

Báo Cáo Đánh Giá của Bên Thứ Ba 2013
Bộ Ngoại Giao Nhật Bản

**Đánh Giá Hỗ Trợ
Lĩnh Vực Giao Thông Đô Thị tại Việt Nam**

Tháng 2 năm 2014
Công Ty INGÉROSEC

Lời Mở Đầu

Báo cáo này với tựa đề Đánh Giá Hỗ Trợ Lĩnh Vực Giao Thông Đô Thị tại Việt Nam, đã được Công Ty INGÉROSEC thực hiện dưới sự ủy thác của Bộ Ngoại Giao (MOFA) trong niên khóa tài chính 2013.

Bắt đầu từ năm 1954, Hỗ Trợ Phát Triển Chính Thức (ODA) của Nhật Bản đã đóng góp cho sự phát triển của các quốc gia đối tác và tìm ra những giải pháp cho các vấn đề mang tính quốc tế theo các thời kỳ. Gần đây, yêu cầu thực hiện ODA một cách hiệu quả hơn, hiệu suất hơn không chỉ phát sinh ra trong Nhật Bản mà còn phát sinh cả trong cộng đồng quốc tế. MOFA đã tiến hành đánh giá ODA hàng năm chủ yếu là ở cấp chính sách với hai mục tiêu chính là : tăng cường quản lý nguồn vốn ODA; và đảm bảo trách nhiệm giải trình của ODA. Các đánh giá do bên thứ ba thực hiện để tăng cường tính minh bạch và khách quan.

Nghiên cứu đánh giá này đã được thực hiện với mục tiêu rà soát lại chính sách tổng thể của Nhật Bản về Hỗ Trợ Lĩnh Vực Giao Thông Đô Thị tại Việt Nam, dựa trên những thu hoạch từ đánh giá rà soát này, đưa ra những kiến nghị để tham khảo trong hoạch định chính sách hỗ trợ Việt Nam trong tương lai của Chính Phủ Nhật Bản một cách hiệu quả hơn, hiệu suất hơn, và phổ biến rộng rãi kết quả đánh giá cho công chúng để đảm bảo trách nhiệm giải trình.

Giáo sư Yasutami Shimomura với tư cách là trưởng đoàn đánh giá tham gia giữ vai trò giám sát toàn bộ quá trình đánh giá, và Tiến Sĩ Hironori Kato với tư cách là cố vấn đã chia sẻ kinh nghiệm chuyên môn của mình trong Lĩnh Vực Giao Thông Đô Thị. Cả hai người đã có những đóng góp to lớn từ khi bắt đầu nghiên cứu này đến khi hoàn thành báo cáo. Ngoài ra, trong quá trình nghiên cứu này cả tại Nhật Bản và Việt Nam, chúng tôi đã nhận được sự hợp tác của MOFA, của Cơ Quan Hợp Tác Quốc Tế Nhật Bản (JICA), và của các Tổ công tác ODA tại địa phương, và của các cơ quan chính phủ Việt Nam, của các nhà tài trợ cũng như của các tổ chức phi chính phủ (NGOs). Nhân cơ hội này, chúng tôi xin bày tỏ lòng cảm ơn chân thành tới tất cả các bên liên quan với nghiên cứu này.

Cuối cùng, Đoàn đánh giá muốn lưu ý rằng những ý kiến trong báo cáo này không nhất thiết phản ánh quan điểm hoặc ý kiến của Chính Phủ Nhật Bản.

Tháng 2 năm 2014

Công Ty INGÉROSEC

Lưu ý : Báo Cáo Đánh Giá Phiên bản tiếng Việt này là Bản tóm tắt Báo Cáo Đánh Giá Hỗ Trợ Lĩnh Vực Giao Thông Đô Thị tại Việt Nam phiên bản tiếng Nhật.

Đánh Giá Hỗ Trợ Lĩnh Vực Giao Thông Đô Thị tại Việt Nam

Người đánh giá (Đoàn Đánh giá)

- Trưởng Đoàn đánh giá
Giáo sư Yasutami Shimomura, Giáo sư danh dự,
Đại học Hosei
- Cố vấn
Tiến Sĩ Hironori Kato, Giáo sư, Khoa công trình xây
dựng hạ tầng, Trường Cao học Bách khoa
- Tư vấn
Công ty INGÉROSEC

Thời gian nghiên cứu đánh giá

Tháng bảy năm 2013 – Tháng hai năm 2014

Quốc gia khảo sát thực địa

Cộng Hòa Xã Hội Chủ Nghĩa Việt Nam



Nguồn: UNOCHA

Bối cảnh, mục tiêu và phạm vi công việc đánh giá

Đối với Việt Nam một nước đang trên đà tăng trưởng cao, nhằm xây dựng mạng lưới giao thông đô thị, đến nay Nhật Bản đã tiến hành hỗ trợ xây dựng phần cứng, cũng như tiến hành hỗ trợ nâng cao năng lực hoạch định kế hoạch và quản lý duy tu, vận hành thông qua hợp tác kỹ thuật. Tuy nhiên, nhu cầu đó vẫn còn tiếp tục ở mức độ cao. Bản báo cáo này đánh giá tổng hợp hỗ trợ lĩnh vực giao thông đô thị mà Nhật Bản đã thực hiện chủ yếu tại Thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh từ năm 2006 đến năm 2012, với mục đích nhằm đưa ra kiến nghị cũng như bài học kinh nghiệm cho lập kế hoạch hỗ trợ và thực hiện các chính sách hỗ trợ từ đây về sau cho ngành. Bên cạnh đó, nhằm hướng tới đóng góp hữu ích cho quảng bá ODA dựa vào thông tin phản hồi của các nhà tài trợ khác cũng như chính phủ Việt Nam, và thực hiện nhiệm vụ giải trình với người dân Nhật Bản.

Tóm tắt Kết quả Đánh giá

Đánh giá tổng hợp đã thu được kết quả khả quan nhất định, thông qua tiêu chuẩn và chỉ tiêu được đặt ra. Tuy nhiên, việc đo lường trực tiếp hiệu quả ngoại giao là việc khó khăn, nên chỉ dừng lại ở mức độ hy vọng vào hiệu quả gián tiếp dựa vào hiệu quả kết hợp của lĩnh vực lân cận với lĩnh vực giao thông đô thị đó là xây dựng mạng lưới trục giao thông.

