơn vị khai thác tư nhân trong hệ thống, tạo ra một cơ quan giao thông công cộng có hiệu quả, tăng năng lực chuyên chở của các xe buýt và năng lực của cơ sở hạ tầng đường bộ. Do đó kiến thức có thể truyền đạt qua hai cuốn sách này đáng được hoan nghênh và là cần thiết. Tôi xin mời tất cả các độc giả, đặc biệt là những người chịu trách nhiệm về quản lý và khai thác giao thông công cộng, hãy nghiên cứu kỹ lưỡng những tài liệu này. Tôi cũng hy vọng rằng nhiều sinh viên thuộc Trường Đại học Giao thông Vận tải của chúng ta sẽ có cơ hội được nghiên cứu những cuốn sách này, do chúng tôi cần có những cán bộ có đủ trình độ cho sự phát triển các hệ thống giao thông của thành phố trong tương lai. Có thể trong lần tái bản kế tiếp những tài liệu này ông Lloyd Wright và ông Meakin cũng sẽ trích dẫn ví dụ của Hà Nội về những điểm nổi bật trong tổ chức giao thông công cộng.

Tôi xin trân trọng gửi lời cảm ơn tới các tác giả, GTZ về việc cho phép xuất bản, tới nhóm dịch tài liệu, và tới Cộng đồng Châu Âu và các đối tác của chúng tôi là Regions Ile de France và Bruxelles Capital về sự hỗ trợ quý báu của họ trong việc cấp vốn và cung cấp chuyên gia.

### **Phạm Quốc Trường**

Giám đốc Sở Giao thông Công chính Hà Nội  
Ban chỉ đạo Dự án ASIA TRANS

Với sự cho phép quý báu của GTZ cuốn sách này được Trung tâm Quản lý và Điều hành Giao thông Đô thị Hà Nội và Dự án Asia Trans trình bày và xuất bản.

Chương trình Asia Urbs là một chương trình được EC tài trợ trong sự cộng tác được phân cấp. Chương trình này nhằm nâng cao sự hiểu biết và nhận thức lẫn nhau giữa Châu Á và Châu Âu bằng cách hỗ trợ các dự án phát triển đô thị, ví dụ như ASIATRANS, mà đang được triển khai trong sự hợp tác giữa hai chính quyền địa phương của Châu Á và Châu Âu.

Bản dịch sang tiếng Việt Nam do cán bộ thuộc Viện Chiến lược và Phát triển Giao thông Vận tải Việt Nam đảm nhận. Tài liệu này được xuất bản với sự hỗ trợ tài chính của Liên Minh Châu Âu. Những quan điểm được nêu ra ở đây là quan điểm của các tác giả và do đó không có cách nào có thể được lấy để phản ánh ý kiến chính thức của Liên minh Châu Âu.

Tài liệu do Trung tâm Quản lý và Điều hành Giao thông Đô thị Hà Nội phân phát.

Địa chỉ: 16 Cao Bá Quát, Hà Nội, Tel. 04 – 747 00 23, Fax. 04 – 747 00 24

<b>1. Giới thiệu</b>	<b>1</b>	<b>7. Phân chia giấy phép/đặc quyền thông qua đấu thầu cạnh tranh</b>	<b>26</b>
1.1 Phạm vi của mô-đun này	1	7.1 Cạnh tranh: Một động lực cho sự cải tạo	26
1.2 Các tiêu chí để xác định mức độ phát triển	2	7.2 Tạo cạnh tranh bằng đấu thầu	28
<i>Khuôn khổ chính sách và điều tiết</i>	2	7.2.1 Các nguyên tắc đấu thầu	28
<i>Paratransit</i>	2	7.2.2 Các điều kiện để đấu thầu thành công	29
<i>Trợ cấp chính thức</i>	2	7.2.3 Các khía cạnh thực tế của cuộc đấu thầu	30
1.3 Trọng tâm của mô-đun này	3	<b>8. Kết luận</b>	<b>31</b>
<b>2. Các yếu tố về tổ chức</b>	<b>3</b>	<b>Tài liệu tham khảo</b>	<b>32</b>
<b>3. Chính sách giao thông công cộng</b>	<b>4</b>		
3.1 Phạm vi và nội dung	4		
3.2 Các chiến lược	5		
<b>4. Quá trình quy hoạch</b>	<b>6</b>		
4.1 Những đầu vào của quy hoạch	6		
4.1.1 <i>Sự thực hiện và các tiêu chuẩn của các chỉ tiêu phục vụ</i>	8		
4.1.2 <i>Chất lượng của các chỉ tiêu phục vụ</i>	10		
4.2 Quá trình lập quy hoạch	11		
4.3 Các sản phẩm của quy hoạch	12		
<b>5. Cơ cấu và thành phần của ngành kinh doanh</b>	<b>15</b>		
<b>6. Các nguyên tắc điều tiết</b>	<b>17</b>		
6.1 Các chiến lược điều tiết	17		
6.2 Các công cụ điều tiết	17		
6.2.1 <i>Pháp luật</i>	18		
6.2.2 <i>Các giấy phép và đặc quyền</i>	18		
6.3 Các thủ tục điều tiết	21		
6.4 Năng lực tổ chức	21		
6.5 Giá vé	23		
6.6 Không có điều tiết	25		

## 1. Giới thiệu

### 1.1 PHẠM VI CỦA MÔ-ĐUN NÀY

Chương này cung cấp những hướng dẫn cho việc lập quy hoạch và quy định các hệ thống xe buýt ở các thành phố lớn ở thế giới đang phát triển mà hệ thống giao thông của các thành phố này còn kém phát triển kém.

Thuật ngữ “xe buýt” bao hàm tất cả các dịch vụ hành khách theo tuyến cố định, thường xuyên trên đường bộ, gồm tất cả các cỡ xe buýt từ các xe buýt nhỏ 9 chỗ ngồi (ở Ba Li, Indônêxia) đến các xe buýt lớn hai tầng dài 12m (ở Hồng Kông, Dhaka, Mumbai) và các xe buýt ba khoang ở Curitiba, Brazil. Vận tải xe buýt gồm một phạm vi rộng những cơ chế khai thác từ những chủ sở hữu cá thể ở các tổ chức lỏng lẻo (các thành phố ở Indônêxia, Pakistan, Băng-la-đét, Phi-lip-pin) đến các công ty xe buýt lớn thuộc sở hữu tư nhân (ở Sing-ga-po, Hồng Kông) và những doanh nghiệp sở hữu công cộng (các thành phố ở Trung Quốc, Băng Kốc, Damri ở 14 thành phố Indônêxia, Công ty vận tải đường bộ Băng-đa-đét - BRTC ở Dhaka) (xem Hình 1).

Nói chung, giai đoạn phát triển của hệ thống xe buýt đô thị của một thành phố sẽ phản ánh mức phát triển toàn bộ của nền kinh tế, nhưng cũng có nhiều ngoại lệ. Có các trường hợp mà hệ thống xe buýt tiên tiến hơn so với các thành phố khác có các mức thu nhập tương tự cũng như các thành phố khác ở cùng một quốc gia (ví dụ Curitiba ở Brazil, và Botogá ở Colômbia). Có các ví dụ khác nơi có hệ thống xe buýt tương đối kém phát triển so với các mức phát triển chung có thể đề xuất (ví dụ như Kuala Lumpur).

Có nhiều lý do cho những thay đổi về các mức dịch vụ xe buýt. Điển hình trong những lý do đó là ở các thành phố nơi mà các xe buýt là hiệu quả nhất (như Singapore, Hồng Kông, Curitiba) thường tự các chính phủ đã cam kết các chính sách dài hạn thích hợp để phát triển các dịch vụ vận tải công cộng. Những chính sách này thường được áp dụng cùng với sự kiểm soát sử dụng đất và các biện pháp khuyến khích phát triển theo định hướng vận tải công cộng và các biện pháp hạn chế sử dụng các xe riêng. Sự liên tục của chính sách ở các thành phố này thường đã phản ánh sự liên tục và quyền lực của các chính quyền thành phố và quốc gia của họ. Nó cũng có thể phản ánh ảnh hưởng của thành công riêng (Botogá, Curitiba), của các nhân tố văn hoá và lịch sử.



**Hình 1: Đối tượng điều chỉnh xe buýt nằm trong phạm vi từ vận chuyển bán công cộng (paratransit ở Cairo, ‘camelio’ ở Havanda, các xe buýt nhỏ ở Surabaya, các xe buýt hai khoang ở Băng Kốc đến các xe buýt ba khoang có sức chở 270 hành khách ở Curitiba Karl Fjellstrom, Manfred Breithaupt (Cuba)**



## 1.2 CÁC TIÊU CHÍ ĐỂ XÁC ĐỊNH MỨC ĐỘ PHÁT TRIỂN

Mức độ phát triển của một hệ thống giao thông công cộng đô thị có thể được đánh giá với nhiều tiêu chí khác nhau. Các tiêu chí sau đây phân biệt các hệ thống giao thông công cộng khác nhau ở các mức phát triển “thấp hơn” và “cao hơn”:

- khuôn khổ chính sách chặt chẽ có tồn tại không,
- hệ thống giao thông công cộng (được quy định) chính thức có khả năng đáp ứng sự gia tăng nhu cầu không hay là một phần lớn nhu cầu được các phương thức paratransit không chính thức (phần lớn không được quy định) đáp ứng, và
- hệ thống trợ cấp chính thức có tồn tại không.

Ba tiêu chí này được miêu tả dưới đây. Chúng chỉ ra:

- chính phủ đã áp dụng cách tiếp cận chặt chẽ để quản lý giao thông đô thị như được đề xuất để đáp ứng những sự việc khi chúng phát sinh chưa,
- chính phủ có đủ năng lực quản lý và năng lực chuyên môn để quy hoạch và quy định một cách hiệu quả các dịch vụ không, và
- đã có ý chí chính trị để đưa ra các quyết định khó, ví dụ như duy trì giá vé ở các mức cho phép các đơn vị kinh doanh khai thác bù đắp chi phí, hoặc thực hiện các biện pháp hạn chế sử dụng các xe tư nhân chưa.

### Khuôn khổ chính sách và điều tiết

Sự tồn tại của các chính sách rõ ràng là để hỗ trợ giao thông công cộng, thiết lập hệ thống phân cấp cho các phương thức vận tải khác nhau, và cho việc xây dựng giá vé. Sự bình đẳng quan trọng là năng lực để thực hiện những chính sách đó, và để duy trì sự thực hiện tiến bộ của họ. Các hệ thống phát triển thường nêu ra vấn đề khai thác vận tải công cộng theo hình thức sở hữu công cộng hoặc tư nhân, hoặc kết hợp cả hai.

### Paratransit

Paratransit là một lĩnh vực vận chuyển công cộng không chính thức. Nó bao gồm các xe nhỏ thuộc sở hữu quy mô nhỏ hoặc cá thể, thường tự điều tiết hoặc được kiểm soát bởi các nhóm bất hợp pháp, thường có các xe thuê người lái theo ngày. Paratransit thường phát triển tự phát để lấp đầy những khoảng trống trong phạm vi sức chở hoặc chất lượng/giá cả của hệ thống vận tải công cộng chính thức. Các ví dụ bao gồm 5.000 “xe nhỏ chở khách vé tháng” ở Băng Kốc, hàng ngàn xe *remise* (các xe ô-tô con thuê cùng với lái xe) ở Buenos Aires, các xe buýt nhẹ công cộng ở Hồng Kông. Đôi khi paratransit phát triển ở nơi không có hệ

thống giao thông công cộng chính thức. Số lượng lớn các xe paratransit đang hoạt động trong một thành phố cho thấy rằng hiện đang thiếu hệ thống giao thông công cộng chính thức. Sự có mặt của các xe paratransit cũng có thể chỉ ra sự bất lực của chính phủ để điều tiết quản lý một cách hiệu quả, thường do khuôn khổ điều tiết không phù hợp. Một hệ thống xe buýt thành phố “không phát triển” có thể dẫn đến các phương thức paratransit chiếm ưu thế (các thành phố của In-đô-nê-xia và Pakistan). Khu vực paratransit thường sẽ giảm sút về quy mô, ít nhất so với với toàn khu vực vận tải công cộng do những tiến bộ phát triển.

### Trợ cấp chính thức

Sự tồn tại của hệ thống trợ cấp là một chỉ số của sự phát triển do nó đòi hỏi một cơ sở chính sách (các khoản trợ cấp công nhận tầm quan trọng về mặt kinh tế và xã hội của vận tải công cộng), một năng lực quản lý và phân tích khá cao, cũng như các số liệu về số người sử dụng giao thông công cộng, chi phí và doanh thu chính xác. Do các khoản trợ cấp được trả từ quỹ công cộng nên các cơ quan quản lý và các đơn vị nhận trợ cấp có khả năng chịu trách nhiệm về mặt chính trị để sử dụng các quỹ này. Thông thường mức độ ngày càng tăng của các khoản trợ cấp - chứ không phải là sự thiếu hụt về các dịch vụ được cung cấp - đưa hệ thống giao thông công cộng đô thị lên vị trí hàng đầu của chương trình nghị sự chính trị.

Nhiều thành phố đang phát triển có một công ty xe buýt sở hữu công cộng gánh chịu những khoản thiếu hụt mà được “ngâm định” giải quyết từ các quỹ công cộng. Khoản này không được coi là khoản trợ cấp chính thức trong định nghĩa hiện nay. Thực sự, tình hình như vậy là tình hình chung ở các hệ thống kém phát triển hơn và phản ánh khó khăn về thể tiến thoái lưỡng nan mang tính chính trị giữa việc đảm bảo một dịch vụ công cộng và việc tìm nguồn để hoàn trả vốn đầu tư. Tuy nhiên phải lưu ý rằng nhiều thành phố đang phát triển có các hệ thống xe buýt hoạt động không có trợ cấp. Ngoài ra, nhiều hệ thống tiên tiến như Curitiba và Bogotá cũng hoạt động không cần trợ cấp.

Áp dụng ba tiêu chí ở trên, các thành phố lớn ở Nam Á và Đông Nam Á bao gồm Colômbô, Jakarta và các thành phố loại hai của Inđônêxia, Dhaka, các thành phố ở Pakistan, Thái Lan, Philipin, (nhưng ngoại trừ Singapore), Châu Phi, Nam Mỹ (với nhiều ngoại lệ đáng chú ý) và một số thành phố ở Trung Đông đều có thể được coi là các hệ thống đang phát triển.

Tất cả các thành phố tiên tiến của Châu Âu, Nam Mỹ và Úc không nằm trong định nghĩa này.



Thậm chí một số thành phố có một hệ thống đường sắt vận chuyển khối lượng lớn như Băng Kốc vẫn có các hệ thống xe buýt “kém phát triển” theo định nghĩa ở trên. Hồng Kông và Singapore có thể đã qua được ngưỡng “phát triển” theo nghĩa này vào giữa những năm 1970.

### 1.3 TRỌNG TÂM CỦA MÔ-ĐUN NÀY

Mục tiêu của mô-đun này là nhằm miêu tả các nguyên tắc và thủ tục để hỗ trợ các cơ quan có thẩm quyền ở các thành phố có các hệ thống xe buýt “kém phát triển”. Các cơ quan có thẩm quyền này cần:

- nhận ra tầm quan trọng và sự cần thiết duy trì một bộ các chính sách chặt chẽ,
- đặt nền tảng cho việc quy hoạch và điều tiết giao thông công cộng có hệ thống,
- một khi các nền tảng được thiết lập, xác định các bước theo đó hệ thống sẽ tiếp tục phát triển khi các chính sách trở nên tiến bộ, các nguồn nhân lực và tài chính bổ sung sẵn có và thu được kinh nghiệm.

## Điều tiết quá mức

### Các nhân tố ảnh hưởng đến khối lượng công việc điều tiết

Nhiệm vụ của việc điều tiết - Cần bao nhiêu nỗ lực điều tiết để thuyết phục các đơn vị khai thác đáp ứng các mục tiêu phục vụ - được xác định bởi:

- **Thành phần của ngành:** Ai sẽ được điều tiết? Bao nhiêu đơn vị khai thác? Sở hữu công cộng hay tư nhân? Các động cơ nào họ đáp ứng? Chính sách điều tiết có phù hợp với các lợi ích của các đơn vị khai thác hoặc có sự phản đối và nhu cầu theo sau đối với mức theo dõi và cưỡng chế cao không?
- **Phạm vi và chiều sâu của việc điều tiết:** Bao nhiêu tham số khai thác được điều tiết (tuyến, giá xe, lịch trình khai thác, số và loại xe, các tham số khác)? Mức độ rõ ràng của sự điều tiết - tất cả các tham số được xác định chi tiết hoặc có một phạm vi trong đó các đơn vị khai thác tự do đáp ứng thị trường mà không cần tìm kiếm sự chấp thuận?

*Nguồn: Dorsch Consult, 1999*

## 2. Các yếu tố về tổ chức

Có năm bước phân cấp thiết yếu trong việc tổ chức một hệ thống giao thông công cộng:

1. **Chuẩn bị một bản thuyết minh chặt chẽ về chính sách giao thông đô thị và phác thảo các chiến lược để thực hiện chúng.** Như được nêu trong Mô-đun 1a: *Giao thông đô thị và chính sách phát triển*, cơ sở là một thuyết minh rõ ràng về chính sách giao thông đô thị đối với thành phố mà xác định các nguyên tắc, các mục tiêu và những ưu tiên cho việc sử dụng các tuyến đường bộ và cho các phương thức vận tải công cộng và tư nhân, gồm cả người đi bộ và các xe thô sơ. Chính sách để phát triển giao thông công cộng sẽ hiệu quả hơn nhiều nếu được hỗ trợ bởi các chính sách khác, đặc biệt là chính sách sử dụng đất - khuyến khích sử dụng với mật độ cao trên các hành lang vận tải công cộng, và sử dụng các biện pháp quản lý đi lại để giảm sử dụng xe ô-tô con.
2. **Áp dụng một quá trình quy hoạch hiệu quả.** Điều quan trọng là chính quyền thành phố có khả năng theo dõi hệ thống vận tải, phân tích số liệu để dự báo các xu hướng, và đưa ra các biện pháp có hiệu quả để tác động đến sự phát triển tương lai theo các mục tiêu chính sách.
3. **Xác định rõ cơ cấu và thành phần ngành giao thông công cộng thích hợp có thể quản lý được.** Thành phần của ngành có nghĩa là quy mô xe và đội xe, sự kết hợp các cá nhân và các hình thức hợp tác khác, và có bất kỳ đơn vị nào là thuộc sở hữu công cộng không. Trong nhiều trường hợp thành phần của ngành không thể thay đổi một cách dễ dàng do sự tồn tại của các mối quan tâm lớn hơn về hiện trạng. Nói chung điều kiện tiên quyết để điều tiết hiệu quả là việc sở hữu mạnh mẽ phân tán phải được hợp nhất thành các tổ chức liên kết của ít nhất một tuyến.
4. **Phát triển một cơ chế điều tiết thích hợp.** Cơ chế điều tiết phải xác định các quyền lực, trách nhiệm và các quyền tự do của cả cơ quan có thẩm quyền và các đơn vị khai thác. Sự kết hợp các quyền lực về chỉ đạo và các động cơ phải có hiệu quả trong việc thuyết phục ngành vận tải công cộng tuân theo đúng các chính sách và các kế hoạch của chính phủ (xem phần “Điều tiết quá mức”).
5. **Thành lập một cơ quan có chức năng quy hoạch và điều tiết hiệu quả.** Các tổ chức quy hoạch và điều tiết phải được thành lập và phải có đủ năng lực quản lý các qui trình quy hoạch và điều tiết. Có nhiều ví dụ về các cơ quan

## Điều tiết quá mức - một chiến lược khôi phục sự cân bằng

Mục tiêu	Chiến lược
Giảm số lượng khách hàng	Tác động qua lại với một số lượng giới hạn các cơ quan tuyến (các hiệp hội, hợp tác xã hoặc công ty tuyến), không chỉ 5.600 các đơn vị khai thác xe cá thể
Giảm chiều sâu và phạm vi của sự kiểm soát điều tiết	Sự điều tiết phải tập trung vào quy hoạch chiến lược và chính sách điều tiết - vai trò hướng dẫn - không thiên về những chi tiết khai thác.
Giảm tính phức tạp điều tiết	Đơn giản sự phân loại xe và tuyến. Loại bỏ các quy định thừa. Chọn đơn vị khai thác tốt nhất bằng cách đấu thầu; điều này có khả năng đòi hỏi ít sự can thiệp sau đó của cơ quan điều tiết.

Nguồn: Dorsch Consult, 1999

không có khả năng làm quy định và điều tiết, do thành phần quá mạnh mẽ hoặc là do các công cụ điều tiết không thích hợp với cơ cấu ngành và các mục tiêu chính sách. Ở một số thành phố, hệ thống điều tiết đã được kế thừa từ một thời đại khác và không còn hiệu quả nữa trong việc điều tiết cơ cấu ngành hiện tại. Trong những trường hợp như vậy một cơ chế “điều tiết quá mức” phát triển cho phép các nhà điều tiết thực thi các quy định từng phần hoặc có lựa chọn. Điều này thường dẫn đến các thông lệ quan liêu và tham nhũng và “sự điều tiết trống rỗng” được lấp đầy bởi các tổ chức bất hợp pháp.

***“Những nhược điểm của hệ thống không thể được khắc phục bằng một loạt các biện pháp mạnh mẽ. Câu trả lời cũng không nằm ở sự đầu tư vào ... trang thiết bị. Hơn nữa, sự cải tổ về tổ chức của ngành kinh doanh giao thông công cộng và hệ thống quy chế của nó là cần thiết cùng với các biện pháp hạn chế sự tăng trưởng và sự tác động của giao thông đường bộ”***

Dorsch Consult, BUIP, 1999

Năm bước thiết yếu này về tổ chức hệ thống xe buýt đô thị được xem xét chi tiết trong các phần sau đây.