● **Quan điểm Phát triển**

(1) Chính sách Liên quan

Được hoạch định dựa vào mục tiêu phát triển của Việt Nam, phù hợp với chính sách trung kỳ và đề cương ODA cũng như phương châm kế hoạch hỗ trợ riêng cho Việt Nam, bên cạnh đó thông qua thảo luận giữa các nhà tài trợ, điều chỉnh phù hợp với nội dung hỗ trợ, phương châm hỗ trợ của các nhà tài trợ khác. Ngoài ra, có thể nói rằng Nhật Bản có ưu thế về mặt kỹ thuật và phương thức hỗ trợ. Do đó có thể luận rằng tính phù hợp của chính sách là rất cao.

(2) Hiệu quả của Dự án

Không chỉ góp phần phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam, mà còn có một tác động tích cực đến các công ty nước ngoài khi đầu tư vào quốc gia này. Thành quả của dự án về an toàn giao thông cũng được công nhận. Bên cạnh đó kết quả như giảm ùn tắc và cải thiện đi lại được nhìn thấy. Ngoài tác động đến lưu thông hàng hóa tại khu vực Bắc Bộ hay Nam Bộ, trong tương lai, dự kiến sẽ có kết quả rõ ràng trên diện rộng mà trọng tâm là Thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Nói tóm lại, tại thời điểm của bản báo cáo này, đã có kết quả khả quan, và được kỳ vọng sẽ có cống hiến to lớn trong tương lai.

(3) Tính Thích hợp của Quy trình Nghiên cứu

Tiến hành lựa chọn dự án, hoạch định kế hoạch và phương châm hỗ trợ cho từng quốc gia dựa trên thông tin thu thập của Văn phòng JICA và Đại sứ quán Nhật Bản tại Việt Nam. Dự án hỗ trợ chủ yếu do Văn phòng JICA Việt Nam thực hiện, cùng với trao đổi chặt chẽ với các cơ quan hữu quan, nỗ lực điều phối viện trợ đáp ứng những yêu cầu và nhu cầu của bên Việt Nam. Đó đó có thể quả quyết rằng các dự án đã được thực hiện một cách hợp lý. Tuy nhiên, việc tích lũy dữ liệu để đo lường kết quả một cách định lượng vẫn còn là một vấn đề. Bên cạnh đó, còn các vấn đề liên quan như chậm trễ dự án do ảnh hưởng của giải phóng mặt bằng v.v.. cần phải được thảo luận, chia sẻ tại hội nghị chính sách cơ sở hạ tầng và Tổ công tác ODA, và cần có hợp tác giữa các nhà tài trợ.

● Quan điểm ngoại giao

Tầm quan trọng về ngoại giao của việc hỗ trợ lĩnh vực này không phải là nhỏ, nhưng để đo trực tiếp ảnh hưởng ngoại giao là rất khó. Tuy nhiên, có thể kỳ vọng vào hiệu quả ngoại giao gián tiếp dựa vào hiệu quả của việc kết hợp phát triển giao thông đô thị với giao thông trục chính, làm tăng đầu tư trực tiếp nước ngoài và số lượng các công ty vào Việt Nam. Và nâng cao khả năng thương lượng cũng như tiếng nói của Nhật Bản với Việt Nam, một quốc gia đang có chiến lược phát triển công nghiệp. Để nhằm đánh giá với quan điểm ngoại giao, cần phải xem xét về hỗ trợ lĩnh vực giao thông bao gồm cả ngoại giao thông đô thị.

Kiến nghị Chính

(1) Đề xuất về tiếp cận chương trình

Tập trung chú ý nhiều hơn vào tính liên quan giữa các dự án trong chương trình, tính liên quan với các chương trình lân cận. Nên nhận thức rõ ràng hơn việc liên kết hữu cơ giữa các dự án hỗ trợ.



Cầu Nhật Tân đang xây

(2) Đề xuất về việc chia sẻ dữ liệu

JICA cần quản lý một cách hiệu quả các dữ liệu được khảo sát hoặc, sử dụng trong các dự án. Ngoài ra, hướng tới hoàn thành đường sắt đô thị, cần phải hoạch định kế hoạch hỗ trợ cho việc thu thập dữ liệu liên quan về thay đổi trong khu vực đi làm, khu vực đi học, khu vực thương mại.

(3) Vấn đề về phối kết hợp giữa các nhà tài trợ về vận hành cơ sở hạ tầng

Về vận hành cơ sở hạ tầng, cần thiết đẩy mạnh hiểu biết và nhận thức về công nghệ cho bên Việt Nam, song song với việc phối kết hợp trước giữa các nhà tài trợ. Đồng thời, các trao đổi liên quan đến các tiêu chuẩn cần được thực hiện ngay từ giai đoạn lập quy hoạch tổng thể và những công việc này cần đưa vào kế hoạch để có thể xem xét các đối sách cụ thể nhằm giải quyết các vấn đề.

Bài học kinh nghiệm

- Trong dự án phát triển nguồn nhân lực, không có cơ sở dữ liệu có thể nắm bắt được đối tượng đào tạo có phù hợp với lĩnh vực quản lý của tổ chức hay không? Và qua đào tạo đã có bao nhiêu người thuộc cấp quản lý và cán bộ của tổ chức đã được đào tạo? Do đó, cần thiết phải xây dựng cơ sở dữ liệu và tiếp tục theo dõi đào tạo nhân lực.
- Có nhiều dự án STEP chỉ có một nhà thầu tham gia đấu thầu và không ít những trường hợp do thiếu nhà thầu tham gia, phải đấu thầu lại, gây chậm trễ triển khai thi công. Các bên liên quan cả phía Nhật Bản và Việt Nam cần phải nỗ lực phối hợp ở cấp độ cao hơn để có thể giải quyết các vấn đề về thể chế như khó khăn trong đàm phán hợp đồng sau khi trúng thầu và chậm trễ trong nghiệm thu sau khi hoàn công.

Mục Lục

Lời mở đầu

Khái lược

Mục lục

Chương 1	Ý tưởng cơ bản của Báo cáo đánh giá	1
1-1	Chú ý đến hiệu quả giữa các dự án trong lĩnh vực, kết hợp với hiệu quả tương thích của các lĩnh vực có liên quan : “Phương thức tiếp cận chương trình” và những nỗ lực cải thiện	1
1-2	Vận dụng “Thủ pháp cơ cấu hóa vấn đề”	2
1-3	Xem xét lại hiệu quả ngoại giao	3
Chương 2	Phương châm đánh giá	7
2-1	Mục đích đánh giá	7
2-2	Đối tượng đánh giá	7
2-3	Khung đánh giá	8
Chương 3	Tóm tắt đánh giá và kiến nghị	14
3-1	Tóm tắt đánh giá	14
3-2	Kiến nghị	16
3-3	Bài học kinh nghiệm	19

Phụ lục

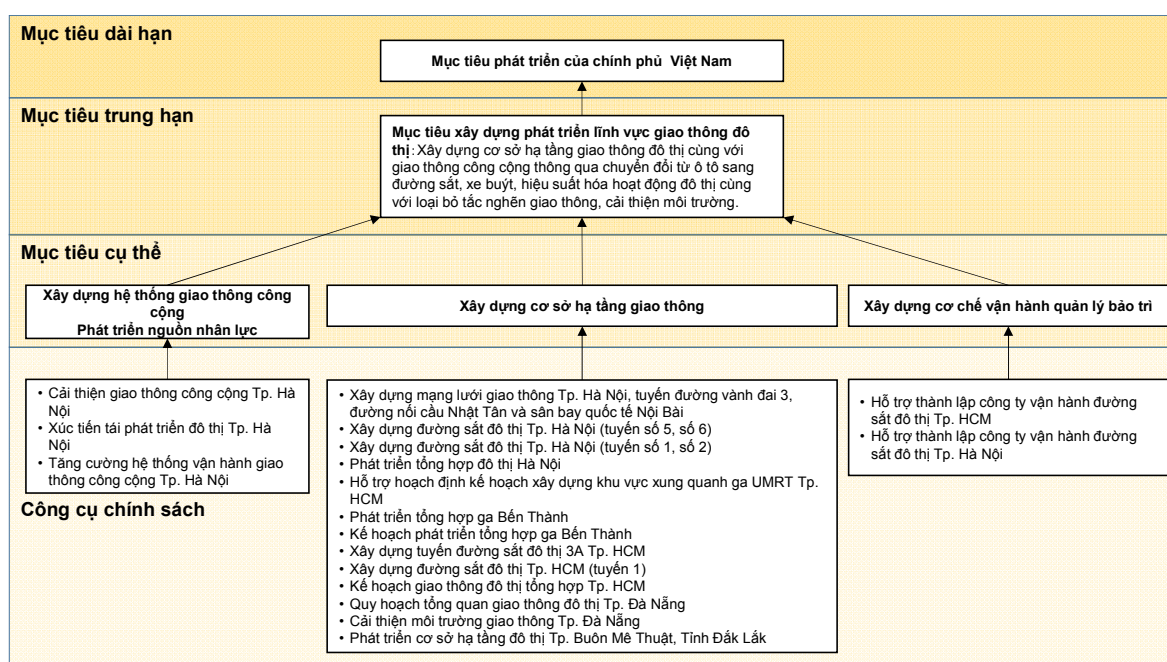
Hình ảnh

Chương 1 Ý tưởng cơ bản của Báo cáo đánh giá

Trên cơ sở “Hướng dẫn đánh giá ODA (phiên bản 8)”, Bản báo cáo này được tiến hành dựa trên các hạng mục đánh giá của Ủy ban Viện trợ Phát triển, Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD-DAC). Đồng thời, nỗ lực thực hiện đánh giá với đặc trưng riêng là đưa vào những sáng kiến mới, góc nhìn mới, bổ sung thêm một số kiến thức trong công tác đánh giá. Cùng với việc chia sẻ cách nhận thức vấn đề như trên, và kết quả sau khi thảo luận trong nhóm, “Ý tưởng căn bản của Báo cáo” được tóm lược theo 3 điểm sau đây.

1-1 Chú ý đến hiệu quả giữa các dự án trong lĩnh vực, kết hợp với hiệu quả tương thích của các lĩnh vực có liên quan : “Phương thức tiếp cận chương trình” và những nỗ lực cải thiện

Trong đánh giá dự án có nỗ lực áp dụng “Phương thức cận chương trình”. Kết quả tóm lược ý tưởng cơ bản của phương thức này trong trọng tâm công tác đánh giá về “Hỗ trợ lĩnh vực giao thông đô thị cho Việt Nam” như Hình 1. Tóm lại, có thể nói đây là phương thức kết nối hợp lý giữa các chính sách (cho từng dự án viện trợ) với mục tiêu dài hạn (Mục tiêu phát triển của chính phủ Việt Nam), mục tiêu trung hạn (Mục tiêu xây dựng phát triển lĩnh vực giao thông đô thị), mục tiêu ngắn hạn (xây dựng cơ sở hạ tầng, đào tạo nguồn nhân lực, xây dựng cơ chế v.v...).

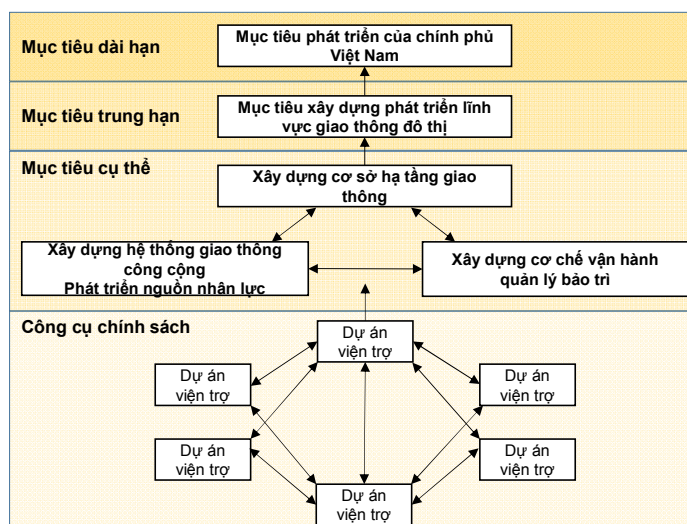


Hình 1 Sơ đồ khái niệm: Ý tưởng “Phương thức tiếp cận chương trình”