## 3. Chính sách giao thông công cộng

### 3.1 PHẠM VI VÀ NỘI DUNG

Dự thảo, áp dụng và duy trì chính sách vận tải công cộng chặt chẽ và hiện thực trong sự hạn chế các nguồn lực sẵn có là cơ sở để lập quy hoạch và điều tiết xe buýt.

Chính sách vận tải công cộng sẽ là một phần của chính sách giao thông đô thị rộng hơn nhằm xác định các chính sách phát triển đô thị khái quát hơn, bao gồm các mục tiêu về kinh tế, xã hội, môi trường và sử dụng đất.

Các chính sách vận tải công cộng của các thành phố khác nhau trong cùng một quốc gia có thể được căn cứ vào các nguyên tắc giống nhau, mà có thể được xác định trong pháp lệnh quốc gia. Do đó có thể chính sách quốc gia về giao thông công cộng đô thị nhằm xác định các mục tiêu, các chiến lược, những ưu tiên và các chương trình đối với quốc gia. Mặt khác, chính sách giao thông công cộng có thể khác nhau đáng kể giữa các thành phố khác nhau (ví dụ chính sách sử dụng đất và giao thông tổng hợp của Curitiba ở Brazil khác với chính sách sử dụng đất và giao thông tổng hợp ở Sao Paulo).

Ba nguyên tắc chính sách mà nhằm mang lại cơ sở cho các chính sách giao thông công cộng thành công ở Singapore và Hồng Kông trên 30 năm cho thấy một điểm khởi đầu tuyệt vời và được áp dụng cho các thành phố đông dân:

- phát triển cơ sở hạ tầng giao thông vận tải,
- cải tạo hệ thống giao thông công cộng,
- quản lý nhu cầu sử dụng đường bộ.

Ở một số quốc gia, ưu thế kinh tế và quy mô không cân đối của thủ đô có thể bảo đảm các biện pháp chính sách đặc biệt, có thể nhằm yêu cầu việc sử dụng các xe buýt lớn, phát triển vận chuyển khối lượng lớn tốc độ nhanh bằng đường sắt, và hạn chế sử dụng xe ô-tô con tư nhân.

Một chính sách cho giao thông công cộng cần được ra trong số các vấn đề khác:

- sự cân bằng mục tiêu tương lai giữa các phương thức vận tải công cộng và tư nhân và mở rộng tới chừng mực mà các chính sách đầu tư, tài chính và quản lý đường bộ phải tiện cho việc sử dụng vận tải công cộng so với các xe tư nhân,
- mở rộng tới chừng mực mà thị trường bắt buộc (như được đề xuất với định hướng chính phủ) phải được sử dụng như là một động cơ để phát triển hệ thống giao thông công cộng,
- giá vé có phải được kiểm soát để đảm bảo khả năng có thể chi trả được của các nhóm có thu nhập thấp hoặc có điều kiện bất lợi không, giá vé có nên được giảm bớt bằng các khoản trợ cấp không, trong trường hợp đó làm cách nào để đảm bảo tính hiệu quả và sự đáp ứng nhu cầu.

---

***“Chính sách giao thông công cộng chặt chẽ và hiện thực mà trong sự hạn chế các nguồn lực sẵn có là nền tảng cho việc quy hoạch và điều tiết xe buýt”***

---

Chính sách giao thông đô thị phải được phát hành rộng rãi để trao đổi ý kiến với những người tham gia và cộng đồng, kể cả các cuộc họp công cộng. Theo các nhận xét nhận được, chính sách phải được sửa đổi ở những chỗ cần thiết và xuất bản lại hai hoặc ba năm một lần. Quá trình trao đổi ý kiến, đặc biệt nếu mang lại một mức độ nhất trí có thể nâng cao quyền lực của các cơ quan chính phủ trong việc khắc phục sự phản đối các đề xuất. Trong nhiều vấn đề giao thông vận tải, các lợi ích của thiểu số phải được tính trọng số so với các lợi ích đối với cộng đồng nói chung.

### 3.2 CÁC CHIẾN LƯỢC

Bản trình bày chính sách sẽ được hỗ trợ bằng các chiến lược. Các chiến lược là các biện pháp được tiến hành để thực hiện chính sách. Các chiến lược phải bao gồm các mục tiêu và biểu thời gian. Ở một thành phố đang phát triển, các chiến lược có khả năng bao gồm:

- xây dựng những ưu tiên về giành khoảng không đường bộ giữa các nhu cầu cạnh tranh về các công

trình công cộng, các khoảng đất gần đường, người đi bộ, các xe thô sơ, các xe vận tải công cộng và các điểm dừng xe, các xe đỗ và các xe đang chạy;

- nâng cao năng lực đường bằng các biện pháp quản lý giao thông và các biện pháp cưỡng chế để tăng tốc độ bình quân của xe buýt tới mục tiêu 15-18km/h, đạt được mục tiêu này bằng các biện pháp ưu tiên xe buýt ở những nơi được đảm bảo;
- thành lập các tổ chức có hiệu quả hơn để thực thi các chính sách và các kế hoạch;
- bao hàm hoặc giảm vai trò của các phương thức paratransit tới mức mục tiêu, bằng cách hạn chế chúng trên các tuyến thứ yếu bởi một chiến lược tiến bộ tạo ra sự cạnh tranh, đặt ra những hạn chế và hợp nhất sự sở hữu manh mún thành các công ty hoặc các hợp tác xã để tạo thuận lợi cho sự điều hành;
- sửa đổi luật giao thông đường bộ và luật lệ vận tải cũng như hệ thống cấp bằng để tạo ra quyền hạn thích hợp;
- đảm bảo rằng các dịch vụ vận tải công cộng bao phủ trên toàn thành phố thích hợp và an toàn và chúng cung cấp một phạm vi chất lượng đầy đủ, kể cả các dịch vụ cao (điều hoà nhiệt độ, tất cả có ghế ngồi);
- đảm bảo cung cấp đủ cơ sở hạ tầng xe buýt bao gồm các điểm dừng, nhà chờ, nhà để xe, các bến xe và các cơ sở quay đầu xe;
- có ưu tiên cho các tuyến đường dành cho người đi bộ tiếp cận tới các điểm dừng xe buýt và các bến xe buýt.

Sự kết hợp các mục tiêu được chấp nhận sẽ phụ thuộc vào hiện trạng và sự thực hiện của hệ thống xe buýt. Kết quả có thể được đánh giá với sự tham khảo một loạt các tiêu chí:

- kết quả đạt được ở các thành phố khác với các điều kiện có thể so sánh,
- các chỉ tiêu kết quả khách quan (một danh mục đầy đủ được nêu ở dưới),
- sự phản hồi từ những người sử dụng và những người sử dụng tiềm năng, hoặc là những lời phàn nàn và những đề xuất tự nguyện hoặc thông qua các cuộc điều tra thái độ có hệ thống.

## 4. Quá trình quy hoạch

Quy hoạch tuyến và dịch vụ xe buýt không chỉ cần sự công phu hoặc phải có các nguồn lực lớn mà nó phải mang tính tiến bộ, có hệ thống và hiện thực. Nhiều cơ quan điều tiết vận tải không tiến hành thậm chí một quá trình quy hoạch đơn giản mang tính hệ thống do không có các kỹ năng cơ bản và có những hạn chế trong việc thực hiện những thay đổi được họ hiểu là sẽ rất khốc liệt.

Ở nơi mà ngành kinh doanh bao gồm một số lượng nhỏ các đơn vị khai thác có quy mô lớn, đặc biệt nếu họ có các đặc quyền thuộc quận hoặc các vùng ảnh hưởng và khuôn khổ điều tiết giao một số trách nhiệm để cung cấp một dịch vụ thích hợp trong những vùng đó, thì khuôn khổ điều tiết có thể xác định rõ ràng rằng các kế hoạch phải được các đơn vị khai thác chuẩn bị.

Ở nơi mà ngành kinh doanh bao gồm một số lượng lớn các đơn vị khai thác có quy mô nhỏ, đặc biệt nếu nhiều đơn vị khai thác chia sẻ từng tuyến thì việc để cho các đơn vị khai thác chuẩn bị các kế hoạch là không thể thực hiện được. Trong trường hợp này cơ quan có thẩm quyền phải tiến hành việc lập quy hoạch mạng lưới, xác định các tuyến, tần suất phục vụ tối thiểu, giờ hoạt động và các mức giá vé có thể. Khuôn khổ điều tiết sẽ cần bao gồm một cơ chế bằng cách đó các tuyến mới và những thay đổi đối với các tuyến hiện có có thể được phân định giữa các đơn vị khai thác, hoặc được đặt vào các đơn vị khai thác. Như được thảo luận ở phần sau, điều này trong thực tế khó thực hiện.

Trong một hệ thống hỗn hợp, chính phủ có thể tiến hành quy hoạch tuyến đối với khu vực có quy mô nhỏ, trong khi các đơn vị khai thác lớn gồm cả các doanh nghiệp khai thác xe buýt quốc doanh tiến hành quy hoạch riêng của mình và đệ trình những đề xuất của họ lên chính phủ để được thông qua. Sau đó cơ quan có thẩm quyền cần xem xét các quy hoạch do các đơn vị khai thác đệ trình để đảm bảo toàn bộ các mục tiêu được đáp ứng và để giải quyết bất kỳ đề xuất mâu thuẫn nào.

Quy hoạch dịch vụ xe buýt là một quá trình theo chu trình, cấp tiến. Chu trình quy hoạch được minh họa ở Hình 2. Chu trình có thể được lặp lại hàng năm nơi mà khả năng tổ chức cho phép, hoặc nơi hệ thống vận tải đang trải qua sự thay đổi nhanh, hoặc hai năm một lần nơi mà hệ thống ổn định hơn và năng lực thể chế bị hạn chế.

### **Phạm vi hiểu biết quy hoạch**

Phạm vi hiểu biết quy hoạch phải là 2 hoặc 3 năm đối với những thay đổi như việc mở rộng các dịch vụ tới

một khu đô thị mới - nơi cần phải có cơ sở hạ tầng mới như các bến xe và các trạm bảo dưỡng sửa chữa mới. Thời gian ban đầu để trưng thu đất và xây dựng một trạm bảo dưỡng sửa chữa xe buýt mới có thể là 2 năm. Quan trọng là nhu cầu về cơ sở hạ tầng giao thông công cộng được công nhận và sự cung cấp được thực hiện ở giai đoạn đầu trong quá trình quy hoạch sử dụng đất.

Phạm vi hiểu biết hai năm là thích hợp để thực hiện những mạng lưới mà đòi hỏi việc trưng thu đất và cấp vốn cho một số lượng đáng kể các xe buýt lớn, hoặc nơi một quá trình đầu thầu có liên quan. Thời gian cung cấp các xe buýt mới có thể tới một năm.

Nơi có mạng lưới nhỏ, được khai thác với nhiều xe nhỏ được sản xuất, với nhiều đơn vị khai thác cơ quy mô nhỏ thì phạm vi hiểu biết quy hoạch sáu tháng hoặc một năm là đủ.

Quy hoạch hàng năm phải được xuất bản ở dạng bản dự thảo. Sự tham khảo ý kiến phải là một phần của chu trình.

Mục tiêu tổng quát về quy hoạch là nhằm xác định bao lâu nữa thì các nhu cầu của người sử dụng vận tải công cộng và những người sử dụng tiềm năng được đáp ứng và để khép gấn lại bất kỳ khoảng cách nào giữa cái được cung cấp và cái cần. Do đó có hai yếu tố:

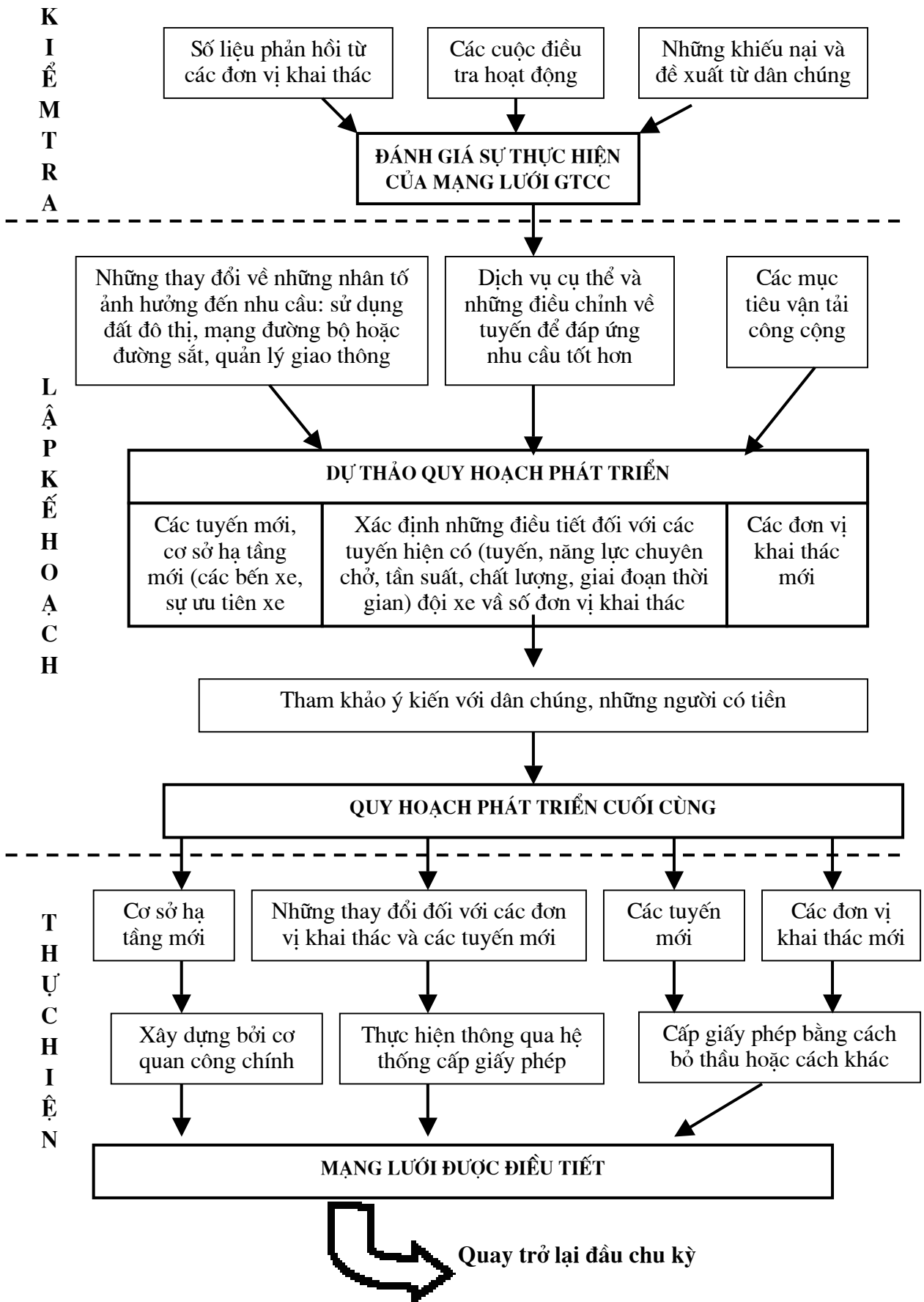
- đánh giá các dịch vụ cung cấp
- quyết định những dịch vụ cần để đáp ứng nhu cầu, hoặc đáp ứng các mục tiêu chính sách.

Quá trình quy hoạch được minh họa ở Hình 2 có thể được xác định về các đầu ra, các quá trình và các đầu vào, từng yếu tố này bây giờ sẽ được thảo luận.

### **4.1 NHỮNG ĐẦU VÀO CỦA QUY HOẠCH**

Những đầu vào của quá trình quy hoạch là:

- các mục tiêu chính sách,
- tình trạng và kết quả thực hiện của hệ thống giao thông hiện có, như được đo lường bởi nhiều tham số, nhiều tham số xuất phát từ chương trình kiểm tra và sự phản hồi từ những người sử dụng và những người tham gia,
- cơ sở hạ tầng khai thác (các đường mới, các bến xe, các chương trình quản lý giao thông, những thay đổi về tốc độ giao thông, các biện pháp ưu tiên xe buýt),
- thị trường (những dự báo về tổng nhu cầu vận tải thông công cộng, phân bố lại dân số, các khu dân cư mới, các khu thương mại, bán lẻ, giáo dục hoặc công nghiệp, những dự báo về mức sở hữu xe ô-tô con, chi phí nhiên liệu và phí đăng ký, phí đỗ xe, những thay đổi về công suất hoặc giá vé của các phương thức cạnh tranh hợp pháp hoặc bất hợp pháp).



Hình 2: Chu trình lập kế hoạch

### Những xe buýt nhỏ có năng suất thấp ở Bali

Thời gian chờ đợi ở các bến xe có sự tác động đáng kể vào năng suất xe. Ở Denpasar, Bali người ta đã nhận thấy rằng hầu hết các xe buýt nhỏ chỉ được vận hành 60-80km trên đường mỗi ngày, vào khoảng bốn chuyến. Xe angkot ở Denpasar chỉ dùng khoảng 5 tiếng, 21% thời gian của ngày hoạt động trên đường và 5 tiếng chờ đợi tại bến nằm trong hàng xuất phát (BUIP, 1999).

- các mức thu nhập - một nền kinh tế tăng trưởng nhanh sẽ nâng cao tỷ lệ người dùng xe tư nhân nếu hệ thống giao thông công cộng không phát triển để đáp ứng mong muốn ngày càng tăng về sự thoải mái và tiện nghi. Thị trường vận tải phải bắt đầu mở rộng vào các mức dịch vụ khác nhau ở giai đoạn đầu,
- môi trường pháp luật và thể chế.

Do quy hoạch là một quá trình liên tục, theo chu kỳ, các dữ liệu về tình trạng và sự thực hiện của hệ thống giao thông vận tải hiện có phải được kiểm tra liên tục. Số liệu sẽ bao gồm các **chỉ tiêu thực hiện** định lượng cũng như các chỉ tiêu đánh giá sự mở rộng tối ưu nhu cầu về **số lượng và chất lượng dịch vụ** đang được đáp ứng. Những số liệu yêu cầu được miêu tả dưới đây.

#### 4.1.1 Sự thực hiện và các tiêu chuẩn của các chỉ tiêu phục vụ

Các nguồn lực sử dụng trong các dịch vụ xe buýt phải được đặt vào sự sử dụng có hiệu quả và năng suất nhất. Vì mục đích cần đánh giá kết quả khai thác dịch vụ xe buýt và tiêu chuẩn dịch vụ đang cung cấp cho người sử dụng. Các tiêu chí thực hiện được lựa chọn cẩn thận có thể nêu bật những thiếu hụt về các dịch vụ xe buýt và xác định nơi những công việc cải tạo cần được làm.

Được sử dụng làm một hệ thống theo dõi, các chỉ tiêu thực hiện sẽ phát hiện ra những thay đổi về các xu hướng khai thác và đưa ra cách đánh giá công tác cải tạo và thay đổi. Việc theo dõi phải dựa vào các số liệu mà có thể đạt được tương đối dễ dàng không phải dựa quá nhiều vào các số liệu do các đơn vị khai thác đệ trình. Các cuộc điều tra cần phải có để có được một vài số liệu. Các chỉ tiêu khai thác chính sau đây được khuyến nghị. Một số các tham số này được lấy từ Ngân hàng Thế giới (1987).

#### Khối lượng hành khách

Một chỉ tiêu cơ bản về năng suất là số lượng hành khách vận chuyển trong mối quan hệ với công suất của hệ thống. Chỉ tiêu này được thể hiện bằng số lượng hành khách bình quân trên một xe buýt hoạt động trong một ngày. Chỉ tiêu này có thể được sử dụng ở mạng lưới, đơn vị khai thác hoặc mức phục vụ. Một công ty xe buýt được quản lý tốt hợp lý phải đạt được 1.000-1.200 hành

khách/xe/ngày đối với xe buýt một tầng có sức chở tối đa 80 người. So với các xe buýt nhỏ có sức chở 12-15 người ở Nairobi vận chuyển được khoảng 100 hành khách/ngày. Ở Bali năm 1999 khối lượng hành khách bình quân là khoảng 70 hành khách/xe/ngày.

Các biện pháp khác về năng suất là:

- số hành khách lên xe/lượt/xe;
- số chuyến đi thực hiện bởi một xe trong một ngày.

---

**“Do quy hoạch là một quá trình liên tục, theo chu kỳ nên, các số liệu về tình trạng và kết quả thực hiện của hệ thống giao thông hiện có phải được theo dõi liên tục”**

---

#### Sử dụng đoàn xe

Tỷ lệ xe của một đoàn xe mà có thể đưa vào phục vụ mỗi ngày cho biết hiệu quả của việc mua xe buýt, sự bảo dưỡng và số nhân viên hiện có. Một công ty xe buýt hoạt động tốt sẽ đạt được tỷ lệ sử dụng đội xe 80-90%. Ở nhiều thành phố đang phát triển các xe buýt thuộc sở hữu của các cá nhân hoặc các nhóm nhỏ, nhiều xe trong số đó chủ nhân thuê lái xe. Do thiếu sự theo dõi và các áp lực chính trị số giấy phép tuyến thường rất cao trong mối quan hệ với nhu cầu hành khách, các xe không có giấy phép cũng có thể được hoạt động. Kết quả của sự quá năng lực này là các xe phải xếp hàng ở các bến để có được đầy tải (xem ghi chú ở lề sách).