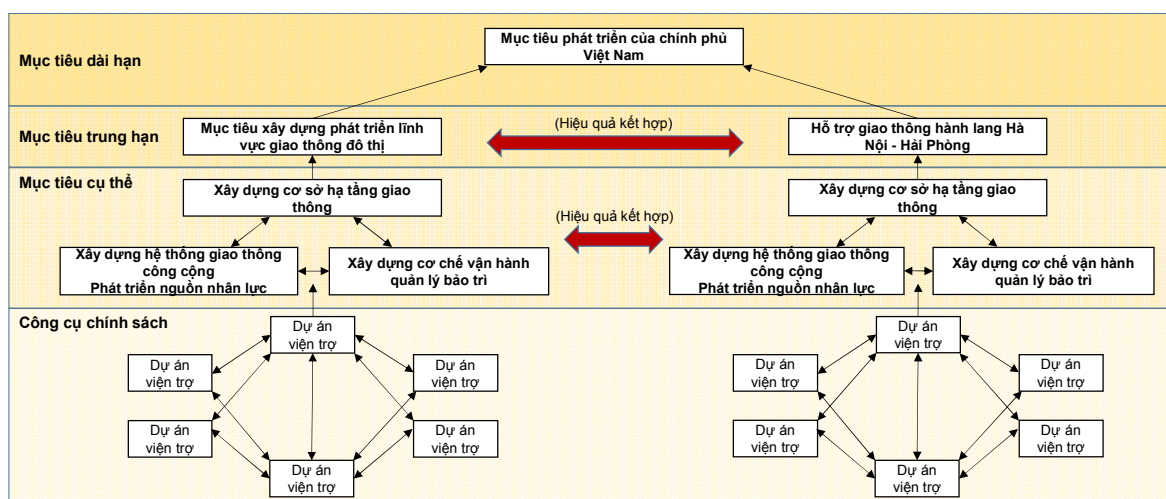
Việc bổ sung hoàn thiện để tiếp tục nâng cao hiệu quả của phương thức này được thể hiện trong Hình 2. Cần nhắc liên kết giữa các công cụ chính sách như các dự án hỗ trợ riêng biệt, hướng đến mục đích tăng cường lĩnh vực giao thông đô thị bằng hiệu quả kết hợp giữa các lĩnh vực. Mặc dù mục tiêu của Hình 1 và Hình 2 chỉ giới hạn đối tượng là lĩnh

vực giao thông đô thị, nhưng có không ít các lĩnh vực khác liên kết với lĩnh vực giao thông đô thị.

Hình 3 có xem xét đến việc đưa vào sự kết hợp với các lĩnh vực liên quan cũng như hiệu quả kết hợp giữa các lĩnh vực. Kết quả cho thấy rằng liên kết giữa các mục tiêu trung hạn tức là liên kết giữa các lĩnh vực có thể đóng góp vào việc đạt được mục tiêu dài hạn.



Hình 2 “Phương thức tiếp cận Chương trình”
Có xem xét quan điểm liên kết nội bộ



Hình 3 “Phương thức tiếp cận chương trình” có xem xét quan điểm liên kết giữa các lĩnh vực

1-2 Vận dụng “Thủ pháp cơ cấu hóa vấn đề”

Với phương thức tiếp cận nêu trên thì điểm cần phải lưu ý đó là khó nắm bắt được tổng thể vấn đề, bởi vì các dự án được hoạch định riêng biệt từ quan điểm riêng của chủ thể mỗi mảng trong lĩnh vực như "kế hoạch", "phát triển", "hỗ trợ" và "xây dựng". Đặc biệt, trong việc đánh giá ở mức độ lĩnh vực, số chủ thể liên quan nhiều, cấu trúc vấn đề cũng phức tạp, do đó khó nắm bắt được chính xác vai trò đối với toàn bộ từng mỗi vấn đề và tổng thể vấn đề. Vì vậy để nhằm điều chỉnh hạn chế này, trong đánh giá này đã áp dụng “Thủ pháp cơ cấu hóa vấn đề”¹, với việc nỗ lực nhằm nắm bắt tổng thể vấn đề chính sách

¹ Kato, H., Shiroyama, H. and Nakagawa, Y. (Nov. 2005). Thủ pháp tìm ra và nắm bắt vấn đề trong chính sách giao thông khu vực rộng – Phân tích trường hợp chính sách giao thông vùng Kanto, *Tuyển tập luận văn nghiên cứu Công nghệ Xã hội*, Vol.3, 214-230, Kato, H., Shiroyama, H. and Nakagawa, Y. (2014) Public policy structuring incorporating reciprocal expectation analysis, *European Journal of Operational Research*, Vol.233, No.1, pp.171-183.

một cách cân đối.

Mục đích của thủ pháp cơ cấu hóa vấn đề là phát hiện ra “đâu là vấn đề chính sách?” từ trong tình huống thực tế phức tạp và cụ thể là thiết lập các vấn đề chính sách, cũng như tạo ra các nhánh lựa chọn và quyết định chính sách. Về căn bản là nhận thức rằng “Tập hợp các vấn đề được nhìn thấy bởi các chủ thể liên quan, là nguồn gốc của vấn đề chính sách.” Trong trường hợp chính sách về giao thông, thì có nhiều bên liên quan trực tiếp và gián tiếp, ví dụ như người phụ trách hoạch định chính sách, người quản lý giao thông, người tham gia giao thông v.v... Thông qua đối thoại với các bên, tìm hiểu từng bên về việc yêu cầu gì và hoạt động với mục đích như thế nào. Và thông qua việc tổng hợp thông tin thu được, xác định chính sách có giá trị được coi là quan trọng đối với nhiều bên, sắp xếp và nắm bắt toàn thể vấn đề đối tượng, thực hiện mục đích cơ cấu hóa quan hệ nhân quả của vấn đề. Miêu tả nguyên nhân phát sinh vấn đề và kết quả theo dòng quan hệ nhân quả (Sơ đồ kết cấu vấn đề), và thông qua phân tích sơ đồ kết cấu vấn đề, sắp xếp mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau giữa các bên và những quan hệ giữa các chính sách được thực hiện. Qua đó, cùng với việc hiểu được chính xác hiệu quả tích cực và tiêu cực dự kiến khi thực hiện chính sách, phát hiện ra những vấn đề chính sách cần phải bổ sung trong tương lai nếu cần.