#### Số km hoạt động của xe

Một chỉ tiêu khác về năng suất của đoàn xe là tổng số km chạy của các xe buýt đang hoạt động, thường được thể hiện bằng số km bình quân tính trên một xe hoạt động trong một ngày. Dịch vụ xe buýt hoạt động hợp lý phải đạt được khoảng 210-260 km/xe/ngày.

Chiều dài tuyến và số chuyến đi của một xe trong một ngày cũng phải được kiểm tra. Nói chung, các tuyến dài khó đạt được bởi sự chậm chễ do tắc nghẽn giao thông. Các tuyến dài cũng thể hiện những hạn chế về bố trí lịch trình.

### ***Hỏng xe trong khi phục vụ***

Tỷ lệ xe buýt bị hỏng trong khi phục vụ là một chỉ tiêu về các tiêu chuẩn tuổi xe, bảo dưỡng và lái xe. Một đội xe được bảo dưỡng tốt hợp lý sẽ có tỷ lệ xe hỏng ở mức không lớn hơn 8-10% số xe buýt hoạt động mỗi ngày.

### ***Tiêu thụ nhiên liệu***

Tiêu thụ nhiên liệu phụ thuộc vào quy mô và tải trọng xe, loại nhiên liệu và động cơ và độ dốc và các điều kiện giao thông trên tuyến. Các tiêu chuẩn bảo dưỡng và lái xe có sự ảnh hưởng đáng kể. Tiêu thụ nhiên liệu của một hệ thống hoạt động tốt phải là tối đa 20 lít/100km đối với các xe buýt nhỏ.

### ***Tỷ lệ nhân viên***

Số lượng bình quân nhân viên khai thác, quản lý và bảo dưỡng trên một xe buýt là một chỉ tiêu quan trọng về tính hiệu quả tại cấp công ty. Số lượng nhân viên dưới 4 người/xe được coi là hiệu quả. Do tiền trợ cấp phải được tính đối với bất kỳ hoạt động nào được ký kết, ví như hoạt động bảo dưỡng.

### ***Số vụ tai nạn***

Tỷ lệ tai nạn cung cấp một số dấu hiệu về tiêu chuẩn lái xe và bảo dưỡng, nhưng bị ảnh hưởng lớn bởi các điều kiện giao thông, đặc biệt là khối lượng người đi bộ. Do đó những so sánh phải được thực hiện với các loại xe khác trong cùng khu vực. Ở một công ty hoạt động tốt khai thác ở các điều kiện trung bình, các tai nạn có khả năng nằm trong khoảng từ 1,5-3.0 vụ/100.000 xe-km. Ở nhiều nước không có cơ chế báo cáo, phân tích và xuất bản tin cậy về tai nạn nên khó ước tính tỷ lệ tai nạn khi không có các cuộc điều tra đặc biệt.

### ***Số km chết***

Số km chết - hay là số km không phục vụ - được tính khi xe buýt đang hoạt động không có hành khách. Các lượt đi này điển hình là khi xe buýt đi lại giữa bến xe và trạm bảo dưỡng sửa chữa tới và từ chỗ đỗ xe qua đêm. Ở các hệ thống gồm các xe mini buýt đơn lẻ - các xe có thể không đỗ ở trạm nên khó phân biệt được các chuyến đi không phục vụ.

### ***Chi phí khai thác***

Các chi phí của dịch vụ xe buýt chủ yếu phụ thuộc vào các chi phí lao động tại địa phương, nhiên liệu, nhưng phần lớn bị ảnh hưởng bởi hiệu quả khai thác và quản lý cũng như các điều kiện giao thông và

đường xá. Tổng chi phí của các dịch vụ xe buýt (các chi phí khai thác, khấu hao và lãi suất) trong các lần giao thông hỗn hợp và các lần chỉ có xe buýt phải vào khoảng 0,02USD/hành khách-km đối với các dịch vụ do chủ sở hữu khai thác.

Việc lựa chọn loại xe và sức chở phù hợp nhất là một khía cạnh quan trọng của việc lập quy hoạch giao thông công cộng và loại phân tích này phải được áp dụng ở cấp tuyến để tối ưu các chi phí. Để làm được điều này cần đánh giá và kiểm tra:

- chiều dài tuyến,
- các loại xe và các đặc trưng khai thác,
- số chuyến đi thực hiện bởi mỗi xe trong một ngày,
- số hành khách/lượt đi/xe.

### ***Tỷ lệ khai thác***

Doanh thu có thể bù đắp được các chi phí và tạo ra một khoảng thặng dư nhỏ để cung cấp cho đầu tư và sự tăng trưởng. Tỷ lệ khai thác được định nghĩa là tổng doanh thu chia cho các chi phí khai thác bao gồm cả khấu hao, và phải vào khoảng 1.05 - 1,08.

Ở các thành phố với tỷ lệ lớn là các chủ xe đơn lẻ hoặc các chủ sở hữu nhỏ thì hệ thống thông thường là để lái xe thuê xe trên cơ sở theo ngày. Người sở hữu nhận một khoản thu nhập cố định và thường xuyên nhằm hoàn vốn đầu tư. Sau đó lái xe cần tối đa số lượng hành khách vận chuyển được để trang trải các chi phí thuê xe và nhiên liệu và tạo một khoản thu nhập. Theo hệ thống này các lái xe có động cơ để lái nhanh và chở quá tải nhằm tối đa hoá doanh thu. Đồng thời các lái xe có xu hướng miễn cưỡng hoạt động vào các khoảng thời gian và các địa điểm nơi có nhu cầu thấp. Do người sở hữu và lái xe không chịu bất kỳ trách nhiệm nào về tính đều đặn của dịch vụ phát sinh nên có các vấn đề nghiêm trọng về duy trì sự an toàn và chất lượng của các dịch vụ. Hệ thống thuê theo ngày đã phát triển do sự bố trí làm việc đơn giản vì nó đòi hỏi sự quản lý hoặc trách nhiệm ít. Người sở hữu không thể đánh giá dễ dàng tỷ lệ khai thác thực của anh ta do không biết được tổng doanh thu. Ví dụ, Công ty Vận tải Đường bộ Băng-la-đét ở Dhaka đã phải sử dụng đến việc cho các lái xe thuê các xe buýt của họ (nhiều lái xe không phải là nhân viên của công ty) trên cơ sở theo ngày hoặc lâu dài trong một nỗ lực giảm các vấn đề quản lý sự thất thoát doanh thu và các mối quan hệ nhân viên khó khăn.

**Những hiểu biết về các dịch vụ xe buýt lớn ở Ấn Độ**

Các kết quả của một cuộc điều tra phỏng vấn các xe chở khách *angkot* (các xe buýt nhỏ 12 chỗ ngồi) ở Bandung, Ấn Độ đã chỉ ra mức thoải mái thấp về mức độ thoải mái phục vụ. Tuy nhiên, khi hỏi là họ có thích đi trên một xe buýt thông thường, trong khoảng 70% người trả lời thì người đã trả lời không thích (33%) hoặc thích các xe buýt nhỏ (37%). Kết quả này phản ánh thực tế là những người sử dụng giao thông công cộng không liên tưởng các xe buýt lớn hơn với dịch vụ tốt hơn. Chỉ các xe buýt lớn ở Bandung là các xe thuộc đơn vị khai thác quốc doanh Damri. Các xe buýt Damri được bảo dưỡng kém và không đáng tin cậy, và luôn luôn chở quá tải, dẫn đến kém thoải mái và tiện nghi rất thấp. Những hiểu biết tương tự phổ biến ở Surabaya, Ấn Độ nơi cũng như các dịch vụ kém, các xe buýt lớn liên quan đến việc thiếu an ninh cá nhân.

**4.1.2 Chất lượng của các chỉ tiêu phục vụ**

Các mức dịch vụ có thể chấp nhận được khác nhau đáng kể giữa các quốc gia và chịu ảnh hưởng lớn bởi các mức thu nhập, giá trị đặt được vào các điều kiện thời gian, địa lý và khí hậu, tính sẵn có các phương thức thay thế, các tiêu chuẩn truyền thống và các thái độ của dân chúng (xem phần ghi chú ở bên lề).

Mặc dù không có một bộ tiêu chuẩn nào mà có thể được áp dụng chung cho chất lượng các dịch vụ xe buýt nhưng một số thuộc tính có thể được đo lường:

**Thời gian chờ đợi**

Thời gian các hành khách phải đợi các xe buýt là một yếu tố chính trong chất lượng toàn bộ của các dịch vụ. Ở các nước đang phát triển thời gian chờ đợi bình quân trong khu vực phải là 5-10 phút, với thời gian chờ đợi lâu nhất là 10-20 phút. Giới hạn dưới của những phạm vi này sẽ được áp dụng đối với các lượt đi khá ngắn với các dịch vụ có tần suất cao và giới hạn trên sẽ được áp dụng với các lượt đi dài và các dịch vụ có tần suất thấp.

Sự thay thế các dịch vụ paratransit được tổ chức lỏng lẻo bằng một dịch vụ phối hợp, thậm chí không có các xe bổ sung, có xu hướng làm cho các giãn cách thời gian giữa các xe đều đặn hơn và giảm thời gian chờ đợi bình quân, loại trừ thời gian chờ đợi quá dài mà thỉnh thoảng xuất hiện trong các dịch vụ paratransit.

Thời gian chờ đợi không cần được đo lường trực tiếp và có thể được đánh giá bằng việc kiểm tra:

- gián cách thời gian của xe bởi sự phục vụ trong ngày để ước tính các thời gian chờ đợi bình quân;
- tải trọng xe và nhu cầu hành khách dọc tuyến để xác định các tình hình quá tải dẫn đến sự chờ đợi lâu.

**Khoảng cách đi bộ đến các tuyến xe buýt**

Khoảng cách mà các hành khách phải đi bộ tới và từ các điểm dừng xe buýt là các dấu hiệu về sự bao phủ của mạng lưới được cung cấp bởi các dịch vụ xe buýt. Trong các khu vực đô thị được phục vụ khá tốt các hành khách phải dự kiến có thể bắt một xe buýt trong phạm vi 300-500m từ nhà hoặc nơi làm việc của họ. Các khoảng cách quá 500m có thể chấp nhận được trong các khu vực có

mật độ thấp nhưng khoảng cách đi bộ tối đa không được vượt quá 1km.

**Thời gian chuyển đi**

Các hành khách không được dự kiến hàng ngày dành hơn hai hoặc ba giờ đi từ và đến nơi làm việc (từ cửa tới cửa) ở khu đô thị lớn nhất, và thấp hơn nhiều ở thành phố nhỏ hơn. Tốc độ bình quân của xe buýt không được giảm xuống dưới 10km/h ở các khu đô thị có mật độ cao có giao thông hỗn hợp và ở các khu vực có mật độ vừa và thấp phải đạt được tốc độ lưu hành vào khoảng 25km/h.

**Số lần chuyển đổi giữa các tuyến và các dịch vụ**

Sự cần thiết chuyển đổi giữa các tuyến hoặc giữa các phương thức làm tăng thêm thời gian chờ đợi và sự bất tiện mà các hành khách phải trải qua. Nó cũng làm tăng thêm các chi phí trực tiếp của hành khách do tiền vé có thể phải trả cho từng phương thức hoặc từng dịch vụ khi lên xe. Ở thành phố lớn nhiều người đi làm bằng vé tháng có thể dự kiến chuyển đổi một lần nhưng dưới 10% hành khách phải được yêu cầu chuyển đổi hơn một lần. Điều quan trọng là đánh giá và áp dụng những thay đổi về cấu trúc tuyến để giảm số lần chuyển đổi.

Sự cần thiết chuyển đổi được hành khách hiểu như là sự bất lợi đã thế lại còn thời gian thực tế chuyển phương thức hoặc tuyến dù là ở các hệ thống giao thông công cộng tốt nhất. Trong thực tế sẽ không thể loại bỏ được sự chuyển tuyến, nhưng tất cả các tuyến mong muốn chính - nghĩa là các tuyến nối các điểm đi và điểm đến chính - phải được đáp ứng trực tiếp không có sự chuyển tuyến.

**Chi phí đi lại**

Trong khi tính tin cậy được đạt được trước sau như một là chất lượng quan trọng nhất của dịch vụ vận tải, thì chi phí đi lại được hiểu là rất quan trọng trong việc lựa chọn phương thức bởi các nhóm có thu nhập thấp. Giá vé cao có thể làm nhiều người chọn đi bộ. Khả năng có thể chi trả về giá vé xe buýt phụ thuộc vào mức thu nhập của những người sử dụng. Ở các nước đang phát triển mức chi tiêu vừa phải của hộ gia đình vào việc đi xe buýt đã được khuyến nghị không vượt quá 10% thu nhập của hộ gia đình.



Giá vé xe buýt bình quân của một lượt đi sẽ tăng theo tỷ lệ của các chuyến đi và có một hay nhiều lần chuyển tuyến, và việc trả hai hoặc hơn hai lần giá vé là cần thiết. Việc giảm giá bằng “vé suốt”, hoặc những lần chuyển tuyến miễn phí chỉ có ở các hệ thống vận tải hợp nhất, chính thức hiện đại. Tỷ lệ chuyển tuyến bình quân (được diễn đạt là số lần lên xe trên một chuyến đi) sẽ phụ thuộc vào số tuyến trong mạng lưới và sự mở rộng tới các tuyến nối phù hợp theo mô hình các chuyến đi của hành khách. Việc bố trí lại tuyến để phù hợp với nhu cầu, nâng cao các dịch vụ và sự cạnh tranh có thể giúp ổn định hoặc thậm chí giảm giá vé.

## 4.2 QUÁ TRÌNH LẬP QUY HOẠCH

Biện pháp chính về tính hiệu quả của một mạng lưới xe buýt là sự mở rộng tới mức mạng lưới đáp ứng được các nhu cầu đi lại của cộng đồng. Một mạng lưới tuyến được quy hoạch hiệu quả làm cơ sở cho kết quả tài chính của ngành kinh doanh nói chung và quan trọng đối với hệ thống đấu thầu cạnh tranh. Quy hoạch mạng lưới có hệ thống mang lại hiệu quả chi phí toàn bộ của mạng lưới.

Ở nhiều thành phố đang phát triển mô hình đi lại đang thay đổi nhanh do có các vị trí làm việc mới và các khu định cư phát triển. Bố trí các loại xe phù hợp với các mức nhu cầu trong khi duy trì các tần suất thu hút là cần thiết để nâng cao tính cạnh tranh.

Mặc dù sự hiểu biết về hệ thống và kinh nghiệm có thể cung cấp cơ sở của một quá trình quy hoạch sơ bộ và nó sẽ tốt hơn là không có quy hoạch nào, song trong một hệ thống lớn hơn một thị trấn nhỏ, chỉ một phân tích chi tiết có thể tạo ra mạng lưới tối ưu, các mức dịch vụ và sức chở của xe nhằm đáp ứng nhu cầu. Nói chung, các nguồn lực và công nghệ dành cho việc thu thập và phân tích số liệu càng lớn thì mạng lưới có được càng có hiệu quả lớn về mặt chi phí lớn hơn.

Dữ liệu chi tiết về điểm đi/điểm đến của hành khách cần thiết cho việc lập quy hoạch mạng lưới. Khối lượng dữ liệu lớn và những tính toán phức tạp có nghĩa là chỉ với các cách thực tế nhằm phân tích dữ liệu chuyến đi và đánh giá các chiến lược mạng lưới thay thế là nhằm sử dụng một trong số nhiều gói phần mềm phân tích mạng lưới tuyến bằng máy tính. Phần mềm nhận diện các tuyến mong muốn chính và dự báo khối lượng hành khách mà cho phép xác định loại dịch vụ và loại xe thích hợp nhất.

Kết quả tài chính cơ bản có thể được đánh giá việc sử dụng quá trình phân tích này. Đồng thời có thể kiểm tra các chiến lược giá vé thay thế dùng cơ sở dữ liệu này bằng cách sử dụng phương pháp đàn hồi giá vé phù hợp.

Những ước tính chính xác về nhu cầu và tính khả thi thương mại của tuyến là cần thiết đối với quá trình

thiết kế các tuyến được quyết định do cách nhà đầu thầu cạnh tranh. Những ước tính này cũng cần thiết cho sự phát triển các tiêu chuẩn đấu thầu: ví dụ, những tiêu chí nào phải được dùng để đánh giá một cuộc đấu thầu mà định rõ một dịch vụ tần suất cao với các xe nhỏ với một cuộc đấu thầu đưa ra dịch vụ tần suất thấp với các xe buýt lớn.

Để có được biện pháp đúng về mẫu nhu cầu thì cần tiến hành các điều tra hộ gia đình. Giới hạn các cuộc điều tra với những người sử dụng mạng lưới giao thông hiện có, không tính đến những người không sử dụng dịch vụ. Thay cho việc tiến hành một cuộc điều tra hộ gia đình trên toàn thành phố - với quy mô của công việc gây ra những khó khăn về hậu cần - có thể đạt được mục tiêu hơn khi tiến hành các cuộc điều tra chi tiết chọn lọc ở các khu ngoại thành và khu thương mại mới.

Số liệu từ các cuộc phỏng vấn hộ gia đình sẽ được thay thế bằng các cuộc điều tra khác.

*Các cuộc đếm theo tường bao* thường xuyên là hữu ích. Giá trị của cuộc đếm theo tường bao riêng lẻ được giới hạn do nó là “sự đếm nhanh” đơn lẻ nhưng đếm nhiều lần tạo ra các số liệu theo chuỗi thời gian rất hữu ích cho việc kiểm tra tác động về những thay đổi của mạng lưới mới được đưa vào sử dụng. Giá trị của dữ liệu tăng nêu các vị trí đếm theo tường bao được thực hiện tại các điểm chất tải tối đa dọc hành lang. Tuy nhiên, để làm được nhiều tuyến hơn có thể cần lựa chọn các vị trí mà không phải là các điểm chất tải tối đa. Các cuộc đếm cordon hoặc các cuộc điều tra khác có liên quan kiểm tra một cách đơn thuần sự thực hiện và không thay thế cho các dữ liệu điểm đi/điểm đến.

*Điều tra trên xe* có thể chỉ ra mức thay đổi và hiệu quả toàn bộ của mạng lưới. Các cuộc đếm số hành khách lên xe và số hành khách xuống xe có những thanh tra viên ghi chép sự lên và xuống của các hành khách dọc theo tuyến đưa ra một hồ sơ tổng quát về sự chất tải.

Các cuộc điều tra *thái độ* của các hành khách có giá trị trong việc đánh giá kết quả của toàn bộ mạng lưới. Các cuộc điều tra có giới hạn có thể được dùng để kiểm tra những thay đổi của mạng lưới địa phương.

*Các hệ thống vé điện tử* đưa ra tiềm năng kiểm tra khối lượng hành khách trên cơ sở theo ngày. “Các cuộc điều tra” đang tiến triển về tính chất này là vô giá và cho phép các mẫu theo mùa được theo dõi chi tiết.

### ***Đạt được năng lực quy hoạch***

Ít cơ quan nhà nước hoặc các đơn vị khai thác quốc doanh ở các thành phố đang phát triển có khả năng tiến hành việc quy hoạch mạng lưới có hệ thống. Điển hình những sáng kiến về thay đổi tuyến nảy sinh từ những phàn nàn của khách hàng, thông qua các kênh chính trị hoặc từ chính những đơn vị khai thác. Những chỗ trống có thể được lấp đầy dần dần bằng việc mở rộng tuyến hoặc ít phổ biến hơn bằng việc mở một tuyến mới. Cơ quan giao thông vận tải của thành phố sẽ tiếp cận đến đơn vị khai thác, có lẽ đơn vị khai thác quốc doanh hoặc một trong những tổ chức kiểm soát các dịch vụ paratransit. Cơ sở để lựa chọn đơn vị khai thác thường không rõ ràng và các đơn vị khai thác nào đó có thể được đối xử ưu đãi hơn các đơn vị khai thác khác.

Quá trình quy hoạch mạng lưới liên tục có tiêu chuẩn chuyên môn cao được đòi hỏi ở các thành phố lớn hơn để các nhu cầu của công dân phù hợp với các dịch vụ vận tải thích hợp.

Chi phí thuê các tư vấn nước ngoài (Hình 3) để tiến hành nghiên cứu quy hoạch mạng lưới là không lớn so với chi phí cho một thành phố có mạng lưới tuyến không hiệu quả. Đồng thời điều cần thiết là các kỹ năng để tiến hành sự đánh giá mạng lưới chi tiết đạt được tại đó. Kỹ năng này có thể được thúc đẩy bằng những người tham gia của địa phương học từ sự thể hiện thực tế ‘tham gia’ trong khi sự phân tích đang được tiến hành dưới sự hướng dẫn của một người nước ngoài đang thực hành. Khi kỹ năng chuyên môn trong nước tăng thì kỹ năng đó có thể được sử dụng để tối đa hoá hiệu quả nếu nó được tập trung vào “trung tâm sở trường” như các “nhóm chuyên gia cố vấn”, nhà tư vấn

hoặc trường đại học và sau đó có thể sử dụng cho nhiều thành phố trên cơ sở tư vấn.

Không may là nhiều nghiên cứu mạng lưới đã được tiến hành nhưng những lợi ích chưa bao giờ trở thành hiện thực do những hạn chế về thực hiện thường xuất phát từ khuôn khổ điều tiết không đủ, và năng lực tổ chức thấp.