Để vận dụng triệt để thủ pháp cơ cấu hóa vấn đề thì phải xây dựng sẵn giả thuyết về sơ đồ nhận thức cơ cấu vấn đề, và dựa vào đó tiến hành phỏng vấn, khảo sát các bên liên quan trong một thời gian dài. Tuy nhiên Bản báo cáo đánh giá lần này bị giới hạn về thời gian nên không thể thực hiện phỏng vấn với quy mô đầy đủ. Do đó, đã cố gắng phân tích trong phạm vi giới hạn cho phép. Hy vọng rằng khảo sát lần này sẽ là một bước đệm cho việc vận dụng thủ pháp cơ cấu hóa vấn đề sau này.

1-3 Xem xét lại hiệu quả ngoại giao

Về việc đánh giá viện trợ từ quan điểm ngoại giao thì không thể có phương pháp luận rõ ràng. Vì vậy, cần phải có thử nghiệm xem xét từ nhiều góc độ.

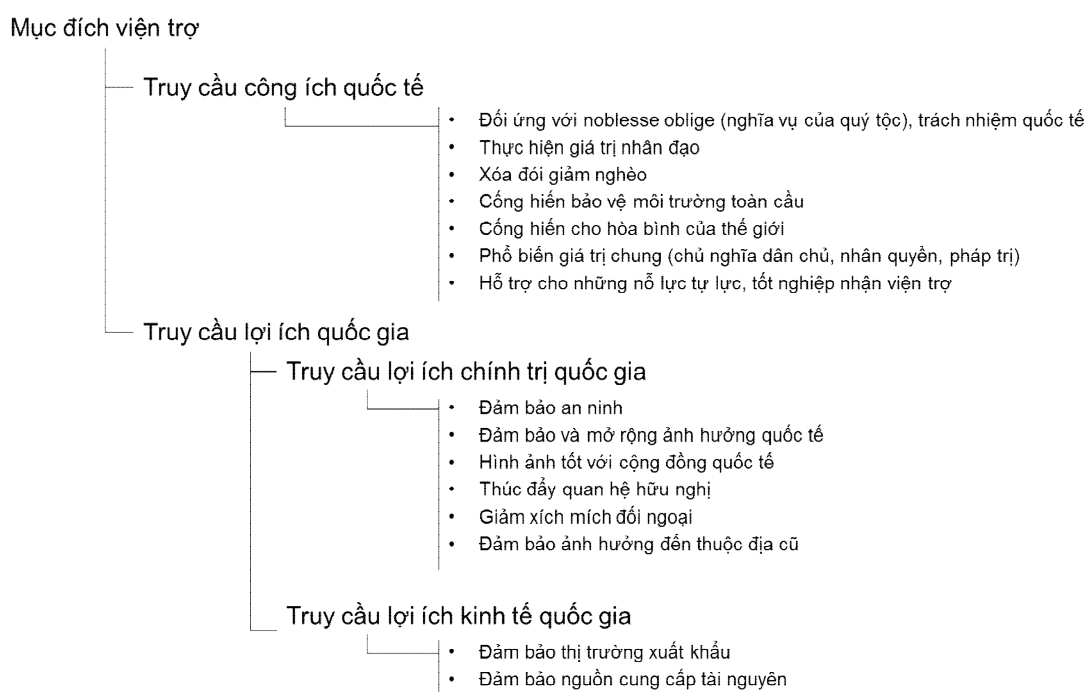
(1) "Truy cầu lợi ích quốc gia", một trong những mục đích hỗ trợ

Tổng hợp những lập luận từ những tài liệu về trước liên quan đến mục đích viện trợ², thì có thể phân chia thành "truy cầu lợi ích quốc gia" và "truy cầu công ích quốc tế". Nhiều quốc gia cung cấp viện trợ với mục đích truy cầu kết hợp hai mục đích này một cách đồng thời. Tuy nhiên mức độ quan trọng của công ích quốc tế vào lợi ích quốc gia trong chính sách viện trợ thì khác nhau tùy theo từng quốc gia cung cấp viện trợ. Truy cầu lợi ích quốc gia bao gồm “truy cầu lợi ích chính trị quốc gia” và “truy cầu lợi ích kinh tế quốc gia” (tham khảo Hình 4), nhưng so với truy cầu lợi ích kinh tế thì truy cầu lợi ích chính trị được cho là có liên quan chặt chẽ đến hiệu quả ngoại giao. Các hạng mục điển hình về việc lợi ích

² Shimomura, Y. (2011). Chính sách viện trợ phát triển, Chính sách công cộng quốc tế chuyên khảo 19. Nihon Keizai Hyouronsha Ltd., chương 3

chính trị được truy cầu bao gồm đảm bảo an ninh, sức ảnh hưởng quốc tế, hình ảnh tốt với cộng đồng quốc tế, quan hệ hữu nghị với các nước nhận viện trợ, giảm xích mích đối ngoại, duy trì ảnh hưởng đến thuộc địa cũ.

Nói chung, nếu có thể xác nhận được sự cống hiến của viện trợ đối với đảm bảo lợi ích chính trị (kinh tế) quốc gia, và kết quả đó giúp tăng cường khả năng đàm phán ngoại giao thì có thể cho rằng có sự hiện hữu của ảnh hưởng về đối ngoại. Hiệu quả đối ngoại tiêu biểu thường được biết đến đó là tăng cường quan hệ hữu nghị. Tuy nhiên, để kiểm chứng hiệu quả ngoại giao, thì không chỉ dừng lại đơn thuần ở quan hệ hữu nghị mà còn cần xác định được “đóng góp cụ thể trong đàm phán ngoại giao đối với nước đối tác”. Bởi vì ngay cả khi đã xác lập được quan hệ hữu nghị với nước đối tác, cũng có thể không nhận được đối ứng tích cực như mong muốn đối với việc liên quan đến lợi ích quan trọng của quốc gia viện trợ.



Hình 4 Mục đích viện trợ

Nguồn: Shimomura, Y. Chính sách viện trợ phát triển, Nihon Keizai Hyouronsha Ltd.