### **4.3 CÁC SẢN PHẨM CỦA QUY HOẠCH**

Sản phẩm của quá trình quy hoạch sẽ là một quy hoạch phát triển dịch vụ với mục tiêu 2 hoặc 3 năm mà phải được cập nhật hàng năm hoặc ít nhất hai năm một lần. Quy hoạch sẽ bao gồm các phần sau đây:

- bản thuyết minh về nhu cầu sẽ được đáp ứng như thế nào;
- bản tóm tắt về các tuyến mới được đề xuất và những thay đổi về các dịch vụ hiện có: mạng lưới, sức chở, chất lượng dịch vụ, giá vé, theo phương thức, theo đơn vị khai thác, hoặc theo khu vực và theo tuyến. Những thay đổi được đề xuất trong phạm vi mục tiêu một năm sẽ cụ thể có thời điểm. Những thay đổi trên một năm phải được nêu khái quát theo quý hoặc nửa năm;
- bản thuyết minh về sự thực hiện tài chính của các khu vực khác nhau trong ngành với việc chỉ ra thời điểm và quy mô của sự tăng giá vé dự báo.

Cần có sự trao đổi ý kiến rộng rãi nhất về quy hoạch phát triển dịch vụ. Các nhóm quan tâm công cộng, địa phương, các tổ chức chính trị và các đơn vị kinh doanh vận tải công cộng phải tham gia vào quá trình quy hoạch hàng năm và được khuyến khích đệ trình những đề xuất về các tuyến mới hoặc những thay đổi trên các tuyến hiện có.

**Hình 4: Đội xe buýt lớn đang được phát triển của Hà Nội đã là một nhân tố mang lại kết quả số người đi xe lớn**



## Cải tổ giao thông công cộng ở Hà Nội, Việt Nam\*

*Được cung cấp bởi TS. Walter Molt, cố vấn của Chính quyền thành phố Hà Nội*

### Bối cảnh chung

Giao thông công cộng đô thị ở Hà Nội hầu như không tồn tại trong vài năm trước đây. Số người sử dụng vận tải công cộng 2% số hành khách sử dụng xe có động cơ. Vài nghiên cứu đã được tiến hành bởi các nhà tài trợ song phương và đa phương bao gồm cả những đề xuất, nhưng không có những đề xuất nào được triển khai thực hiện.

Vài năm trước đây Chính phủ Đức đã cung cấp một chuyên gia tổng hợp cho Phòng Quy hoạch Giao thông Đô thị Hà Nội. Sau khi chuyên gia bắt đầu đảm nhận công việc của ông vào mùa hè năm 1999, một tầm nhìn đã hình thành để làm sống lại vận tải xe buýt đô thị.

### Sự gia tăng đáng kể về số người đi xe buýt

Trong khi ban đầu hàng ngày chỉ có 1.700 hành khách trên một tuyến trong những các tuyến xe buýt chính mà đã được chọn làm tuyến mẫu, thì hiện nay (tháng 9/2002) đã tăng lên 32.000 hành khách. Trong khi 2 năm trước đây trên tất cả các tuyến xe buýt của thành phố chỉ có 30.000 hành khách được vận chuyển trong một ngày thì con số này đã tăng lên 189.000. Hai năm trước đây không có một tuyến nào có dịch vụ thường xuyên; ngày nay có dịch vụ xe buýt thường xuyên với giãn cách 10

phút trên một số lớn các tuyến và trên một tuyến đã có giãn cách phục vụ 5 phút/chuyến. Hai năm trước đây chỉ có 500 hành khách sử dụng vé tháng; vào tháng 9/2002 đã có 39.000 vé tháng được phát hành, luôn có giá trị trên 1 tuyến. Một loại vé tháng mới có giá trị trên cả mạng lưới bắt đầu được sử dụng từ tháng 10/2002. 14.000 vé đã được phát hành trong ba tuần đầu. Hai năm trước đây hầu hết các xe buýt trên 20 tuổi; trong khi ngày nay trên tất cả các tuyến chính có các xe buýt Daewoo mới và 50 xe Renault cũ - được thành phố Paris tặng (Hình 4).

### Các biện pháp cải tổ chính đã được áp dụng

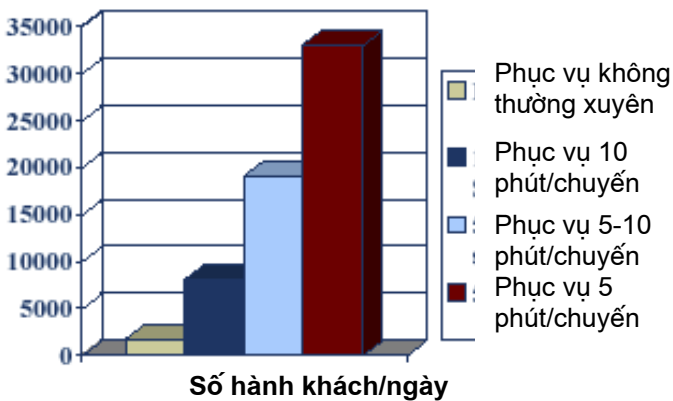
Nhiều biện pháp có thể được nhận biết sự đóng góp vào những thành quả này, tất nhiên từng biện pháp liên quan đến sự thay đổi đáng kể của các quy trình quản lý.

#### 1. Dịch vụ đều đặn và thường xuyên (Hình 5).

Sự hoạt động trước đây bị kẹt trong vòng cung-cầu điển hình. Do đầu những năm 1990 số xe máy ở Hà Nội



**Hình 4:**  
*Đoàn xe buýt lớn đang phát triển của Hà Nội là một yếu tố làm tăng số hành khách đi xe*  
Walter Molt



**Hình 5: Sự tăng hành khách trên Tuyến 32 với các mức dịch vụ khác nhau**

đã tăng từ gần con số không lên tới hơn 1 triệu chiếc với dân số khoảng 2,5 triệu. Xe máy ở Việt Nam thường chở tới 3 người; tỷ lệ chiếm dụng bình quân là 1,34 người/xe. Đồng thời chính phủ đã giảm trợ cấp cho giao thông công cộng. Các lái xe buýt được khoán vận chuyển một số lượng hành khách nhất định trong một ngày và nộp một khoản tiền nhất định vào công ty. Họ có thể giữ phần tiền còn lại. Trong khi kế hoạch đã được hoàn thành về nộp tiền khoán vào công ty, đã có sự cạnh tranh dữ dội để có khách tại các bến xe giữa các xe buýt của nhiều tuyến thường trùng nhau. Việc vận chuyển trên thực tế đã riêng biệt từ bến tới bến với hầu hết hành khách không lên xe tại bến dọc theo các tuyến xe buýt hoạt động với thời gian không thể dự đoán được. Việc phát hành vé tháng hoặc về việc thông báo cho hành khách biết nơi họ có thể mua được vé tháng không được quan tâm. Xe buýt đã được coi là xe riêng của lái xe. Hậu quả của hình thức khai thác này là giao thông công cộng hầu như biến mất khỏi các tuyến đường của Hà Nội.

2. **Người quản lý trẻ và mới** của công ty xe buýt nhỏ nhất đã đồng ý thay đổi hình thức hoạt động. Anh đã có cách bố trí của mình chỉ với 15 xe buýt Renault cũ, trong đó 12 xe đưa vào hoạt động. Anh đã quản lý các xe buýt của mình để chạy trên tuyến 19km trong 55 phút. Do đó với 12 xe buýt cộng với hai xe dự phòng anh có thể bắt đầu khai thác dịch vụ với tần suất 10 phút. Anh thuê một số thanh niên phổ biến, tuyên truyền cho vé tháng. Khi số người đi xe tiếp tục tăng và các xe buýt đã thường xuyên quá tải, các xe buýt mới đã được thành phố cung cấp và đưa vào phục vụ. Vào các giờ cao điểm phục vụ với tần suất 5 phút đã được thực hiện; 19.000 hành khách-ngày là kết quả ban đầu của sự thay đổi. Khi được quyết định khai thác các xe buýt với các gián cách như vậy trong suốt cả ngày và

trong những giờ buổi tối rất thành công, số lượng hành khách đã lên tới 32.000. Trên tuyến thứ hai cũng đã có nỗ lực tương tự song có sự thành công để thuyết phục sự quản lý của một công ty khác cũng áp dụng dịch vụ thường xuyên với các xe buýt lớn. Chỉ khi sự quản lý của tuyến này được chuyển sang công ty thử nghiệm đầu tiên số lượng hành khách đã tăng lên 14.000 hành khách/ngày, đương nhiên hiện nay công ty này sử dụng các xe buýt lớn. Hai tuyến này hiện đang vận chuyển 37% tổng số hành khách đi xe buýt của thành phố. Hiện tại thông thường dọc các hành lang này có thể thấy các nhóm hành khách đang đứng đợi chuyển xe buýt kế tiếp.

- Trong lúc ấy thành phố đã sát nhập các công ty xe buýt thành một công ty mà đã áp dụng mô hình hoạt động từ công ty thử nghiệm của chúng tôi. 250 xe buýt mới đã được đưa vào phục vụ, tất cả đều là **các xe buýt tiêu chuẩn 12m hoặc ít nhất 9m**. Tất nhiên các xe buýt lớn là điều kiện tiên quyết để vận chuyển số lượng lớn hành khách, và các xe buýt phải đủ chỗ tiện lợi cho những người đứng. Trong các xe buýt nhỏ, được sử dụng trên nhiều tuyến trước đây, thì tất nhiên không phải là trường hợp này.
- Không được chú ý bởi các nhà hoạch định chính sách, việc thiết kế các tuyến đã thay đổi. Số lượng lớn hành khách được vận chuyển trên **các tuyến dài ở các hành lang chính**. Các tuyến đang hoạt động trên các đường phù hợp với gián cách phục vụ 15 phút và với các xe buýt nhỏ hiện chưa thành công. Các tuyến đi qua thành phố thành công hơn nhiều so với các tuyến có bến cuối ở trong thành phố. Mạng lưới thành công trông giống như một mạng lưới của hệ thống xe điện hoặc metro!
- Các loại vé tiện lợi cho người sử dụng.** Mục tiêu chính của việc chuyển sang vé tháng là để giảm thất thu do nhân viên xe buýt thường thu tiền từ hành khách mà không đưa vé cho họ. Mục đích thứ hai là để giành được các hành khách thường xuyên. Trong lúc ấy với các loại vé mới có giá trị trên toàn mạng lưới, việc đi xe buýt là rất rẻ đối với khách hàng. Nhân viên được hưởng lương cao hơn để đền bù cho họ việc không giữ lại tiền vé.

6. **Thông tin cho các hành khách.** Lần đầu tiên trong lịch sử của Hà Nội, bản đồ xe buýt đã được xuất bản và được dán tại các điểm dừng xe buýt trên toàn thành phố. Đây là một tiến triển tốt, dù là thông tin còn chưa hoàn hảo vì hành khách không thể tìm thấy các các điểm dừng xe buýt trên bản đồ. Sự thay đổi các xe buýt vẫn là một nghệ thuật đối với chính bản thân họ vì chưa có khái niệm về chuyển tuyến cho các hành khách.

### Sự công nhận của URBS Châu Á

Gần đây Liên minh Châu Âu đã thông qua dự án URBS Châu á (một chương trình hợp tác giữa các thành phố Châu Âu và Châu á và cung cấp sự hỗ trợ vốn) với các thành phố của Bru-sen và Pháp đang là các đối tác. Mục tiêu là nhằm nâng cao chất lượng môi trường và an toàn đường bộ, và để tạo cuộc sống dễ dàng hơn cho những người có điều kiện bất lợi của xã hội kể cả những người tàn tật bằng cách thúc đẩy giao thông công cộng và nâng số người đi xe lên 500%.

Dự án sẽ tập trung vào việc đào tạo quản lý, giáo dục lái xe, thành lập một trạm và phân xưởng mẫu để bảo dưỡng các xe buýt và thiết kế lại cũng như tổ chức ba tuyến xe buýt mẫu. Trong thực tế, quá trình thảo luận và chuẩn bị dự án đã khởi đầu nhiều sự đổi mới mà lâu nay đã được thảo luận trên chương trình nghị sự.

Trong khi một số cải tiến đã được hiểu nhanh thì vẫn sẽ cần một thời gian dài để cải tạo tất cả các khía cạnh về khai thác xe buýt. Một ví dụ là năng lực không gian đường hạn chế. Đưa nhiều xe buýt hơn lên trên đường cuối cùng sẽ dẫn đến xuống cấp sự thực hiện. Do đó những điều tiết cơ sở hạ tầng phải được thực hiện. Các mức dịch vụ tương tự như đường sắt cố định có thể đạt được nếu như các xe buýt được cung cấp cơ sở hạ tầng riêng trên các hành lang chính. Ngày nay thành phố phải đối mặt với nguy cơ đầu tư thái quá vào các xe buýt và đầu tư quá ít vào cơ sở hạ tầng. Những vấn đề phải được hiểu rằng khía cạnh quan trọng của việc khai thác tốt hơn là vấn đề của sự quản lý liên quan đến việc đào tạo ở mọi cấp.

Ở Hà Nội giao thông đô thị công cộng đang phát triển nhanh, bất cứ ai quay trở lại Hà Nội sau một thời gian nhất định sẽ nhận thấy điều đó. Đối với nhiều khách đi vé tháng, xe buýt hiện tại là một phương thức thay thế thực sự cho việc đi xe máy nguy hiểm và thường không thoải mái.

Ở TP. HCM vận tải xe buýt chưa trải qua sự phát triển giống như vậy trong những năm gần đây dù các biện pháp ban đầu đã được thực hiện để học hỏi từ ví dụ của Hà Nội.

## 5. Cơ cấu và thành phần của ngành kinh doanh

Cơ cấu và thành phần của ngành kinh doanh xe buýt sẽ giới hạn phạm vi của các phương án đối với cơ chế điều tiết. Ví dụ, xác định xem bao lâu nữa sự cạnh tranh có thể được sử dụng làm động lực của sự phát triển dịch vụ.

Nhưng cơ cấu của ngành kinh doanh có thể không được thay đổi một cách dễ dàng. Các đơn vị kinh doanh vận tải paratransit và không chính thức có xu hướng được phòng thủ tốt, ngay cả khi họ không được cấp giấy phép. Họ có những mối quan hệ với các cơ quan thi hành luật hoặc điều tiết. Họ cũng có số lượng nhiều và có khả năng huy động một cách hiệu quả bằng việc sử dụng các cuộc đình công cũng như áp lực chính trị để bảo vệ các lợi ích của họ.

Họ nhất các đơn vị khai thác riêng lẻ thành các hợp tác xã hoặc các công ty để làm cho họ chấp hành hơn nữa các quy định và giao cho họ một số trách nhiệm để phối hợp các tuyến của họ là mục tiêu chính trị quan trọng nhưng có nhiều hạn chế. Nhiều người sở hữu xe buýt nhỏ và các lái xe không quan tâm đến việc bỏ quyền tự quản của họ để đổi lấy uy tín của người lao động hoặc những rủi ro của việc là một cổ đông. Họ còn thiếu nhiều sự giáo dục chính quy và ít hiểu biết về ý nghĩa của việc trở thành một bộ phận của doanh nghiệp hợp nhất. Nên việc cải tổ và tổ chức lại khu vực không chính thức là một nhiệm vụ khó khăn.

Các công ty xe buýt quốc doanh cũng đã thể hiện sự phản đối việc cải tổ do họ có một số quyền được miễn khỏi nguyên tắc phá sản cơ bản. Các công ty này thường liên tục tạo ra những khoản lỗ gia tăng cho đến khi khoản nợ tích tụ của họ trở thành một vấn đề chính trị. Sau đó họ bị suy thoái, khó cải tổ và hoặc là đổ vỡ hoặc bị chấm dứt hoạt động. Họ thường có các mục tiêu tổ chức mâu thuẫn, dường như nhiệm vụ được công bố mơ hồ để duy trì mạng lưới cơ bản với giá vé thấp, để đảm bảo sự đi lại cho các nhóm có thu nhập thấp Điều này ngày càng trở nên kém tin tưởng do các chi phí tăng, các hoạt động và độ tin cậy bị giảm sút bởi sự xuống cấp của đoàn xe (xem đoạn viết trong hợp ở trang sau).

Sự thực hiện của các công ty Nhà nước cũng có thể có vai trò trong việc tạo công ăn việc làm. Những người lao động của họ thường thích điều khoản dịch vụ dân dụng có ưu tiên hơn các điều kiện làm việc trong khu vực tư nhân. Nhiều công ty như vậy đã bị đổ vỡ trong những năm gần đây (xem đoạn viết trong hợp ở trang sau) nhưng vẫn còn nhiều. Các công ty này thường là sự cản trở đối với việc tạo ra sự cạnh tranh bình



**Hình 6:** Các xe buýt của công ty Damri thường được bảo dưỡng kém, mặc dù không tồi hơn các đơn vị khai thác tư nhân ở Surabaya, Indônêxia  
GTZ SUIP, 2001

đẳng và “một sân chơi công bằng” trong ngành kinh doanh xe buýt, cả khi cạnh tranh để có thị trường (họ có thể bỏ thầu rẻ dưới mức các chủ kinh doanh tư nhân để giành được các quyền khai thác) và trong thị trường (họ có thể cung cấp các dịch vụ với các mức dịch vụ hoặc giá vé không có lãi, và chiếm thị phần từ các đơn vị khai thác tư nhân và họ thường hưởng sự tiếp cận đặc quyền đến các tuyến có lãi nhất).

Để tạo ra “sân chơi công bằng” cần đặt toàn bộ đơn vị quốc doanh vào các áp lực thị trường bằng sự công ty hoá và đảm bảo rằng mức vé phản ánh toàn bộ chi phí của việc cung cấp dịch vụ. Sau đó bất kỳ sự trợ cấp nào phải sẵn có cho các đơn vị khai thác tư nhân và công cộng. Sự trợ cấp có thể được giao trực tiếp cho những người sử dụng như là sự giảm giá đi lại hoặc thanh toán phúc lợi.

**Hình 7:** Các đơn vị khai thác tư nhân ở Belgrade hoạt động không có trợ giá. Ngược lại đơn vị nhà nước chỉ trang trải được 35% chi phí từ vé  
Karl Fjellstrom, tháng 9/2002



### Sự uỷ nhiệm không rõ ràng và những khoản trợ cấp lớn cho các đơn vị khai thác quốc doanh

#### Indônêxia, Pakistan, Bắnglăđét, Sri Lanka và Bahrain

Perum Damri (Hình 6) ở Indônêxia là một công ty quốc doanh do Bộ Giao thông và Bưu điện giám sát trực tiếp. Damri khai thác các dịch vụ xe buýt đô thị thông qua các công ty thành viên ở 14 thành phố lớn nhất ở Indônêxia. Nhiệm vụ chính của Damri theo quy chế là cung cấp các dịch vụ vận tải cho con người và hàng hoá, nhưng công ty cũng được dự kiến hoạt động như là một “người cân cân nẩy mực” và “người thúc đẩy” trong khu vực vận tải hành khách. Trợ cấp là để bù cho những khoản lỗ trên “các tuyến tiên phong”. Nghị định của Bộ Giao thông và Bưu điện năm 1987 trao cho Damri toàn quyền trên các tuyến chính đô thị, với các xe buýt tư nhân hoạt động trên các tuyến nhánh hoặc tuyến nhánh phụ. Mặc dù nghị định không còn hiệu lực, Damri vẫn hưởng sự tiếp cận độc quyền tới các hành lang chính đô thị.

Ở Bắng-la-đét công ty xe buýt quốc doanh BRTC được miễn tất cả các quy định cấp giấy phép và được trợ cấp rất nhiều. Công ty được tự do hoạt động trên bất kỳ tuyến nào trong sự cạnh tranh với khu vực tư nhân. Ban Vận tải Trung ương Sri Lanka được “tư nhân hoá” năm 1993 sau khoản lỗ tích tụ đã trở thành một vấn đề chính trị. Công ty Vận tải Đường Punjab ở Pakistan bị chấm dứt hoạt động năm 1998. Vào thời gian đó công ty có 10.000 nhân viên và có thể vận hành 27 xe buýt trong đội xe 850 chiếc. Ban giám đốc Vận tải hành khách Bahrain đã giải thể năm 2002 khi mức hoàn trả chi phí từ vé đã giảm xuống chỉ còn 20%.

#### Các đơn vị khai thác công cộng và tư nhân ở Belgrade

Ở Belgrade, Nam Tư (Hình 7) đơn vị khai thác quốc doanh GSP có độc quyền kinh doanh các dịch vụ xe điện và xe bánh lốp, và số lượng xe buýt tương tự (khoảng 700 chiếc) là của các đơn vị khai thác tư nhân. Thị phần phương thức của vận tải công cộng là 55%, nhưng đã giảm nhanh trong thập kỷ qua. Các giá vé được quy định chặt chẽ và rất thấp với mức đồng hạng 10 dinar (khoảng 0,16 Euro).

Đơn vị kinh doanh quốc doanh chỉ trang trải được 35% chi phí, và sự trợ cấp này đang tiến hành chiếm tới khoảng 70% từ ngân sách phát triển hàng năm của chính quyền thành phố. Trong khi đó các đơn vị kinh doanh tư nhân hoạt động với các mức giá vé tương tự và không nhận trợ cấp từ chính phủ (GTZ, *Hội thảo về Hệ thống giao thông đô thị bền vững cho Belgrade*, tháng 9/2002).

## 6. Các nguyên tắc điều tiết

### 6.1 Các chiến lược điều tiết

Nguyên tắc cơ bản là cơ chế điều tiết phải phù hợp với cơ cấu ngành.

“Sự điều tiết” bao gồm tất cả các cách thức theo đó một cơ quan có thẩm quyền chỉ đạo và tác động đến các đơn vị khai thác tuân theo đúng các tiêu chuẩn, chính sách và các kế hoạch. Điều tiết có thể bao gồm các quyền lực giao cho cơ quan có thẩm quyền theo luật cũng như các tiêu chuẩn, định mức và thủ tục. Các công cụ của sự điều tiết sẽ là pháp lệnh mà sẽ đề ra các nguyên tắc và thủ tục, và các điều kiện về giấy phép hoặc đặc quyền được giao cho từng đơn vị khai thác.