(2) Nắm bắt ảnh hưởng ngoại giao của viện trợ lĩnh vực

Đóng góp của viện trợ trong mặt lợi ích chính trị thông thường được thảo luận chú tâm đến việc cung cấp các viện trợ duy trì trong một thời gian dài hoặc tổng số tiền viện trợ giữa hai nước (có thể là giữa nhiều nước tùy trường hợp)³. Nếu áp dụng nguyên tiêu

³ Tài liệu tham khảo tiêu biểu như, Viện Nghiên cứu Hòa bình Kajima biên soạn “Hệ thống hợp tác kinh tế nước ngoài” quyển số 1, Hội xuất bản Viện nghiên cứu Kajima năm 1974; Nhóm nghiên cứu chính sách của Thủ tướng Ohira “Báo cáo Nhóm nghiên cứu chính sách của thủ tướng Ohira” Cục xuất bản Ủy ban quảng bá Đảng tự do dân chủ năm 1980, Carol Lancaster, Foreign Aid Diplomacy, Development, Domestic Politics, The University of Chicago Press, 2007 v.v...

chuẩn lập luận này vào trường hợp đánh giá đối tượng là lĩnh vực hay dự án nhất định thì rất khó. Không phải là toàn bộ viện trợ, mà cần thiết phải xác định việc hỗ trợ một lĩnh vực hoặc dự án cụ thể (trong Bản báo cáo này là “lĩnh vực giao thông đô thị đối với Việt Nam”) đã đóng góp như thế nào đối với khả năng đàm phán ngoại giao.

Có thể có hai con đường nắm bắt được hiệu quả trong việc hỗ trợ một lĩnh vực cụ thể, (nhóm) dự án cụ thể dẫn đến hiệu quả về ngoại giao. Thứ nhất, là trường hợp nước đối tác có nhu cầu rất lớn hoặc cấp bách vào thời điểm cung cấp viện trợ, do đó có thể nắm bắt được dễ dàng hiệu quả tương ứng với yêu cầu viện trợ. Một số ví dụ thuộc diện này như viện trợ khẩn cấp ứng phó với nguy cơ kinh tế như là “Hỗ trợ khẩn cấp về cho vay hàng hóa” (năm 1991) đối với Ấn Độ, hoặc là trong những viện trợ đối với Việt Nam thì có “Nghiên cứu phát triển hỗ trợ kinh tế hóa thị trường Việt Nam” (“Dự án Ishikawa”, năm 1995-2001). Tuy nhiên, không thể phủ định thời gian có thể duy trì hiệu quả của việc giải quyết nhu cầu cấp bách đó có giới hạn nhất định. Thứ hai, là trường hợp thành quả của hỗ trợ có tác động cực kỳ lớn, và nhận được đánh giá cao từ nước đối tác. Vào những năm giữa thập niên 80, ứng với yêu cầu mạnh mẽ của chính phủ Thái Lan kêu gọi Nhật Bản điều chỉnh thâm hụt mậu dịch⁴, thì viện trợ về công nghiệp hóa hướng tới xuất khẩu (liên kết đầu tư trực tiếp và viện trợ từ Nhật Bản) được tiến hành, và một ví dụ điển hình có thể nói đến ở đây là sự cải thiện nhanh chóng đối với việc “chống Nhật” đã có nhiều năm⁵.

(3) Trường hợp “Hỗ trợ lĩnh vực giao thông đô thị đối với Việt Nam”

Đối với lĩnh vực giao thông đô thị thì sao? Mặc dù tính quan trọng của lĩnh vực được thấy rõ ở Việt Nam, nhưng khó có thể nói rằng nó có nhu cầu cực kỳ cao hoặc là cấp bách. Và khó có thể khẳng định rằng thành quả của nhóm dự án viện trợ đang xuất hiện dần dần có tạo ảnh hưởng trực tiếp đến quan hệ ngoại giao với Việt Nam. Trước tình hình này, trong Báo cáo này đã tìm kiếm những hiệu quả về ngoại giao với quan điểm nhìn từ toàn ngành giao thông bao gồm các lĩnh vực giao thông lân cận. Giống như ví dụ trình bày sau đây, với xem xét hiệu quả tích cực về ngoại giao, quan trọng là chú ý đến việc liên kết chặt chẽ giữa lĩnh vực giao thông đô thị và các lĩnh vực giao thông lân cận (cụ thể là cơ sở hạ tầng giao thông “Hành lang Hà Nội-Hải Phòng”) chính là nguyên nhân chủ yếu hấp dẫn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Bên cạnh đó, khi xem xét hiệu quả về mặt ngoại giao, thì cần phải lưu ý đến những ký ức, ấn tượng, nhận thức chung của phía Việt Nam về tổng thể hỗ trợ ngành giao thông, chứ không giới hạn chỉ với giao thông đô thị. Ví dụ, không thể phủ định rằng, hỗ trợ xây dựng cầu Nhật Tân, một phần của lĩnh vực giao thông đô thị, dẫn đến gợi nhớ lại vụ tai nạn cầu Cần Thơ vì cùng là dự án xây dựng cầu với quy mô lớn. Từ những điểm này, Báo cáo này đã xem xét đến những kinh nghiệm đã xảy ra trước đây trong toàn thể ngành giao thông.

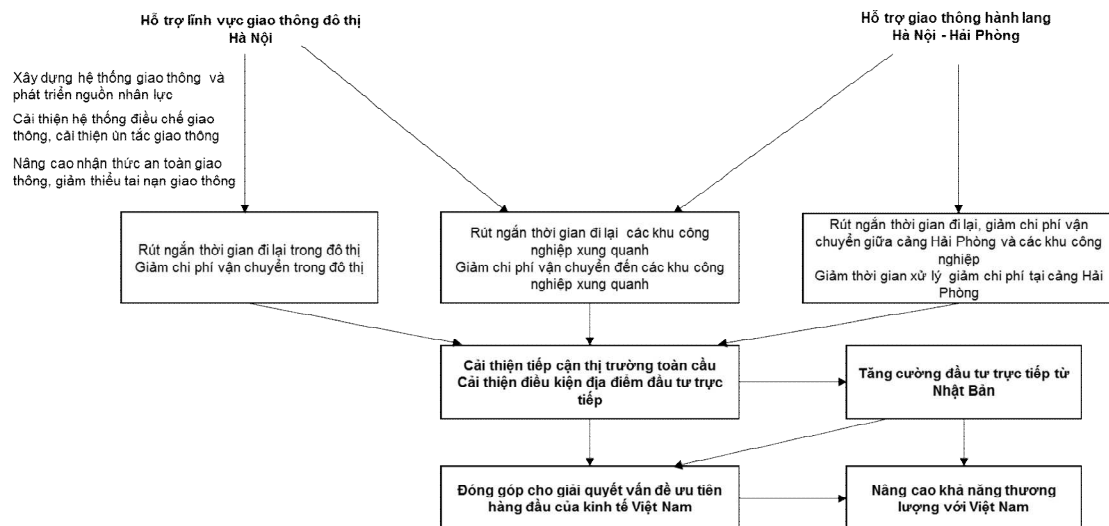
Đầu tư trực tiếp đang tăng nhanh từ Nhật Bản, được phía Việt Nam đánh giá cao là đóng góp cực kỳ “dễ thấy” của Nhật Bản. Sự gia tăng của đầu tư trực tiếp là một phản ánh