Hai thái cực về chiến lược điều tiết có thể được công nhận:

1. Chính phủ xây dựng các quy hoạch cụ thể về mạng lưới tuyến và dịch vụ các đơn vị khai thác được chỉ đạo hoặc mời khai thác những dịch vụ này (ví dụ Singapore, Luân Đôn, các thành phố ở Trung Quốc, Bogotá).
2. Chính phủ tạo ra môi trường khai thác nơi mà các đơn vị khai thác được tự do điều tiết các dịch vụ để cạnh tranh cho có hành khách và có các động cơ để làm vậy (ví dụ Sri Lanka sau năm 1995, Anh ngoại trừ Luân Đôn).

Giữa hai thái cực này đặt ra sự liên tục của các phương án chính sách điều tiết:

**Lập quy hoạch** ←————→ **Cạnh tranh**  
(Định hướng) (các áp lực thị trường)

Trong thực tế, hầu hết các hệ thống rơi vào giữa hai thái cực, và các đơn vị khai thác đáp lại sự kết hợp các chỉ thị và các động cơ thị trường.

Sự lựa chọn chiến lược điều tiết sẽ thay đổi theo:

- Các mục tiêu chính sách vận tải, ví dụ liệu sự mở rộng hoặc hợp nhất có phải là mục tiêu chính,
- Vai trò của giao thông công cộng (mức độ phụ thuộc của nhân dân vào các dịch vụ xe buýt),
- Văn hoá (truyền thống, lịch sử đặc biệt các điều khoản luật và quy định thừa hưởng từ một thời đại trước),
- Hệ thống đã có tại chỗ (tiến triển về chính trị dễ hơn một hệ thống mới),
- Cơ cấu ngành (mức độ phân tán, quy mô và quyền sở hữu hệ thống),
- Các nguồn lực sẵn có đối với quy định.

Sự kết hợp các chỉ thị và các động cơ điều tiết sẽ thay đổi giữa các phương thức giao thông công cộng khác nhau. Ví dụ, “điều tiết toàn diện” thường được áp dụng vào các công ty kinh doanh xe buýt tổ chức lớn, đặc biệt nếu họ có quyền độc quyền, có nghĩa là họ có thể được kiểm soát về tuyến, giá vé, các lịch chạy xe cơ bản, và loại xe, cho phép đơn vị khai thác một chút tự do điều tiết giá vé hoặc các dịch vụ mà không cần có sự chấp thuận của nhà chức trách.

Xe buýt nhỏ không chính thức và các phương thức paratransit có thể phụ thuộc vào “sự điều tiết tự do” cho phép họ sự tự do khai thác trên bất kỳ tuyến nào với bất kỳ mức giá vào tuỳ thuộc vào những quy định cấm và những hạn chế.

Các xe buýt nhỏ, đặc biệt thuộc sở hữu cá nhân, thể hiện những khó khăn về quy định. Những chủ khai thác là người phụ trách đơn vị và sẽ tìm cách để tối đa hoá doanh thu thậm chí bằng cách vi phạm các điều khoản cấp giấy phép và các quy định ở những nơi điều khoản và quy định này không được cưỡng chế có hiệu quả. Những động cơ này làm cho các phương thức paratransit và các phương thức được nới lỏng quy định đáp ứng tốt với những thay đổi về nhu cầu, nhưng với các lý do tương tự thì họ sẽ bị tổn thương đối với sự kiểm soát bất hợp pháp bởi các tổ chức tội phạm. Sự tiếp cận của các đơn vị khai thác này tới các tuyến có lẽ có thể bị kiểm soát, và các phí bị tính bởi “các nhà điều tiết” tại các bến cuối cùng và quá tải, thường đi kèm với những mối nguy về sự đe dọa. Với bản chất của họ, những thử thách như vậy là rất khó để lộ ra và theo đuổi.

Đối với các phương thức mà phụ thuộc vào sự điều tiết tự do, hoặc được nới lỏng quy định hiệu quả, nhiệm vụ của nhà chức trách là tế nhị: để theo dõi các hoạt động và để dùng quyền hạn mà đảm bảo chất lượng, an toàn, và để cố gắng ngăn chặn các thông lệ hạn chế, sự kiểm soát trái phép có thể làm hạn chế sự cạnh tranh.

### 6.2 CÁC CÔNG CỤ ĐIỀU TIẾT

Khuôn khổ điều tiết sẽ ban các quyền hạn cần thiết cho nhà chức trách để thực hiện các chính sách giao thông công cộng cũng như các quy hoạch chiến lược và sẽ xác định các quyền và nghĩa vụ của các đơn vị khai thác. Khuôn khổ điều tiết bao gồm 2 thành phần:

- Pháp luật (ví dụ nghị định hoặc sắc lệnh, và các quy định trợ giá ràng buộc tất cả các đơn vị khai thác)
- Các giấy phép hoặc đặc quyền (riêng đối với từng đơn vị khai thác)

Phạm vi của từng tài liệu này được xem xét sau đây.

### 6.2.1 Pháp luật

Điển hình là các hạng mục sau đây sẽ được quy định trong pháp luật:

- Hiến pháp và các quyền hạn của cơ quan điều tiết,
- Các thủ tục và tiêu chí để trao các quyền lợi (các giấy phép, các giấy phép hoặc đặc quyền) để khai thác dịch vụ xe buýt,
- Các tiêu chuẩn để có đủ tư cách nắm quyền khai thác,
- Khoảng thời gian tối đa của thời hạn đặc quyền,
- Các điều kiện cơ bản có thể được áp dụng đối với các quyền khai thác,
- Địa điểm của yêu cầu chống lại các quyết định của cơ quan điều tiết,
- Các tiêu chuẩn xây dựng và bảo dưỡng các xe phục vụ công cộng.

### 6.2.2 Các giấy phép và đặc quyền

#### Các định nghĩa

Các thuật ngữ “giấy phép”, “bằng, chứng chỉ” và “đặc quyền” không rõ ràng. Đối với các mục đích của chương này các định nghĩa sau đây sẽ được dùng:

**Bằng, chứng chỉ** hoặc **giấy phép** nói chung sẽ trao quyền để khai thác một xe xác định trên một tuyến xác định. Các điều kiện cấp bằng cơ bản là giống nhau đối với tất cả những người có bằng, chứng chỉ, và thường được nêu ra bằng các quy định. Một bằng, chứng chỉ hoặc giấy phép được áp dụng một cách phổ biến cho một xe riêng lẻ nên người sở hữu - người có mười xe sẽ có mười giấy đăng ký. Các bằng, chứng chỉ nói chung không đặt ra bất kỳ sự bất buộc dịch vụ nào vào người giữ bằng, ví dụ để phối hợp các xe cá nhân vào một dịch vụ.

**Đặc quyền (đặc quyền)** có thể được đưa ra khi Chính phủ có quyền cung cấp nhưng giao các quyền đó để cung cấp các dịch vụ cho một đơn vị khai thác tư nhân. Đơn vị khai thác gánh chịu một số rủi ro thương mại và có thể một số chi phí đầu tư. Các dịch vụ được xác định bởi cơ quan có đặc quyền - người có thể (ở Châu Âu và Mỹ) vẫn duy trì sự kiểm soát và chịu trách nhiệm đối với các chức năng chung như tiếp thị và vé phổ thông.

Đặc quyền trao quyền để khai thác một tuyến xe buýt, một nhóm các tuyến hoặc tất cả các tuyến trong một khu vực cụ thể. Đơn vị cơ bản của đặc quyền là tuyến chứ không phải xe. Không giống như bằng, chứng chỉ đặc quyền bao gồm một số xe, có thể hàng trăm. Đặc quyền có thể trao một quyền riêng nên nhà chức trách bị cản trở từ việc quyết định cấp (các) tuyến giống nhau cho một đơn vị khai thác khác trong thời gian đặc quyền. Đặc quyền này thường được cân đối bằng nghĩa vụ của người nắm giữ để khai thác một dịch vụ thích đáng trên tuyến. Đặc quyền thường linh động

trong điều kiện của nó, cho phép các khía cạnh cụ thể như các giá vé, những thay đổi đối với các tuyến, hoặc các tuyến mới để được đàm phán theo chu kỳ.

Đặc quyền có thể bắt gánh vác nghĩa vụ để thực hiện quy hoạch, và để phục vụ cả các tuyến có lãi và không có lãi. Đặc quyền có thể liên quan đến sự trả tiền hoặc:

- *Tích cực*, nơi đặc quyền trả tiền cho chính phủ đối với các quyền lợi đặc quyền, hoặc
- *Tiêu cực*, nơi chính phủ trả tiền đặc quyền cho các dịch vụ nó cung cấp.

Đặc quyền thường sẽ rõ ràng đối với một đơn vị khai thác, thường một cơ quan tổ chức như công ty hoặc ít nhất một hợp tác xã. Các đặc quyền chứa đựng các điều khoản mà:

- được hợp đồng về bản chất,
- có thể được thay đổi bằng thỏa thuận lẫn chung giữa Cơ quan có thẩm quyền và các đơn vị khai thác riêng lẻ,
- không được nêu trong pháp lệnh.

Cần khuyến nghị là không nên đưa các điều khoản vào thỏa thuận đặc quyền mà đã nêu trong pháp lệnh do điều không nhất quán và sự lẫn lộn có khả năng nảy sinh. Nơi có bất kỳ sự không nhất quán nào giữa đặc quyền và pháp luật thì pháp luật sẽ thắng thế.

Để đáp ứng các nghĩa vụ do một đặc quyền đặt ra, đơn vị khai thác thường cần sự đầu tư đáng kể vào phương tiện và có thể cả cơ sở hạ tầng. Tuổi thọ của một xe buýt mới là 10-15 năm nên điều khoản đặc quyền sẽ cần lâu dài, ít nhất 7 năm để giảm rủi ro của đơn vị khai thác. Đặc quyền có thể được kéo dài với điều kiện dịch vụ thỏa đáng.

Do đặc quyền là một cam kết lâu dài với đơn vị khai thác riêng lẻ, điều quan trọng là thủ tục lựa chọn là có hiệu quả trong việc xác định đơn vị khai thác có khả năng nhất để điều hành một dịch vụ hiệu quả. Vì mục đích này thủ tục đấu thầu cạnh tranh được khuyến nghị.

Đôi khi cần chuẩn bị một điều khoản mà cân đặc quyền phải được đấu thầu lại sau một thời gian xác định, có thể 10 năm hoặc 15 năm, đặc biệt nếu đặc quyền là riêng biệt hoặc không có sự cạnh tranh có hiệu quả trong thị trường. Triển vọng của cạnh tranh, dù là trong tương lai, tạo ra một động cơ để người hưởng đặc quyền trở nên hiệu quả.

Bằng chứng là một thành phố lớn có thể được hồi phục bởi một số lượng nhỏ những cơ quan hưởng đặc quyền (2 ở Singapore, 5 ở Hồng Kông, 10 ở Curitiba, 39 ở Luân Đôn), trong khi nếu các giấy phép riêng lẻ được cấp cho từng xe, số lượng “khách hàng” đối với hệ thống điều tiết sẽ là hàng nghìn. Ví dụ ở Indônêxia có 5.500 các xe buýt nhỏ (*angkot*) chạy trên tuyến cố định ở Bangdung, 5.600 ở Denpasar, và 4.600 ở Surabaya bổ sung vào các dịch vụ xe buýt lớn.



Theo hệ thống điều tiết hiện nay, từng xe riêng lẻ về mặt lý thuyết phụ thuộc vào quy định riêng và được trao giấy phép tuyến riêng. Điều này đặt một gánh nặng quá đáng lên cơ quan điều tiết. Ngược lại hệ thống TransMilenio ở Bogotá hoạt động chỉ với bốn đơn vị khai thác khách hàng mà có thể làm cho cơ quan điều tiết (TransMilenio S.A.) để lập quy hoạch và điều tiết hệ thống trong hợp đồng chặt chẽ - bao gồm thông qua các cuộc họp và bàn bạc chính thức và bán chính thức hàng tuần - chỉ với bốn khách hàng, hơn là có để điều tiết ở mức các xe riêng lẻ.

### Tầm quan trọng của sự cạnh tranh

Đặc quyền có thể cho phép các đơn vị khai thác cạnh tranh theo hai hình thức:

- trong thị trường nơi đặc quyền không dành riêng hoặc các tuyến trùng với một số chiều dài của chúng. Các đơn vị khai thác cạnh tranh trên đường để có hành khách, tùy thuộc vào một số quy tắc.
- đối với thị trường (thậm trí nếu không có sự cạnh tranh trong thị trường) bằng quá trình đấu thầu để trao đặc quyền ban đầu, và sau đó để trao quyền được mở rộng. Điều này liên quan đến sự cung cấp dịch vụ hoặc trang thiết bị ở một hình thức riêng (ví dụ một đơn vị khai thác được trao “độc quyền” để cung cấp dịch vụ trên một tuyến) trong một giai đoạn ấn định thông qua sự cạnh tranh công khai.

Một hoặc hai hình thức này của sự cạnh tranh là cần thiết để đảm bảo rằng hoặc thị trường hoặc chính phủ hoạt động vì công chúng, có thể lựa chọn đơn vị khai thác hiệu quả nhất và đơn vị khai thác có động cơ mạnh mẽ để dùng các kế hoạch khai thác có hiệu quả chi phí nhất. Sự đe dọa của sự cạnh tranh trong tương lai đối với một đặc quyền duy trì áp lực cạnh tranh trong cả giai đoạn thậm chí nơi một quyền dành riêng được giao cho.

Nếu quyền không phải là dành riêng thì cơ quan chức trách có thể cấp giấy phép cho đơn vị khai thác thứ hai trên một đoạn hoặc cả tuyến để duy trì sự liên tục, cung cấp sự cạnh tranh trực tiếp hoặc đưa ra sự lựa chọn cho hành khách.

Trao đặc quyền cho hơn một đơn vị khai thác có thể được sử dụng làm chiến lược để tạo ra sự cạnh tranh trong thị trường (Hình 8). Điều này đã là mục tiêu rõ ràng của các đơn vị khai thác hưởng đặc quyền bổ sung ở Hồng Kông và Singapore để phá vỡ các quyền độc quyền lâu dài trong các thập kỷ được nắm giữ bởi Công ty Xe buýt Kowloon và Công ty Xe buýt Motor Trung Quốc ở Hồng Kông, và Công ty Dịch vụ Xe buýt Singapore ở Singapore.

Sự cạnh tranh công bằng có khả năng được tạo ra nhất khi tất cả các đơn vị khai thác tuân thủ các tiêu chuẩn và các quy chế điều tiết như nhau. Để tạo ra môi trường khai thác cạnh tranh, phạm vi đối với những thay đổi giữa đối tượng hưởng đặc quyền phải được giới hạn đối với các vấn đề khai thác chi tiết liên quan.

Những điều khoản mà sẽ được sửa đổi thường xuyên như quy mô giá vé và danh mục các xe hoạt động trên tuyến phải được nêu trong các phụ lục của các đặc quyền.

### Chuẩn bị thị trường cho sự cạnh tranh

Trong nhiều bối cảnh của một thành phố đang phát triển, những sáng kiến để cải tổ giao thông công cộng thường mang hình thức áp dụng “sự cạnh tranh có quản lý” vào một ngành mà bao gồm một số lượng lớn các xe buýt nhỏ thuộc sở hữu cá thể và có thể là một doanh nghiệp doanh quốc doanh lớn.

Trong những hoàn cảnh này, các bước sau đây đã được khuyến nghị (Gwilliam và đồng nghiệp, 2000) để hợp nhất và tái thiết lại khu vực và cải tạo các điều kiện dẫn đến sự cạnh tranh.

**Hình 8: Đặc quyền đã được dùng thành công trong các dịch vụ xe buýt ở Hồng Kông**  
Karl Fjellstrom,  
tháng 6/2001



## Những đặc quyền xe buýt ở Hồng Kông

Trang web của chính phủ Hồng Kông cung cấp cái nhìn tổng quan về hệ thống đặc quyền giao thông công cộng ở Hồng Kông.

*Trích từ www.info.gov.hk/infor/franchise.htm, cập nhật tháng 10/2002*

Những đặc quyền xe buýt được giao thông qua đấu thầu từ năm 1991. Các công ty xe buýt hưởng đặc quyền phải đối mặt với sự cạnh tranh dữ dội từ các phương thức khác kể cả đường sắt và các xe buýt nhẹ công cộng. Trong nửa năm đầu 2002, các công ty xe buýt hưởng đặc quyền đã vận chuyển được 39,1% số chuyến đi bằng giao thông công cộng mỗi ngày. Có năm công ty xe buýt và một công ty phà đang khai thác theo hệ thống hưởng đặc quyền - KMB, NWFB, Công ty TNHH Xe buýt Mới Lanto (1973) (NLB), Công ty Xe buýt thành phố (khai thác hai mạng lưới hưởng đặc quyền), Công ty TNHH LW và “Star” (SF). Hai giám đốc được chính phủ bổ nhiệm là thành viên của ban quản trị của từng công ty này.

Để làm cho hoạt động của các công ty này minh bạch hơn chúng tôi yêu cầu các đơn vị khai thác hưởng đặc quyền xuất bản định kỳ các cuốn sách nhỏ công bố các thông tin tài chính và khai thác cho công chúng. Các công ty hưởng đặc quyền cũng được yêu cầu hàng năm đệ trình các chương trình quy hoạch theo hướng 5 năm lên Ủy viên hội đồng GTVT để được thông qua. Đối với các công ty xe buýt những chương trình này bao gồm các chương trình phát triển tuyến trong hai năm đầu và những chương trình này sẽ không được hoàn thành cho đến khi các giám đốc công ty đã được trao đổi ý kiến. Các đơn vị hưởng đặc quyền cũng được khuyến khích xuất bản những cam đoan thực hiện và các bản báo cáo dịch vụ, cải tiến những thông tin về tuyến của họ và nâng cao những dịch vụ liên quan đến khách hàng. Tất cả các công ty xe buýt hưởng đặc quyền đã thành lập các nhóm văn phòng cộng tác hành khách để tác động qua lại trực tiếp với công chúng cho mục đích đánh giá và cải tiến các tiêu chuẩn dịch vụ.

1. Khi điểm khởi đầu là sự độc quyền nhà nước, sự cạnh tranh thật để hưởng các đặc quyền và những lợi ích mà nó mang lại sẽ chỉ đạt được bằng cam kết chính trị quan trọng với một chương trình cải tổ toàn diện. Sử dụng đấu thầu trong khi bảo vệ hệ

thống truyền thống sẽ không thể hoạt động tốt và có thể tăng cường một cách đơn giản sự độc quyền không hiệu quả và phi thương mại.

2. Trách nhiệm chính trị và điều tiết phải luôn được tách riêng khỏi trách nhiệm khai thác;
3. Cần mạng lại sự khuyến khích và các động cơ để phát triển một khu vực tư nhân độc lập, bao gồm các hiệp hội của các đơn vị khai thác nhỏ;
4. Những cải tiến về các hoạt động của doanh nghiệp xe buýt đòi hỏi: (a) sự giáo dục quản lý về kế toán thương mại và thông tin quản lý; và (b) đẩy nhanh quá trình tư nhân hoá để có cả cơ hội và động cơ tài chính thực sự cho sự thay đổi;
5. Việc tổ chức các đơn vị khai thác tư nhân vào các hiệp hội phải được nhận thức là quá trình học hỏi dần dần và là cách tạo thuận lợi cho sự gia nhập vào việc kinh doanh. Những nỗ lực phải được thực hiện để: (a) tăng sự tự tin của các đơn vị khai thác tư nhân về tính khách quan của các kế hoạch đấu thầu; và (b) phổ biến thông tin đến các đơn vị khai thác và toàn thể công chúng thông qua các phương tiện thông tin đại chúng hoặc các chương trình khác;

---

***“Thay đổi từ hệ thống cấp giấy phép sang hệ thống của những đặc quyền là mấu chốt để đạt được sự kiểm soát mạng lưới xe buýt”***

---

6. Đảm bảo sự tiếp cận công bằng tới sự cạnh tranh cho những đặc quyền bằng tất cả các hình thức tổ chức, đặc biệt thông qua sự loại bỏ những đặc lợi hoặc nghĩa vụ phát sinh từ sở hữu nhà nước;
7. Các tiêu chí đánh giá thầu phải được loại bỏ chỉ đối với những tiêu chí có thể được tuyên bố khách quan về mặt định lượng, trong khi tất cả những phạm vi khác phải được xử lý như là các điều kiện có đủ tư cách;
8. Những nhà chức trách thành phố phải thành lập các tổ chức quy hoạch và quản lý đấu thầu hiệu quả;
9. Theo dõi các hoạt động xe buýt hưởng đặc quyền cần được tiến hành một cách hệ thống và đúng mực nhằm phát triển phương diện các hợp đồng đặc quyền và sự tin cậy về tính không thiên vị của việc sắp xếp;
10. Thiết kế đúng về đặc quyền là quan trọng, kể cả việc cân đối quyền lợi giữa các nghĩa vụ dịch vụ và sự tự do để khai thác và phát triển thị trường.

### **Những ưu điểm của đặc quyền**

Ưu điểm quan trọng nhất của đặc quyền là nó đặt nghĩa vụ đối với một dịch vụ phối hợp riêng biệt vào những người hưởng đặc quyền cho những tiêu chuẩn được cơ quan có thẩm quyền xác định. Trong hệ thống giấy phép mà có nhiều hơn một đơn vị khai thác được cấp giấy phép để cung cấp dịch vụ trên một tuyến cụ thể, không một người được cấp giấy phép riêng nào có thể chịu trách nhiệm về toàn bộ mức dịch vụ trên tuyến.

Có thể được chứng minh ở các thành phố đang phát triển là không thể để một cơ quan có thẩm quyền phối hợp một hệ thống được tổ chức lỏng lẻo bao gồm hàng nghìn những người sở hữu cá thể, và hàng nghìn lái xe thuê các xe trên cơ sở theo ngày. Trong một hệ thống nơi từng xe là một trung tâm lợi nhuận và từng lái xe phụ thuộc vào tiền thu hàng ngày đối với phương tiện kiếm sống của anh ta, không một xe nào sẽ khai thác các chuyến đi vào buổi sáng sớm cũng như buổi tối muộn không có lái, hoặc duy trì tần suất thực hiện tới các khu vực hẻo lánh. Thông thường trong các tình huống như vậy cơ quan có thẩm quyền giao lại quyền kiểm soát các tuyến này cho những người kiểm soát các tuyến bị cấm, và thường sử dụng họ làm phương tiện trung gian để kiểm soát các dịch vụ. Như được lưu ý ở phần khác trong mô-đun này, thông thường những người kiểm soát có thể dùng nhiều cách thức hơn cơ quan có thẩm quyền.

Vì những lý do này, sự thay đổi từ một hệ thống giấy phép sang hệ thống các đặc quyền là chìa khoá để đạt được sự kiểm soát mạng lưới xe buýt. Đáp lại sự thay đổi này, những người sở hữu cá thể và các lái xe phải hợp nhất thành các công ty hoặc các hợp tác xã. Sự chuyển đổi này sẽ làm giảm số lượng khách hàng của cơ quan có thẩm quyền từ hàng nghìn xuống còn một tá hoặc ít hơn.

### **6.3 CÁC THỦ TỤC ĐIỀU TIẾT**

Các thủ tục điều tiết phải rõ ràng và được sắp xếp một cách ưu tiên trong sổ tay thủ tục điều tiết để:

- Giảm phạm vi tự quyết (và tham nhũng) cho mục đích này các hành động quản lý để đảm bảo sự liên tục thông lệ điều tiết theo thời gian khi thay đổi nhân sự,
- Xác định các nhiệm vụ của những nhà điều tiết/nhà quy hoạch, đảm bảo chúng nhất quán với các mục tiêu chính sách rộng rãi và tạo ra nghĩa vụ để sa thải họ. Điều này đặc biệt quan trọng ở nơi chính phủ có ít kinh nghiệm về điều tiết nhạy bén theo nhu cầu,

- Bộc lộ không thực hiện và không chấp hành các nhà điều tiết, bằng cách đó đưa ra cách xử lý đối với các nhà làm luật và các khách hàng,
- Đặt ra những tiêu chuẩn thủ tục cao,
- mang lại sự tin cậy trong quá trình quy hoạch đối với khách hàng (những người sử dụng, những đơn vị khai thác và cộng đồng),
- làm cho các nguồn nhân lực khan hiếm trong cơ quan điều tiết được sử dụng một cách có năng suất hơn.

Các thủ tục được xác định có thể bao gồm sự đấu thầu, ứng dụng và vấn đề giấy phép, quyền lợi và nhiệm vụ của các đơn vị khai thác và cơ quan có thẩm quyền, nhiều ứng dụng và các đặc quyền theo các giấy phép và đặc quyền bao gồm những điều tiết đối với các tuyến, các quy chế đánh giá giá vé và các tiêu chí xác định giá vé.

Sổ tay hướng dẫn mang tính ít quyền lực hơn và dễ dàng thay đổi hoặc đi lệch hơn những điều khoản theo luật định hoặc những hiệp định đặc quyền. Sổ tay sẽ cần được sửa đổi định kỳ theo kinh nghiệm và những thay đổi trong môi trường khai thác và chính sách.

### **6.4 NĂNG LỰC TỔ CHỨC**

Trong khi cơ chế điều tiết phải phù hợp với thành phần ngành kinh doanh xe buýt, thì sẽ là cần thiết khi năng lực của cơ quan điều tiết phải đủ để quản lý các thủ tục điều tiết và lập quy hoạch.

Điều chỉnh thậm chí chỉ một vài người hưởng đặc quyền lâu dài sẽ đặt các nhu cầu mới vào cơ quan chức trách. Giải quyết với các nhà quản lý xe buýt chuyên nghiệp - người chịu áp lực từ những nhà đầu tư để tạo ra doanh thu, cần các kỹ năng khác nhau từ việc xử lý các đơn vị khai thác xe buýt nhỏ được tổ chức lỏng lẻo và không được đào tạo trong một thời gian ngắn. Cơ quan chức trách phải có các kỹ năng quản lý và chuyên môn có chất lượng cao và phải rất có hệ thống đối với các nhà quản lý các đặc quyền thành công.

Không có năng lực này, cơ quan điều tiết có xu hướng chỉ phản ứng lại trong khi các đơn vị khai thác có xu hướng tạo ra và bảo vệ những quyền độc quyền theo phương thức và khu vực. Quyền lực của các đơn vị khai thác liên quan sau đó cho phép họ thách thức hoặc phủ quyết bất kỳ những sáng kiến nào bởi cơ quan có thẩm quyền mà họ hiểu là đi ngược lại những lợi ích của họ. Xu hướng này làm cho mạng lưới và các phương thức không linh động và tạo ra một khối lượng nhu cầu ngày càng tăng không đáp ứng được.

<b>Bảng 1: Những điều khoản chung về những đặc quyền xe buýt</b>	
<b>Yếu tố đặc quyền</b>	<b>Thông lệ chung với những đặc quyền xe buýt quy mô nhỏ</b>
<b>Quy mô gói thầu</b>	Tuyến, mạng lưới hoặc khu vực
<b>Thời gian</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 -3 năm đối với các xe buýt nhỏ</li> <li>tới 10 năm đối với các xe buýt lớn</li> <li>20 năm nơi CSHT được người hưởng đặc quyền được cung cấp</li> </ul>
<b>Quyền sở hữu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Phương tiện: người hưởng đặc quyền</li> <li>Cơ sở vật chất của công ty: người hưởng đặc quyền hoặc chính phủ</li> <li>Mạng lưới: chính phủ</li> </ul>
<b>Thông số dịch vụ</b>	Bởi chính phủ: Mức độ theo đó dịch vụ được xác định (tuyến, số lượng, loại và chất lượng xe, giá vé tối đa, giai đoạn khai thác, tần suất, v.v...) sẽ thay đổi
<b>Quyền xây dựng các giá vé</b>	Bởi nhà thầu hoặc bởi chính phủ Điều chỉnh sau đó bằng cách: <ul style="list-style-type: none"> <li>Tính chỉ số</li> <li>Các ngưỡng xác định</li> <li>Chi phí cộng với phí quản lý hợp lý</li> <li>Ứng dụng và lắng nghe ý kiến</li> </ul>
<b>Trả tiền</b>	Thường không phải trả
<b>Các tiêu chí đấu thầu</b> Phụ thuộc vào các mục tiêu của chính phủ	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chất lượng dịch vụ</li> <li>Mức giá vé</li> <li>Số tiền trả/trợ cấp</li> <li>Mức đầu tư</li> </ul>
<b>Kiểm tra sự thực hiện</b> Phụ thuộc vào tính phức tạp của thoả thuận và các điều khoản phạt	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chương trình do chính phủ kiểm tra</li> <li>Chế độ báo cáo</li> </ul>
<b>Kế hoạch đầu tư</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Phương tiện: người hưởng đặc quyền</li> <li>Cơ sở hạ tầng: either</li> </ul>
<b>Quy hoạch mạng lưới</b> Phụ thuộc vào cơ cấu thị trường	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chính phủ nếu nhiều người hưởng đặc quyền quy mô nhỏ</li> <li>Các đơn vị khai thác nếu chính phủ không có năng lực hoặc các đơn vị khai thác có quy mô lớn và ít về số lượng</li> </ul>
<b>Tính độc quyền</b> Phụ thuộc vào sự mở rộng quyền lực độc quyền	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trung lập tuyến có thể được dùng để kích thích cạnh tranh</li> <li>Những ràng buộc: sự tiếp cận đến bến xe, công suất điểm dừng xe buýt</li> </ul>
<b>Các tiêu chí và thủ tục để đổi mới hoặc gia hạn</b> Mục tiêu là nhằm đảm bảo dịch vụ, chất lượng dịch vụ sẽ được duy trì trước sau như một toàn bộ và giữa các đặc quyền	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Đổi mới hoặc xoay chuyển tự động.</i> Giai đoạn hưởng đặc quyền được gia hạn một cách tự động, có thể trước khi hết hạn, nếu sự thực hiện được thoả mãn. Theo cách này, công ty duy trì mục tiêu đầu tư hợp lý và các chi phí đấu thầu lại được loại trừ.</li> <li><i>Sự xoay chuyển được đàm phán.</i> Điều này cho phép chính phủ duy trì sự liên tục của dịch vụ và áp lực vào người hưởng đặc quyền có hiệu quả. Nó tránh quá trình đấu thầu lại mà có thể tốn kém, mặc dù sự đàm phán cũng là độ mạnh nguồn lực.</li> <li><i>Đấu thầu lại.</i> Nếu người giữ trách nhiệm không thành công để đáp ứng các điều kiện hưởng đặc quyền, hoặc nó được quyết định để khuyến khích sự cạnh tranh, tuyến có thể được những đơn vị khai thác khác đưa ra bằng đấu thầu. Điều này tạo ra sự rủi ro về tính không liên tục của dịch vụ trong quá trình thay thế.</li> </ul>

Khi quy mô của nhiệm vụ điều tiết được đặt ra bởi chính sách, khuôn khổ điều tiết hoặc bởi một số quá nhiều những người có giấy phép thực hiện quy định vượt xa năng lực của cơ quan, “khoảng trống nguồn lực” có thể được tạo ra. Điều này là một tình hình chung. Ví dụ: ở Indônêxia hệ thống cấp giấy phép tuyến đã được thiết kế để điều tiết các đơn vị khai thác quy mô lớn và để phối hợp các đơn vị khai thác nhỏ

vào các tổ chức tuyến. Cơ quan có thẩm quyền có quyền phối hợp tất cả các đơn vị khai thác trên từng tuyến vào một lịch chạy xe. Nhưng trong thực tế ở Bandung hơn 1.000 giấy phép tuyến đã được cấp cho 1.000 người sở hữu khác nhau.

Quy định hoặc kiểm tra số lượng lớn “khách hàng” như vậy đòi hỏi các nguồn lực chuyên môn nhiều hơn

cái đã có. Như là một kết quả các quy định được áp dụng từng phần, chọn lọc hoặc gián đoạn. Các chiến lược điều tiết có xu hướng *đặc biệt*, thiết thực, và không nhất quán với các mục tiêu của chính sách.

Trong trường hợp như vậy tốt hơn là rút lui khỏi hệ thống cấp giấy phép mà đặt ra những nghĩa vụ không hiện thực trên những nhà điều tiết. Tốt hơn là đơn giản hoá hệ thống điều tiết để nó nằm trong phạm vi năng lực của cơ quan hơn là cố gắng có được đủ các nguồn lực để quản lý một hệ thống không phù hợp.

Do đó, chiến lược điều tiết gần đây được khuyến nghị cho các thành phố Indônêxia là để:

- hợp nhất ngành kinh doanh,
- Cải cách hệ thống cấp giấy phép,
- nâng cao năng lực điều tiết.

Do đó quy mô và sự đa dạng của khu vực tư nhân là một yếu tố quyết định chính về năng lực và kết hợp các kỹ năng cần cho quy định. Nhiều dịch vụ được giao phó cho khu vực tư nhân, thì các chiến lược điều tiết của chính phủ phải được xác định rõ ràng hơn. Nhiệm vụ quản lý hệ thống giấy phép, giao và quy chỉnh những hợp đồng của khu vực tư nhân, những đặc quyền và sự uỷ thác, và kiểm tra sự thực hiện và các điều kiện thị trường đòi hỏi khuôn khổ pháp lý và quản lý khá hiện đại.

Nhà điều tiết giám sát toàn bộ hoặc phần lớn các đơn vị kinh doanh vận tải công cộng dưới quyền sở hữu thành phố hoặc nhà nước (như ở các thành phố Trung Quốc) sẽ là một cơ quan “lập quy hoạch và ban hành các tiêu chuẩn” vai trò chính của cơ quan này sẽ chuyển các mục tiêu dịch vụ được chính quyền thành phố chấp thuận vào các kế hoạch khai thác và các tham số thực hiện. Một cơ quan như vậy sẽ không tiến hành những cuộc kiểm tra chuyên sâu để đánh giá sự thực hiện khai thác và cũng không có khả năng viện đến các quyền lực về sự ép buộc hoặc trừng phạt các tổ chức khai thác của chính phủ. Không cần những quyền lực mở rộng hoặc xác định đầy đủ về định hướng.

Ngược lại, nơi có sự cạnh tranh hiệu quả giữa các khu vực tư nhân trong thị trường, chiến lược điều tiết phải duy trì sự cân bằng các động cơ và những chỉ thị để đảm bảo cả mức hoàn vốn hợp lý đối với các đơn vị khai thác và dịch vụ đủ và hiệu quả đối với những người sử dụng.

## Tầm quan trọng của dịch vụ và sự tin cậy

*Trích dẫn từ BUIP, 1999b*

Giá vé không phải là sự xem xét quan trọng nhất, thậm chí ở các khu vực có thu nhập thấp. Trong một cuộc điều tra thử nghiệm nhỏ được tiến hành cũng thời gian với điều tra phỏng vấn hộ gia đình cho dự án Giao thông Công cộng Bali năm 1999, 356 người được điều tra - những người sử dụng xe máy, ô-tô con và giao thông công cộng - đã trả lời các câu hỏi nhằm xây dựng các đặc trưng chuyển đi họ coi là quan trọng. Những người sử dụng giao thông công cộng coi **độ tin cậy** (tỷ lệ 70% số người được hỏi cho tiêu chí này là rất quan trọng), **có chỗ ngồi** (64%), độ an toàn (60%), **an ninh cá nhân** (50%) và **thời gian đi bộ và chờ đợi** vào thời điểm bắt đầu chuyến đi là các nhân tố quan trọng nhất - dường như trước cả **chi phí** (20%) và **tổng thời gian** (cũng chiếm 20%) của chuyến đi.

## Chính phủ tập trung vào các mức giá vé thấp có thể mất điểm

Trong khi những nỗ lực tập trung vào việc duy trì giá vé thấp, sự sẵn có và chất lượng dịch vụ dường như được người sử dụng đánh giá quan trọng hơn. Những phát hiện có ý nghĩa dưới sự hiểu biết về những đặc điểm của các dịch vụ hiện có: gián cách thời gian thay đổi (nghĩa là độ tin cậy thấp); các xe khi rời bến đã đầy tải (nghĩa khả năng có chỗ ngồi phía cuối tuyến thấp); sự bao phủ mạng lưới thấp (nghĩa là khoảng cách đi bộ dài, và kết hợp với cách gián cách thời gian thay đổi và thời gian chờ đợi).

## 6.5 GIÁ VÉ

Chính sách giá vé là khía cạnh điều tiết quan trọng nhưng khó do tác động xã hội và độ nhạy cảm chính trị của chính sách. Chính sách giao thông công cộng phải nêu vấn đề liệu toàn bộ chi phí về cung cấp dịch vụ xe buýt có phải được hoàn trả từ giá vé hành khách hoặc từ trợ cấp chung hay trợ cấp của những nhóm người sử dụng nào đó không.

Ở nhiều thành phố các điều khoản luật xác định các thủ tục quản lý đối với sự cân nhắc cẩn thận những áp dụng tăng giá vé (xem phần ghi chú bên lề sách), nhưng thường không có tiêu chí nào được xác định rõ ràng để đánh giá những áp dụng giá vé và để quyết định giá vé. Pháp luật hiếm khi quy định rằng một đơn vị khai thác có quyền tính giá vé mà có thể hoàn trả toàn bộ chi phí. Trong những trường hợp đó điều không thể né tránh được là cần kiểm soát giá vé với sự tham khảo sự xem xét mang tính chất chính trị. Giá vé xe buýt là một vấn đề nhạy cảm ở các thành phố có

**Rủi ro điều tiết và thiết lập giá vé**  
 Tăng giá vé có thể trang trải được các chi phí khai thác đã tăng không? Thiếu cơ chế chính thức để kiểm tra các chi phí khai thác và để xem xét các giá vé là rõ ràng từ cuộc tranh luận giữa năm 2001 ở Jakarta, Indônêxia (hình ở trên). Các đơn vị khai thác đã sử dụng đến các cuộc đình công và tăng giá vé mà không có sự chấp thuận để ép chính phủ giải quyết vấn đề. Chính phủ đã đáp ứng lại bằng việc giảm, và trì hoãn việc tăng giá vé, nhưng đã không có cơ sở khách quan cho quyết định của họ. Không chắc chắn về khả năng của chính phủ để nâng giá vé như là một khía cạnh cơ bản của "rủi ro điều tiết" và là một yếu tố quan trọng trong "vòng luẩn quẩn" chất lượng tối thiểu, tổ chức tối thiểu, chi phí tối thiểu (Hình 9).



tỷ lệ người thu nhập thấp cao. Các nhà chính trị có xu hướng đặt chính phủ vào vai trò "bảo vệ" công chúng chống lại sự tăng giá vé, nhưng chính phủ thường không có số liệu thị trường hoặc các bảng điểm chuẩn chi phí và đàm phán từ một vị trí không có thông tin. Điều này dẫn đến mâu thuẫn ba bên giữa dân chúng, chính phủ và những đơn vị khai thác mà có thể dễ dàng trở thành trọng tâm của sự bất mãn phổ biến. Trong những tình huống như vậy có thể là thận trọng đối với chính phủ để từ bỏ nghĩa vụ xây dựng giá vé, và chấp nhận các tiêu chí khách quan. Những hạn chế khốc liệt về giá vé thường dẫn đến sự giảm sút các dịch vụ và độ an toàn mà tác động tiêu cực vào sự nghèo đói của đô thị, bao gồm hạn chế sự tiếp cận của họ tới các cơ hội công ăn việc làm.

Nghiên cứu thị trường trước sau đều chỉ ra rằng tính tin cậy và chất lượng là các khía cạnh quan trọng nhất của dịch vụ xe buýt; quan trọng hơn cả mức giá vé đối với hầu hết những người sử dụng (xem phần viết trong hộp).

Rủi ro mà chính phủ sẽ không có quyền lực chính trị để nâng giá nhằm để trang trải sự gia tăng về chi phí khai thác phải được các đơn vị khai thác gánh chịu. Điều này dẫn đến sự lưỡng lự đầu tư và sự xuống cấp nhanh chóng của dịch vụ hiện xảy ra ở nhiều thành phố đang phát triển.

Ở Pakistan giá vé xe buýt nhỏ paratransit đã được giữ ở các mức rất thấp trong nhiều năm. Các đơn vị khai thác đã thích ứng với

giá vé thấp bằng cách chấp nhận sự cung ứng "chi phí tối thiểu, chất lượng tối thiểu và công suất tối thiểu". Các xe là các loại xe nhỏ 1 tấn đã qua sử dụng nhập khẩu từ Nhật. Chúng là xe vô chủ và bị quá tải nhiều. Mạng lưới thưa thớt. Các đơn vị khai thác tuyên bố rộng rãi rằng trong khi việc khai thác xe buýt nhỏ có thể trang trải các chi phí của họ từ doanh thu với sự cân bằng thấp giữa chất lượng dịch vụ và giá vé, thì xe buýt tiêu chuẩn được sản xuất trong nước không thể trang trải các chi phí tài chính và khai thác (chi phí 2.800.000 Rs = 61.000 bảng) với các mức giá vé hiện tại. Chính sách "giá vé tối thiểu" của chính phủ đã không đáp ứng nhu cầu công cộng đối với sự vận tải an toàn, thích hợp và có khả năng chi trả, không đáp ứng nhu cầu của các đơn vị khai thác đối với doanh thu tài chính hợp lý đủ để trang trải các chi phí khai thác và bảo dưỡng cũng như việc cung cấp sự thay thế xe.

Chính sách hạn chế giá vé tương tự đã được duy trì ở Indônêxia, với sự thích nghi tương tự từ các đơn vị khai thác, ngoại trừ rằng do cơ chế thi hành yếu, các đơn vị khai thác tính giá vé cao hơn giá vé quy định, và những người sử dụng chấp nhận giá vé này. Do đó, cơ quan điều tiết đã không can thiệp. Các giá vé vẫn thấp do chúng bị hạn chế bởi các điều kiện thị trường - khả năng chi trả thấp và sự cạnh tranh với chi phí thấp từ các xe máy. Khi không có sự phản đối của công chúng, các cơ quan điều tiết không tiến hành một hành động nào để thực thi các giá vé hợp pháp. Tình hình giống như vậy phổ biến

hơn ở Dhaka, Băng-la-đét năm 2002. Các giá vé chính thức đã không tăng từ năm 1997, mặc dù giá nhiên liệu tăng và giá các bộ phận nhập khẩu tăng. Các đơn vị khai thác đã đơn phương nâng giá vé lên gấp đôi mức chính thức, nhưng từ khi đó không có sự phản đối kịch liệt từ những người sử dụng, không có hành động cưỡng chế nào được tiến hành. Hiện nay chính phủ đối mặt với tình thế tiến thoái lưỡng nan: thực hiện các giá vé thực chính thức, và rủi ro kháng cự chính trị hoặc không làm gì và sự tín nhiệm của nhà điều tiết bị xói mòn.

Cần khuyến nghị rằng:

- các đơn vị khai thác được cho quyền tính giá vé mà có thể trang trải toàn bộ chi phí - hoặc theo pháp luật hoặc là một điều kiện của giấy phép hoặc đặc quyền của họ.
- Việc áp dụng tăng giá vé được giải quyết bằng các tiêu chí khách quan, và được loại bỏ khỏi đấu trường chính trị, hoặc
- Nơi sự cạnh tranh tồn tại giá vé được nói long quy định.