⁴ Sách trắng về Điều chỉnh cơ cấu quan hệ kinh tế Nhật Thái (năm 1985)

⁵ Shimomura, Y. tài liệu như bên trên, chương 8

việc cải thiện môi trường đầu tư, và thông qua phỏng vấn các công ty tư nhân của Nhật Bản tại Hà Nội và Hồ Chí Minh, đã thu được những đánh giá về hiệu quả lớn của cải thiện cơ sở hạ tầng giao thông đối với cải thiện điều kiện chọn địa điểm đầu tư. Tại miền Bắc Việt Nam, có kết quả khảo sát về việc viện trợ cơ sở hạ tầng giao thông đối với “Hành lang Hà Nội - Hải Phòng” kết nối thủ đô Hà Nội và cảng Hải Phòng dẫn đến giảm thiểu lớn về chi phí vận chuyển (mặc dù dự án về phát triển, hiện đại hóa quốc lộ và cảng không phải là đối tượng đánh giá lần này)⁶. Thông qua tiến hành đánh giá lần này, cũng đã xác nhận được hiệu quả liên kết với phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị ở Hà Nội có ý nghĩa quan trọng. Tại Thành phố Hồ Chí Minh cũng nhận thấy kết quả tương tự (ảnh hưởng được xem là tương đối thấp). Như trình bày từ trên tới đây, có thể nắm bắt được hiệu quả về ngoại giao của “Hỗ trợ lĩnh vực giao thông đô thị đối với Việt Nam” thông qua những đóng góp gián tiếp vào thu hút đầu tư trực tiếp. Những đóng góp đặc biệt rõ ràng ở miền Bắc Việt Nam liên quan đến hiệu quả ngoại giao được miêu tả ở Hình 5.

Cần lưu ý rằng khi lập luận về hiệu quả ngoại giao của hỗ trợ lĩnh vực giao thông cho Việt Nam, thì không chỉ là mặt tích cực, mà còn cần phải đưa vào xem xét cả những ảnh hưởng của vấn đề phát sinh ra xung quanh việc hỗ trợ ngành giao thông đối với Việt Nam trong những năm gần đây. Ví dụ cụ thể đó là, “Sự cố sập cầu Cần Thơ” và “Tranh cãi trong nước Việt Nam về xây dựng đường sắt cao tốc Bắc Nam” (mặc dù các dự án không phải là đối tượng đánh giá lần này), tuy nhiên để nhằm nắm bắt được toàn thể hiệu quả ngoại giao của viện trợ Nhật Bản, thì đòi hỏi phải đánh giá tổng hợp bao gồm cả các mặt tiêu cực⁷.



Hình 5 Hiệu quả (gián tiếp) từ quan điểm ngoại giao: Trường hợp miền Bắc Việt Nam

⁶ Kuchiki, A. (2007). Lý thuyết cụm công nghiệp Châu Á, Khả năng của quy trình, Nhà sách Hayama, p.28-33, ADB, JBIC, World Bank (2005). Connecting East Asia A New Framework for Infrastructure, ADB, JBIC, and the World Bank, pp.68-73

⁷ Dự án đường sắt cao tốc và xây dựng cầu Cần Thơ tuy không nằm trong dự án lĩnh vực giao thông đô thị, nhưng do tiến hành đánh giá với quan điểm ngoại giao, nên đã xem xét để đánh giá toàn diện hỗ trợ ngành giao thông nói chung (bao gồm các ngành lân cận) đã có hiệu quả ngoại giao như thế nào.

Chương 2 Phương châm đánh giá

2-1 Mục đích đánh giá

Đánh giá ODA của Bộ ngoại giao đã được triển khai để cải thiện quản lý nguồn vốn ODA đảm bảo vai trò của nó. Đánh giá riêng mỗi ngành với đối tượng là toàn bộ các hoạt động của ODA trong một ngành tại một nước, trong đó tiến hành kiểm chứng kế hoạch phát triển từng mỗi ngành và toàn bộ hoạt động của ODA trong ngành đó, kể đến nhằm đến mục đích tìm ra được những bài học để thực hiện các dự án và hoạch định chính sách viện trợ trong tương lai.

Khảo sát đánh giá này được tiến hành theo Hướng dẫn đánh giá ODA (phiên bản 8) của Bộ ngoại giao. Và đánh giá hỗ trợ lĩnh vực giao thông đô thị ở Việt Nam, xem xét tầm quan trọng của hỗ trợ cho Việt Nam. Mục tiêu của đánh giá lần này như sau:

- Tiến hành xem xét tập trung vào tình hình hỗ trợ của Nhật Bản đối với lĩnh vực giao thông đô thị ở Việt Nam.
- Đề xuất kiến nghị và bài học kinh nghiệm cho hoạch định chính sách và chương trình thực hiện hỗ trợ về tương lai cho lĩnh vực giao thông đô thị ở Việt Nam, và phản ánh vào trong kế hoạch hỗ trợ quốc gia đối với Việt Nam.
- Công bố kết quả đánh giá và thực hiện trách nhiệm giải trình với nhân dân Nhật Bản, và đồng thời cung cấp những phản hồi liên quan đến chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ khác nhằm góp phần trực quan hóa và cải thiện ODA của Nhật.

2-2 Đối tượng đánh giá

Việt Nam là nước có dân số đứng thứ ba Đông Nam Á (khoảng 90 triệu người), có thu nhập ở mức trung bình thấp, mức tăng trưởng cao với trung bình hơn 7% trong những năm 2000 và bình quân GNI trên đầu người là hơn 1.000 đô la Mỹ (năm 2010). Mặt khác, nhu cầu về cơ sở hạ tầng kinh tế như giao thông vận tải đang gia tăng cùng với tốc độ tăng trưởng kinh tế, trong khi đó phát triển cơ sở hạ tầng trong nước còn thiếu thốn, nên nhu cầu phát triển dự kiến có quy mô lớn.