Có nhiều cách làm để xác định ngưỡng mà sẽ đưa ra sự áp dụng để tăng giá vé, mặc dù không một cách làm nào lại không có những nhược điểm, và tất cả đều đòi hỏi một số công việc thu thập số liệu cũng như khả năng phân tích trong phạm vi quyền hạn:

- i. những chi phí thực phải cộng với “phí quản lý hợp lý”,
- ii. một công thức căn cứ vào những dịch chuyển trong các chỉ số của các chi phí đầu vào để khai thác xe buýt,
- iii. tỷ lệ hoàn vốn cố định trên các tài sản được đầu tư,
- i.v tỷ lệ hoàn vốn cố định trên doanh thu.

Do hầu hết các thành phố đang phát triển có một số lượng lớn các đơn vị khai thác nhỏ hoặc sự kết hợp các đơn vị khai thác vừa và nhỏ, mỗi đơn vị lại có khả năng, có cơ cấu chi phí khác nhau, ứng dụng của cơ chế điều tiết giá vé có thể dẫn đến hoặc quy mô giá vé, hoặc tỷ lệ hoàn vốn khác nhau đối với từng đơn vị khai thác. Quy mô giá vé khác nhau được ưa chuộng do những cơ sở đối với việc ấn định chỉ số giá vé được nêu ở trên, chỉ (iv) mang lại cho đơn vị khai thác động cơ để nâng cao hiệu quả về mặt chi phí. Những chênh lệch nhỏ về giá vé giữa các đơn vị khai thác có thể chấp nhận được và sẽ thúc đẩy sự cạnh tranh nơi có sự lựa chọn của các đơn vị khai thác. Các điều khoản được cần trong khung pháp lý điều tiết để đảm bảo rằng sự cạnh tranh giá vé không làm các đơn vị khai thác hạ thấp các chi phí bằng cách thoả hiệp các tiêu chuẩn dịch vụ cơ bản hoặc an toàn.

Nơi cơ quan có thẩm quyền thiếu khả năng phân tích, miễn là môi trường cạnh tranh có

thể được duy trì thì việc loại bỏ sự kiểm soát về giá vé là một phương án chính sách có thể thực hiện được.

## 6.6 KHÔNG CÓ ĐIỀU TIẾT

Nếu chính phủ không có các chính sách, sự ưu tiên và các nguyên tắc rõ ràng thì việc ra quyết định có xu hướng trở nên *không dự tính trước được*, với mọi vấn đề được đàm phán, thoả thuận với các nhóm có các lợi ích khác nhau.

Sự thiếu vắng các nguyên tắc hướng dẫn tạo ra “sự không có điều tiết” trong đó các đơn vị khai thác có thể nắm lấy và có được các quyền làm họ trở nên cố thủ và được họ bảo vệ. Thậm chí nếu các đơn vị khai thác bất hợp pháp đã lấp đầy các khoảng chênh lệch trong thị trường được tạo ra bởi sự không linh động của hệ thống nhằm đáp lại những thay đổi về nhu cầu, yêu cầu quyền lợi.

*“Không có điều tiết dẫn đến sự đối đầu thường xuyên, cả giữa cơ quan có thẩm quyền và ngành, và giữa các nhóm đơn vị khai thác khác nhau”*

Không có điều tiết cũng khuyến khích các đơn vị khai thác các phương thức giao thông khác nhau hợp nhất thành các hiệp hội thương mại, thường dẫn đầu bởi “người mạnh mẽ” có thể lực, mục tiêu chính của hiệp hội là nhằm bảo vệ những lợi ích của các thành viên chống lại những đê xướng không được tán thành. Họ cũng có xu hướng đặt ra sự kiểm soát và những phí bất chính lên các đơn vị khai thác.

Các cơ quan như vậy có thể yêu cầu trình bày một cách hợp pháp những lợi ích của các đơn vị khai thác, và ở một số phương diện (ví dụ bằng cách kiểm soát sự tiếp cận đến phương thức, tuyến hoặc khu vực) họ làm. Do số hội viên lớn của họ và các xu hướng hướng theo tính đấu tranh, các cơ quan này thường có quyền lực lớn và rốt cuộc có thể có nhiều quyền lực hơn nhà điều tiết. Quyền lực này có thể được nâng cao bằng cách “nắm giữ điều tiết” (ví dụ nơi có một số doanh thu từ phí bất hợp pháp và tổng tiền các nhà điều tiết, sau đó họ có quyền lợi được bảo đảm bất di bất dịch trong việc duy trì hệ thống bất chính). Cuối cùng, các nhà khai thác có thể có quyền phủ quyết, có thể dùng thông qua các cuộc đình công hoặc đấu tranh. Sử dụng quyền phủ quyết này, hoặc dự đoán rằng nó có thể được sử dụng, có xu hướng tạo ra sự thiếu quyết đoán bởi cơ quan có thẩm quyền hoặc sự miễn cưỡng để nhận bất kỳ đê xướng nào.

### Thiết lập giá vé ở Pakistan

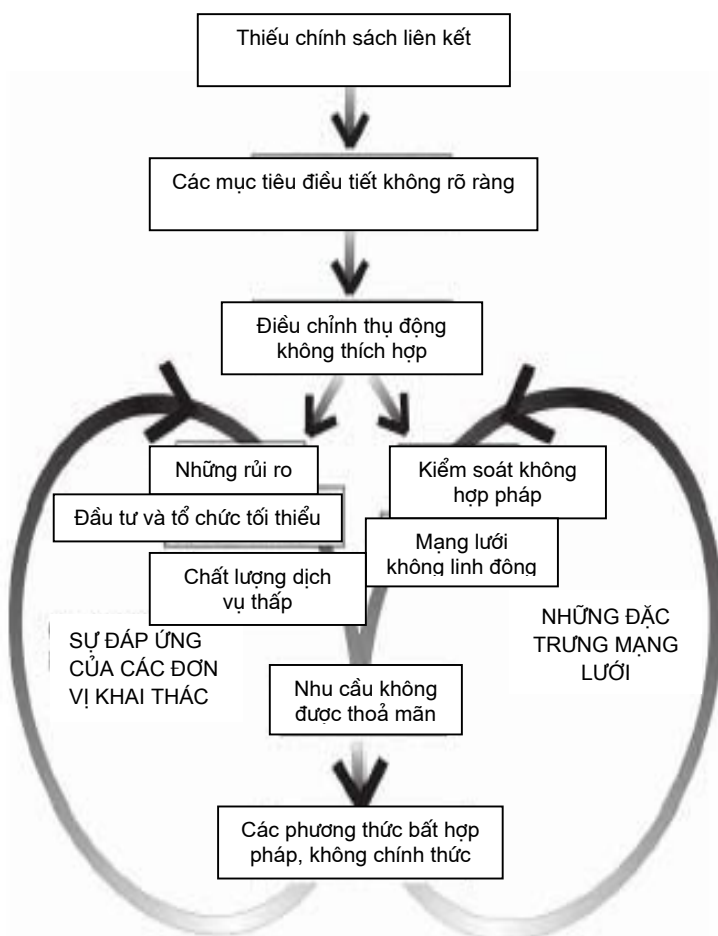
Pháp lệnh ở Pakistan (45 Nghị định về Xe Cơ giới 1965) quy định rằng Ban Thư ký GTVT tỉnh có thể ấn định các giá vé tối đa và tối thiểu đối với các xe buýt bằng sự thông báo trong Gazette. Ông được yêu cầu lắng nghe những ý kiến phản đối, tư vấn Sở GTVT Khu vực và ghi chép lại những lý do của ông. Các quy trình sau đây được xác định rõ để quyết định các giá vé:

- Các đơn vị khai thác nộp đơn xin Ban Thư ký GTVT để tăng quy mô giá vé tối đa;
- Ban Thư ký tiến hành phân tích tài chính xét đến những chi phí dự toán và doanh thu;
- Ứng dụng được xuất bản và những người phản đối được mời và lắng nghe ý kiến;

Ban thư ký đưa ra quyết định, ghi chép những lý do của anh ta. Không một tiêu chí nào được xác định rõ ràng đối với việc tăng giá vé và các đơn vị khai thác không có quyền đối với các mức giá vé mà có thể làm cho họ hoàn trả các chi phí.

Không có điều tiết mang lại hậu quả đối đầu thường xuyên cả giữa cơ quan có thẩm quyền và ngành, và giữa các nhóm đơn vị khai thác khác nhau. Đàm phán hoặc tránh những mâu thuẫn này có thể dùng nhiều nguồn lực nhân viên điều tiết sẵn có, chuyển họ sang từ việc theo dõi và lập quy hoạch có hệ thống. Đồng thời có nghĩa những quyết định nhỏ (ví dụ như thay đổi một tuyến mà ảnh hưởng đến các tuyến khác) có xu hướng bị đùn đẩy theo các cấp cơ quan chức trách cao nhất. Sự đàm phán của các vấn đề giữa cơ quan chức trách và các đơn vị khai thác có xu hướng chiếm ít lợi ích của những người sử dụng.

Điều chỉnh *đặc biệt* phản ứng lại một cách thiết yếu. Các vấn đề được quan tâm chỉ khi chúng đủ lớn, hoặc đủ gây ra tranh cãi, để đưa lên chương trình nghị sự. Có xu hướng cần dùng đến các giải pháp thiết thực và thoả hiệp - để xử lý các triệu chứng - mà duy trì điều tiết *đặc biệt*. Điều chỉnh *đặc biệt* dẫn đến một mức thay đổi rất nhỏ. Thường thường “sự cân bằng quyền lực” giữa đơn vị khai thác và chính phủ là ở thiện chí của các đơn vị khai thác. Chu trình thiếu một chính sách điều tiết rõ ràng, quy định không thích hợp, sự kiểm soát bất hợp pháp, dẫn đến nhu cầu không được thoả mãn, tạo ra các mô hình bất hợp pháp, và duy trì các dịch vụ kém, đầu tư thấp được minh hoạ ở Hình 9.



## 7. Phân chia giấy phép/đặc quyền thông qua đấu thầu cạnh tranh

Trích dẫn từ GTZ SUTP, 2001

### 7.1 CẠNH TRANH: MỘT ĐỘNG LỰC CHO SỰ CẢI TẠO

Sự phát triển đòi hỏi một sự kết hợp giữa cạnh tranh và điều tiết. Sự điều tiết phải thiết lập các quy tắc cơ bản cho sự cạnh tranh. Sự cạnh tranh là những động lực hoặc động cơ để các đơn vị khai thác cung cấp các dịch vụ tốt hơn (cho nhiều hành khách hơn và các nhóm có thu nhập cao hơn) và cả dịch vụ hiệu quả hơn (các chi phí thấp hơn).

Hiện được chứng minh rằng khu vực tư nhân có khả năng cung cấp các dịch vụ xe buýt rất hiệu quả và đáp ứng nhu cầu với giá vé có khả năng chi trả được nếu như các đơn vị khai thác có các động cơ nhằm đáp ứng các nhu cầu của người sử dụng. Sự cạnh tranh là một hình thức hiệu quả nhất về khuyến khích và có xu hướng duy trì chất lượng dịch vụ, giá vé thấp. Các động cơ phải được “điều tiết” cẩn thận để giữ nguyên tính hiệu quả.

**“Thiếu khuôn khổ chính sách và lo sợ sự kháng cự đã làm tê liệt quá trình quy hoạch mạng lưới ở nhiều thành phố đang phát triển”**

Sự cạnh tranh xảy ra đối với các dịch vụ hỗ trợ như giữa các nhà thầu bảo dưỡng; trong phạm vi công ty giữa các đơn vị công tác khác nhau và giữa các nhà quản lý; để có lợi nhuận; và để ủng hộ thông qua danh tiếng hoặc bảng điểm chuẩn.

Các dạng khác nhau của cạnh tranh được liệt kê ở Bảng 2 cùng với các đặc điểm chính của chúng.

**Tại sao hiện nay cạnh tranh xe buýt lại không hiệu quả ở các thành phố đang phát triển?**

Các điều kiện cần cho cạnh tranh bao gồm:

- Chính sách hỗ trợ của chính phủ
- Các mục tiêu vận tải rõ ràng
- Khuôn khổ pháp luật để nâng cao sự cạnh tranh bình đẳng
- Năng lực thể chế để khuyến khích, chỉ đạo và cạnh tranh.

Các điều kiện này chưa tồn tại đầy đủ ở nhiều thành phố đang phát triển. Ở nhiều thành phố đang phát triển chính phủ đã dựa vào quy định hơn là sự cạnh tranh để phát triển giao thông công cộng đô thị. Nhưng quy định mà không có các quy hoạch, chính sách và năng lực thể chế sẽ không hiệu quả.



## Cải tổ việc cấp giấy phép và điều tiết

*Trích dẫn từ GTZ SUTP, 2001*

Hệ thống cấp giấy phép hiện nay ở các thành phố đang phát triển, nơi không một ai và tổ chức nào chịu trách nhiệm đảm bảo đủ dịch vụ giao thông công cộng trên một tuyến cụ thể là một vấn đề cơ bản của giao thông công cộng.

Những nhà điều tiết phải hoặc nói lỏng quy định dịch vụ xe buýt (mà không được dự đoán là họ sẽ làm), hoặc lập kế hoạch và quy định nó một cách hiệu quả. Để tiến hành kế hoạch và điều tiết họ cần có đội ngũ nhân viên và những kỹ năng để theo dõi sự thực hiện của giao thông công cộng. Nếu dịch vụ cung cấp cho dân chúng không thể chấp nhận được thì họ phải được chuẩn bị để thực hiện những thay đổi. Xét về vấn đề này rõ ràng là thủ tục chung mà theo đó nhiều đơn vị khai thác nắm các giấy phép tuyến đối với cùng một tuyến, và theo đó giấy phép phân cho các xe buýt cụ thể cho các tuyến xác định trong thời hạn giấy phép của tuyến phải được chấm dứt. Mỗi tuyến phải có một đơn vị khai thác - người chịu trách nhiệm đảm bảo thực hiện một dịch vụ có thể được chấp nhận trên tuyến đó. Điều này đòi hỏi một sự thay đổi cơ bản đối với các quy chế cấp giấy phép trong đó một đơn vị khai thác - nghĩa là một cá nhân, một công ty, một liên hiệp các công ty hoặc một cơ quan chịu trách nhiệm pháp lý khác - phải là người có giấy phép.

Đơn vị khai thác tuyến sẽ được yêu cầu cung cấp một dịch vụ “thoả mãn” và có thể tham gia vào việc xác định một số các tham số dịch vụ chính mà có thể bao gồm như sau:

- Thời gian xuất bến của những xe buýt đầu tiên và cuối cùng
- Số lượng tối thiểu xe buýt phục vụ trong giờ cao điểm
- Công suất xe buýt được sử dụng
- Giãn cách thời gian được cung cấp theo thời điểm trong ngày
- Công suất tối thiểu trong giờ cao điểm theo hướng
- Tổng số chuyến đi hàng ngày
- Sự chiếm dụng xe buýt tối đa trong giờ cao điểm
- Các thông số kỹ thuật xe bao gồm vị trí động cơ, chỗ ngồi, máy điều hoà nhiệt độ, chiều cao sàn xe, công suất hợp pháp đối đa kể cả người đứng, chiều rộng lối đi giữa các ghế, chiều cao buồng lái và số lượng cửa lên xuống.

Tất cả các biện pháp này liên quan đến chất lượng dịch vụ từ quan điểm của hành khách. Những điều kiện chính xác có thể thay đổi theo thoả thuận chung giữa đơn vị khai thác và cơ quan chức trách cấp giấy phép cùng với những hoàn cảnh thay đổi. Điều này rất quan trọng. Do mục tiêu là nhằm tăng số lượng hành khách trên

các tuyến, nên điều cần thiết là hoặc bổ sung thêm xe buýt hoặc dùng các xe buýt lớn hơn khi số lượng hành khách tăng. Trong khi đơn vị khai thác phải được tự do bổ sung thêm xe cùng với các điều kiện tối thiểu được đáp ứng, cơ quan cấp giấy phép cũng phải giữ nguyên quyền đề nghị đối với dịch vụ được nâng cấp nếu cơ quan này tin tưởng rằng đơn vị khai thác không đáp ứng đủ với nhu cầu đã tăng.

Trong khi các biện pháp trên được quan tâm với các nghĩa vụ của đơn vị khai thác, điều quan trọng là sự thoả thuận làm cho đơn vị thấy rõ rằng các giá vé nếu được cơ quan điều tiết kiểm soát thì phải được cho phép tăng lên tới mức mà đơn vị khai thác có thể trang trải toàn bộ các chi phí khai thác hợp pháp bao gồm khấu hao, phí lãi suất, và đồng thời có sự hoàn vốn đầu tư hợp lý.

***“Thủ tục chung theo đó nhiều đơn vị khai thác nắm các giấy phép tuyến đối với cùng một tuyến, và theo đó giấy phép được cấp cho các xe buýt cụ thể trên các tuyến cụ thể trong thời hạn giấy phép tuyến phải được chấm dứt.***

***Mỗi tuyến phải có một đơn vị khai thác chịu trách nhiệm đảm bảo thực hiện một dịch vụ có thể chấp nhận được trên tuyến đó”***

Đơn vị khai thác cũng phải được yêu cầu báo cáo kết quả với cơ quan chức trách thường xuyên. Thoả thuận giữa đơn vị khai thác và cơ quan điều tiết phải chứa đựng một số điều khoản để cơ quan điều tiết có hành động đối với đơn vị khai thác nếu dịch vụ không được cung cấp như đã được xác định. Sẽ là lý tưởng nếu điều này tăng dần, những vi phạm đầu tiên phải nộp những khoản tiền phạt nhỏ, còn khi vi phạm luật dai dẳng và nghiêm trọng so với thoả thuận có thể dẫn đến sự mất tuyến.

Không cần một giấy phép đặc biệt nào đối với xe buýt, và không thu một khoản tiền nào ngoài phí đăng xe thông thường. Mọi nỗ lực phải được Chính phủ thực hiện để đảm bảo chi phí của dịch vụ được giữ ở mức nhỏ nhất. Sự đánh thuế vào dịch vụ giao thông công cộng thông thường phải được giữ ở mức tuyệt đối nhỏ nhất.

### Những rủi ro điều tiết

Những rủi ro điều tiết có thể được định nghĩa là những rủi ro thương mại do các đơn vị khai thác gánh chịu mà bị tác động bởi việc sử dụng các quyền lực điều tiết, ví dụ như hạn chế các giá vé tới các mức không kinh tế, hoặc duy trì các mức dịch vụ mà không được nhu cầu đảm bảo. Bảng 3 nêu ra sự tóm tắt những rủi ro điều tiết và những rủi ro khác cũng như các chiến lược để khắc phục những rủi ro này.

**Bảng 2: Phạm vi rộng về những thỏa thuận mang tính cạnh tranh có thể đối với các dịch vụ xe buýt**

Thỏa thuận	Những đặc trưng
Độc quyền công cộng Hợp đồng quản lý	Cơ quan chức trách sở hữu và khai thác hệ thống Cơ quan chức trách sở hữu hệ thống, thuê quản lý
Hợp đồng dịch vụ: - tổng chi phí - chi phí thực	Doanh thu nộp vào cơ quan chức trách, các nhà thầu cạnh tranh chi phí sản xuất Doanh thu nộp vào đơn vị khai thác, các nhà thầu cạnh tranh chi phí và doanh thu
Đặc quyền	Cơ quan chức trách có thể xác định một số tham số dịch vụ
Cấp giấy phép chất lượng	Bất kỳ đơn vị khai thác nào đáp ứng tiêu chí chất lượng có thể khai thác
Cấp giấy phép số lượng*	Hạn chế về số lượng, đủ để tạo ra cạnh tranh
Thị trường mở	Tự do gia nhập, với vài quy tắc cơ bản

Sự điều tiết không hiệu quả (nghĩa là sự áp dụng điều tiết từng phần, không nhất quán, vô đoán, các quy định không thích hợp) tạo thuận lợi cho sự quy định và những phí không hợp pháp, ví dụ bởi cảnh sát, “tổ chức tội phạm quốc tế”, và các hiệp hội những đơn vị khai thác. Những lợi ích bất hợp pháp này có xu hướng làm hạn chế sự phát triển GTVT.

Trong một hệ thống như vậy, các vấn đề chính sách vận tải công cộng được nhà điều tiết của chính phủ giải quyết với *sự không dự tính trước* và *vô đoán* theo:

- Tiếng nói to nhất,
- Ảnh hưởng lớn nhất (mối liên hệ với nhà chính trị, cảnh sát, quân đội)
- Đòn bẩy lớn nhất (nghĩa là sự đe dọa biểu tình bởi các những người lái xe buýt nhỏ).

Những người sử dụng có xu hướng không được tổ chức, nên những lợi ích của họ là những xem xét thứ yếu.

Nói tóm lại, việc thiếu khuôn khổ chính sách và sự lo sợ sự phản kháng đã làm tê liệt quá trình quy hoạch mạng lưới xe buýt ở nhiều thành phố đang phát triển.

Để hoàn thành một cách hiệu quả cần phải có kiến thức/biểu biết tốt về cung và cầu thị trường. Tuy nhiên theo hệ thống ký quỹ (trong đó các lái xe trả tiền đặt cọc theo ngày/tuần/tháng cho người sở hữu xe buýt để thuê xe buýt) phổ biến ở nhiều thành phố đang phát triển, các lái xe và những người không có giấy phép (những người sở hữu) có kiến thức về thị trường.

## 7.2 TẠO CẠNH TRANH BẰNG ĐẤU THẦU

### 7.2.1 Các nguyên tắc đấu thầu

Bản chất của quá trình đấu thầu là tạo ra sự cạnh tranh về quyền cung cấp các dịch vụ xe buýt. Quá trình phải

có khả năng phân bổ các tuyến một cách công bằng và khách quan giữa các đơn vị khai thác với các hình thức tổ chức khác nhau. Sự phân bổ phải công bằng và minh bạch ở mức có thể với quy chế đánh giá được tiến hành với sự có mặt của các nhà thầu, phương tiện thông tin đại chúng và những người chứng kiến các kết quả phải được công bố.

Chương trình tính điểm (các tiêu chí đánh giá và các trọng số của các tiêu chí) phải được ấn định trước công bố mời nộp các hồ sơ thầu. Tất cả các tiêu chí đánh giá phải có thể định lượng được, phải có một phạm vi tối thiểu để sử dụng sự đánh giá chủ quan của các thành viên của hội đồng đấu thầu. Việc xác định người bỏ thầu phải không được biết hoặc cho biết cho đến khi sau khi người thắng thầu đã được lựa chọn. Đấu thầu sẽ chọn thầu ưu việt nhất do được đo bởi chương trình tính điểm sẽ được cấp Giấy phép Tuyến.

Các tiêu chí đánh giá sẽ là:

- giá vé (nếu chính sách cho phép các giá vé có thể được thay đổi) và/hoặc
- mức dịch vụ: tính đều đặn của tần suất, công suất, thời gian khai thác hàng ngày
- chất lượng dịch vụ: công suất, thông số kỹ thuật, tuổi, điều kiện, trang thiết bị của các xe buýt được sử dụng
- các tiêu chuẩn môi trường: tiêu chuẩn khí thải của các xe buýt.

Nhiệm vụ của người điều tiết là hướng dẫn sự phát triển của khu vực xe buýt, quản lý quá trình đấu thầu, kiểm tra sự thực hiện của các đơn vị khai thác, và đảm bảo số lượng xe tối thiểu và các mức dịch vụ tuân theo với và rằng sự cạnh tranh là công bằng và bình đẳng.

“Những rủi ro điều tiết” (xem phân ghi chú ở lề sách) do các đơn vị khai thác gánh chịu phải được giảm bớt

bằng cách giới hạn những quyền lực can thiệp tới mức rõ ràng các quyền lợi và nghĩa vụ của nhà chức trách và người có giấy phép.

Việc cấp giấy phép về vận tải công cộng ở nhiều thành phố đang phát triển bị ảnh hưởng lớn bởi các mối quan hệ giữa những người sở hữu xe và các viên chức - người cấp giấy phép, hoặc được cấp với số lượng lớn bởi những người buôn xe, như vậy người buôn bán xe có thể bán xe có đầy đủ giấy phép. Tình hình này có xu hướng dẫn đến sự thiếu kiểm soát về số lượng giấy phép được cấp. “Phí” của các giấy phép như vậy thay đổi theo khu vực, và tiềm năng kiếm doanh thu của tuyến. Là kết quả của các phí bất hợp pháp, các chi phí đầu tư có xu hướng tăng, với các chi phí cao lại chuyển tới những người sử dụng, hoặc dẫn đến thiếu vốn đầu tư và sự rút lui khỏi dịch vụ.

Nâng cao hiệu quả của giao thông công cộng có thể được làm bằng cách thay đổi phương pháp cấp phát giấy phép từ sự cấp phát căn cứ vào các tiêu chí không rõ ràng sang cấp phát căn cứ vào quy chế đấu thầu công bằng và công khai. Theo cách này, không chỉ các đơn vị khai thác thân với các viên chức sẽ có sự tiếp cận đến các giấy phép, mà tất cả các đơn vị khai thác có triển vọng sẽ có các cơ hội như nhau.

### 7.2.2 Các điều kiện để đấu thầu thành công

#### *Các điều kiện thị trường để đấu thầu thành công*

Các điều kiện để đấu thầu thành công bao gồm:

- các tiêu chí đấu thầu (bao gồm các thông số kỹ thuật tuyến) phải có liên quan đến các điều kiện thị trường, đặc biệt loại và số lượng xe được cung cấp, và giá vé có thể chi trả được
- có nhiều xe hơn nhu cầu
- uy tín của những người bỏ thầu (các đơn vị khai thác) phải giống nhau (vấn đề về “vị trí đặc biệt” của các đơn vị khai thác của khu vực công cộng)
- dễ gia nhập/ra khỏi ngành kinh doanh xe buýt mà không có các chi phí không cần thiết
- các tuyến được coi là có lãi với các giá vé xác định (sự chỉ định giá vé linh động hơn cho các tuyến có lãi).

Sự cạnh tranh hiệu quả đòi hỏi rằng nhiều người bỏ thầu tìm kiếm giấy phép hơn số người đã có. Nếu chỉ có các đơn vị khai thác hiện là người bỏ thầu thì quá trình đấu thầu có thể chỉ dẫn đến sự phân chia lại và hợp nhất các đơn vị khai thác giữa các tuyến với động cơ nhỏ bé để nâng cao dịch vụ. Quá trình đấu thầu cần được sử dụng để thu hút sự đầu tư mới vào khu vực xe buýt.

Đưa ra các gói thầu nhỏ với 1 hoặc 2 tuyến với mỗi một nhà thầu sẽ nâng cao mức cạnh tranh. Các gói

tối thiểu, đặc biệt trên các giá vé, và xác định thầu nhỏ sẽ cho phép các công ty và các liên hiệp công ty nhỏ tham gia đấu thầu, trong khi sự kế tiếp các cuộc đấu thầu sẽ cho phép các nhà thầu thua tham gia đấu thầu lại. Hiệu quả tiêu cực của sự tham gia kế tiếp của các nhà thầu nhỏ có thể ngăn cản những nhà đầu tư lớn trên 100 xe buýt, và chia vụn mạng lưới.

Yếu tố cơ bản nhất trong việc tăng thu hút của các cuộc đấu thầu là tăng sự tin cậy giữa các nhà thầu tiềm năng về tính liêm chính và tính công bằng của các thủ tục.

Phải được làm rõ ràng trong lần công khai và bàn bạc ban đầu rằng cuối cùng tất cả các giấy phép tuyến sẽ tùy thuộc vào quá trình đấu thầu. Sự lưu ý phải nêu ra rằng sau giai đoạn ưu đãi có thể 6 tháng sau lần đấu thầu thứ nhất thì không một giấy phép nào sẽ được cấp mới trên các điều khoản “chung” hiện hành (nghĩa là, nhiều đơn vị khai thác trên cùng một tuyến). Điều này sẽ cung cấp một động cơ để các đơn vị khai thác xe buýt hợp nhất thành các công ty hoặc các hợp tác xã với quy mô yêu cầu để đấu thầu các tuyến. Những người sở hữu xe buýt cũng sẽ có lưu ý rộng rãi để tuyển dụng các lái xe và những người soát vé làm nhân viên (do đây sẽ là một điều kiện để tham gia vào các cuộc đấu thầu) và để phát triển những kế hoạch quản lý nội bộ.

#### *Các điều kiện điều tiết để đấu thầu thành công*

Các điều kiện điều tiết để đấu thầu bao gồm:

- các đơn vị khai thác phải có sự tin tưởng về tính liêm chính của quy chế đấu thầu
- toàn bộ chương trình đấu thầu phải được thông báo cùng lúc
- những rủi ro đối với đơn vị khai thác (xem Bảng 3) phải được giảm thiểu.

#### *Cơ sở pháp lý để đấu thầu tuyến xe buýt*

Để đáp ứng yêu cầu về xác định quy chế rất cao và sự đúng đắn của quá trình đấu thầu, các yếu tố chính phải được xây dựng trong quy định. Quy định phải tạo ra một cơ sở pháp lý để đấu thầu các tuyến xe buýt. Quy định sẽ:

- tạo ra nghĩa vụ pháp lý đối với Người có thẩm quyền để chuẩn bị và thực hiện chương trình đấu thầu,
- xác định quy chế, các tiêu chí và kế hoạch đánh giá đấu thầu,
- uỷ thác Người có thẩm quyền áp dụng các quy chế đấu thầu và điều tiết theo cách làm minh bạch, công bằng và nhất quán,
- xác định các điều kiện của các giấy phép được cuộc đấu thầu đưa ra,
- đưa ra cho những người bỏ thầu cách giải quyết hành động trong trường hợp quy chế đấu thầu không công bằng hoặc không đúng.

**Bảng 3: Những rủi ro của những đơn vị khai thác và các chiến lược giảm bớt rủi ro**

Rủi ro	Chiến lược giảm rủi ro
Đấu thầu không công bằng, không đúng	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minh bạch</li> <li>Theo dõi chặt chẽ các quy chế đấu thầu</li> <li>Địa điểm thỉnh cầu kết quả</li> </ul>
Những tác động xấu của các hành động điều tiết sau khi cấp giấy phép	<ul style="list-style-type: none"> <li>Giảm đến mức tối thiểu phạm vi can thiệp của cơ quan điều tiết</li> <li>Quy định trong phạm vi khuôn khổ chính sách</li> <li>Những nghĩa vụ và quyền tự do được nêu rõ ràng trong giấy phép</li> </ul>
Việc tăng giá vé bị giới hạn	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quá trình xem xét lại giá vé được nêu trong giấy phép</li> <li>Thủ tục can cứ chi phí chứ không được chính trị hoá</li> </ul>
Nhu cầu giao thông công cộng giảm sút	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chính sách của chính phủ để thúc đẩy sự phát triển vận tải công cộng</li> </ul>
Các điều kiện khai thác yếu kém	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quản lý giao thông để giúp đỡ giao thông công cộng</li> <li>Quản lý bến xe tốt hơn</li> </ul>
Những phản ứng không đoán trước được của các đơn vị khai thác xe buýt nhỏ và các đơn vị khai thác khác	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trao đổi ý kiến với các đơn vị khai thác khác</li> <li>Sau đó mở rộng các cuộc đấu thầu đối với các tuyến khác</li> </ul>
Trả tiền không hợp pháp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Phải được loại bỏ, hoặc chính thức hoá minh bạch</li> <li>Quy định chính thức để thay thế quy định không chính thức</li> </ul>

Để hưởng một triển vọng thành công thực sự kế hoạch đấu thầu phải được đưa vào sử dụng, không trong môi trường cô lập, mà trong môi trường được ủng hộ của chính sách và nhữn thay đổi về thể chế. Sự liên tiếp sau đây, **trước cuộc đấu thầu thứ nhất**, được đề xuất:

<b>Chính sách</b>	Đạt được sự nhất chí chính trị về các mục tiêu chính sách, bao gồm các đơn vị khai thác và những lợi ích khác có khả năng bị ảnh hưởng
<b>Đơn vị có thẩm quyền</b>	Xác định cơ chế điều tiết Xác định các quyền hạn điều tiết và lập kế hoạch cần thiết Ban đấu trao các quyền cấp giấy phép cho nhà điều tiết cấp thành phố hoặc khu đô thị Đơn vị có thẩm quyền được hình thành sau Trao quyền cho Đơn vị có thẩm quyền với các quy định để miễn trừ các chức năng của mình
<b>Các nguồn lực</b>	Đảm bảo văn phòng giao thông và vận tải, và các phòng ban khác của chính quyền thành phố có các nguồn lực đủ (tài chính và đội ngũ nhân viên có đủ khả năng) để cung cấp sự hỗ trợ cho Đơn vị có thẩm quyền
<b>Kế hoạch</b>	Soạn thảo kế hoạch giao thông công cộng 3 năm với một bản thuyết minh chính sách Soạn thảo các thủ tục lập kế hoạch, đấu thầu, kiểm tra để Đơn vị có thẩm quyền tuân theo
<b>Chương trình Thực hiện</b>	Xác định các tuyến được đấu thầu, chương trình đấu thầu. Hoàn tất chương trình đấu thầu chi tiết. Cung cấp sự hỗ trợ kỹ thuật cho các đơn vị khai thác xe buýt về các kỹ thuật quản lý. Bắt đầu các thủ tục lập kế hoạch, đấu thầu, kiểm tra

### 7.2.3 các khía cạnh thực tế của cuộc đấu thầu

Nhiều khó khăn thực tế phải được đối mặt liên quan đến cuộc đấu thầu như được nêu tỉ mỉ trong Bảng 4.

Những nghĩa vụ đặt vào giấy phép trong một hệ thống được cải tạo sẽ là:

- Duy trì mức độ và chất lượng dịch vụ tối thiểu được xác định rõ ràng trong cuộc thầu thành công,
- Đáp ứng nhu cầu trên tuyến,
- Đảm bảo trách nhiệm tập thể đối với tất cả các xe buýt trên tuyến,
- Đảm bảo toàn bộ đội ngũ nhân viên có hợp đồng tuyển dụng.

Giấy phép sẽ ban cho:

- một số quyền tự do vượt quá dịch vụ tối thiểu,
- mức độ an ninh về thời gian chiếm hữu nếu sự khai thác đáp ứng,
- quyền đối với khoảng không bến được giao,
- quyền viện dẫn các thủ tục để khôi phục các giá vé kinh tế lên các mức cho thể hoàn trả chi phí.
- một số quyền tự do điều tiết các giá vé “phi kinh tế” để đáp ứng các điều kiện thị trường.

Chỉ một công ty, liên hiệp các công ty hoặc hợp tác xã với cơ cấu quản lý và trách nhiệm rõ ràng đủ tư cách/điều kiện tham gia đấu thầu.

Đối với ví dụ về những hướng dẫn kỹ thuật về đấu thầu được phát triển cho Surabaya nhưng mà về nguyên tắc sẽ thích hợp với nhiều thành phố đang phát triển, xin xem [www.sutp.org](http://www.sutp.org).

**Bảng 4: Những vấn đề liên quan đến đấu thầu và các chiến lược để khắc phục những vấn đề đó**

Vấn đề	Chiến lược
Các đội xe nhỏ, phân tán hiện có (tình hình chung ở các thành phố đang phát triển)	Phải kết hợp để đấu thầu
Đơn vị khai thác sở hữu công cộng, được trợ cấp chiếm ưu thế.  Ví dụ Damri ở Surabaya có 60% đội xe là xe buýt lớn	Đơn vị khai thác thuộc khu vực công cộng bị loại trừ khỏi cuộc đấu thầu trừ khi các chi phí minh bạch.
Các giấy phép hiện hành có các điều khoản còn lại dài	Đàm phán để từ bỏ hoặc huỷ bỏ các giấy phép hiện có
Sự rút lui của các xe buýt khỏi các tuyến chung hiện có để khai thác trên các tuyến được đấu thầu	Đàm phán với các đơn vị khai thác

## 8. Kết luận

Năm bước phân cấp thiết yếu trong tổ chức hệ thống giao thông công cộng đã được xác định:

1. **Chuẩn bị một bản thuyết minh chặt chẽ về chính sách giao thông đô thị, và phác thảo những chiến lược để thực hiện chúng.** Cơ sở của sự quản lý hệ thống giao thông đô thị là một bản thuyết minh rõ ràng về chính sách giao thông vận tải xác định các nguyên tắc, các mục tiêu và những ưu tiên cho việc sử dụng các tuyến đường bộ và cho các phương thức giao thông công cộng, tư nhân, bao gồm những người đi bộ và các xe phi cơ giới. Chính sách giao thông vận tải phải được hỗ trợ bởi các chính sách sử dụng đất và sử dụng các biện pháp tài chính để ngăn cản việc sử dụng xe ô-tô con.

Ba nguyên tắc chính sách mà đã mang lại cơ sở cho các chính sách giao thông công cộng thành công ở Singapore và Hồng Kông trong khoảng 30 năm qua cung cấp một điểm khởi đầu xuất sắc và cần được khuyến nghị cho các thành phố lớn, đông dân khác:

- phát triển cơ sở hạ tầng,
- cải tạo hệ thống giao thông công cộng
- quản lý nhu cầu sử dụng đường bộ.

2. **Sử dụng quá trình lập kế hoạch hiệu quả.** Điều thiết yếu là chính phủ có khả năng theo dõi hệ thống giao thông vận tải, phân tích các số liệu để dự đoán các xu hướng, và can thiệp khi cần thiết nhằm tác động vào sự phát triển tương lai theo các mục tiêu chính sách.

3. **Xác định rõ cơ cấu và thành phần thích hợp và có thể quản lý được của ngành giao thông công cộng.** Ở nhiều thành phố đang phát triển, ngành giao thông công cộng bao gồm một số lượng lớn các đơn vị khai thác nhỏ và cũng có thể có một đơn vị xe buýt quốc doanh. Nhìn chung, điều kiện tiên quyết đối với sự điều chỉnh hiệu quả (đặc biệt nếu sự cạnh tranh hiệu quả được tạo ra) là nhằm tạo ra một “sân chơi công bằng”. Điều này có nghĩa là hợp nhất các đơn vị khai thác cá thể thành các công ty hoặc các hợp tác xã và đảm bảo rằng các chủ khai thác sở hữu quốc doanh hoạt động theo nguyên tắc thương mại. Có thể sẽ có sự phản đối đối với cả hai quá trình này từ những quyền lợi được đảm bảo bất di bất dịch ở nguyên trạng.

4. **Xây dựng một cơ chế điều tiết thích hợp.** Cơ chế điều tiết phải phù hợp với cơ cấu của ngành, và phải xác định các quyền lực, các nhiệm vụ và quyền tự do của cả cơ quan có thẩm quyền và các

đơn vị khai thác. Sự kết hợp các quyền lực chỉ đạo và các động cơ phải hiệu quả trong việc đưa ngành giao thông công cộng tuân theo đúng các chính sách và các kế hoạch của chính phủ.

5. **Thiết lập một cơ quan lập kế hoạch và điều tiết hiệu quả.** Các cơ quan lập kế hoạch và điều tiết phải có đủ năng lực quản lý các thủ tục lập kế hoạch và điều tiết. Tuy nhiên nếu các yếu tố có trước theo thứ bậc không có tại chỗ thì các cơ quan điều tiết không có khả năng trở nên hiệu quả. Có nhiều ví dụ về các cơ quan mà không có khả năng lập kế hoạch và điều tiết hoặc là do ngành quá phân tán và vô chính phủ hoặc là do các công cụ điều tiết không phù hợp với cơ cấu của ngành.

Năm yếu tố này phụ thuộc lẫn nhau. Nếu thiếu một trong những yếu tố này thì có khả năng là các vấn đề giao thông nghiêm trọng xảy ra phổ biến với những tác động tiêu cực vào sự đi lại cũng như vào môi trường đô thị.

## Tài liệu tham khảo

### *Các tài liệu tham khảo trích dẫn trong cuốn sách này*

- Dự án cơ sở hạ tầng đô thị Bali (BUIP), Công ty tư vấn Dorsch Consult (cho Ngân hàng Thế giới), “Nghiên cứu giao thông công cộng Bali”, *Tập 1: Greater Denpasar*, 1999.
- Dự án cơ sở hạ tầng đô thị Bali (BUIP), Công ty tư vấn Dorsch Consult (cho Ngân hàng Thế giới), “Nghiên cứu giao thông công cộng Bali”, *Báo cáo TR03: Những thiếu hụt về giao thông vận tải và những đề xuất*, 1999b.
- Kenneth M.Gwilliam, Richard T. Meakin và Ajay Kumar, *Phác thảo sự cạnh tranh trong vận tải hành khách xe buýt đô thị - Những bài học từ Uzbekistan*. Tài liệu tham luận TWU-41, Phòng vận tải, TWU, Ngân hàng thế giới, tháng 4/2000, [www.worldbank.org/transport/publicat/pub\\_tran.htm](http://www.worldbank.org/transport/publicat/pub_tran.htm).
- GTZ SUTP, *Cải tổ giao thông công cộng thông qua tuyến mẫu*, Dự thảo báo cáo cuối cùng, 2001, đã có tại [www.sutp.org](http://www.sutp.org)
- GTZ SUTP, *Những hướng dẫn kỹ thuật về đấu thầu tuyến xe buýt*, 2001a, đã có tại [www.sutp.org](http://www.sutp.org)
- Louis Berger Inc, *đồng nghiệp, Những chính sách giao thông công cộng đô thị ở Bandung*, Báo cáo cuối cùng, tháng 3/2000
- Ngân hàng thế giới, Báo cáo kỹ thuật số 68, *Các dịch vụ xe buýt - Nâng cao tiêu chuẩn và giảm bớt chi phí*, 1987.

### *Một số tài liệu tham khảo khác*

- Mô-đun 3b của *Tài liệu gốc: Vận chuyển nhanh bằng xe buýt*, xem xét việc lập kế hoạch dịch vụ xe buýt từ triển vọng Vận chuyển nhanh bằng xe buýt
- Mục giao thông vận tải trên trang web của Ngân hàng thế giới bao gồm các tài liệu tham khảo hữu ích về quy định và quy hoạch xe buýt ở thế giới đang phát triển. Xem ví dụ tại [www.worldbank.org/transport/publicat/pub\\_tran.htm](http://www.worldbank.org/transport/publicat/pub_tran.htm) và [www.worldbank.org/transport/urbtrans/pubtrans.htm](http://www.worldbank.org/transport/urbtrans/pubtrans.htm)
- Viện nghiên cứu giao thông vận tải của trường Đại học Sydney, thông qua một loạt hội nghị THREDBO - Hội nghị quốc tế về sự cạnh tranh và quyền sở hữu trong vận tải hành khách mặt đất - có một loạt tài liệu hay về quy định và quy hoạch xe buýt từ hai hội nghị lớn (Johannesburg năm 1999, Molde năm 2001), [www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo.asp](http://www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo.asp)





Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjold-Weg 1-5  
P. O. Box 5180  
D - 65726 Eschborn  
Germany  
Điện thoại +49-6196-79-1357  
Telefax +49-6196-79-7194  
Internet: <http://www.gtz.de>

Đại diện của:



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