Để duy trì tăng trưởng kinh tế cho đất nước này thì cần phải phát triển mạng lưới lưu thông hàng hóa, di chuyển của con người một cách trôi chảy và an toàn, đáp ứng thích đáng với nhu cầu giao thông vận tải đang tăng nhanh và tình hình đô thị hóa nhanh chóng. Để như vậy, cùng với xúc tiến phát triển cơ sở hạ tầng giao thông (đường bộ, đường sắt v.v...), cần phải đáp ứng những thách thức về đối sách an toàn giao thông, đảm bảo chất lượng nguồn nhân lực cho vận hành, quản lý bảo trì cơ sở hạ tầng giao thông. Thêm vào đó là xây dựng thể chế nhằm huy động khối tư nhân và thúc đẩy hợp tác công tư (PPP). Đặc biệt cần có những hỗ trợ phù hợp cho việc thực hiện các dự án PPP nhằm thúc đẩy phát triển cơ sở hạ tầng đang tăng lên trong những năm gần đây.

Trong khuôn khổ “Tăng cường sức cạnh tranh và tăng trưởng” trong phương châm viện

trợ riêng từng quốc gia đối với Việt Nam, nhằm phát triển mạng lưới giao thông đô thị, Nhật Bản đang thực hiện phát triển phần cứng dựa vào cho vay vốn để xây dựng, và hỗ trợ về phần mềm như thông qua hợp tác kỹ thuật tiến hành hỗ trợ hoạch định kế hoạch cũng như nâng cao khả năng vận hành, quản lý bảo trì. Báo cáo đánh giá này tiến hành đánh giá chung toàn bộ hỗ trợ lĩnh vực giao thông đô thị mà Nhật Bản đã thực hiện mà trọng tâm là Hà Nội và Hồ Chí Minh từ tài khóa 2006 đến 2012, với mục đích đưa ra đề xuất và bài học kinh nghiệm để thực hiện hỗ trợ và hoạch định kế hoạch hỗ trợ sau này cho cùng lĩnh vực. Kết quả đánh giá ở đây dựa trên thông tin tính đến thời điểm cuối tháng 12 năm 2013.

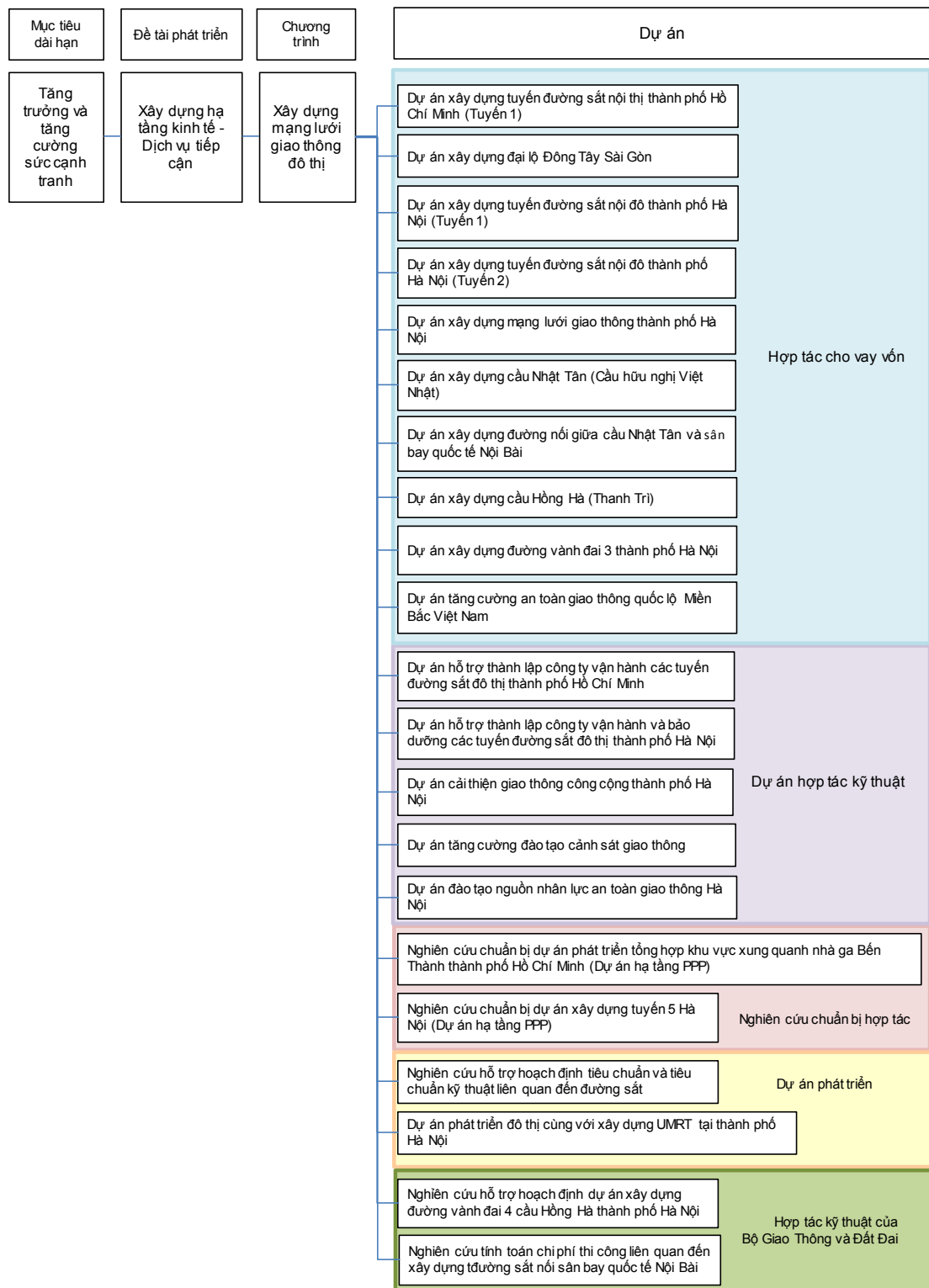
2-3 Khung đánh giá

Nghiệp vụ khảo sát lần này tiến hành đánh giá từ bốn khía cạnh dựa theo “Hướng dẫn đánh giá ODA (phiên bản 8)”, bao gồm ba khía cạnh “Đánh giá từ quan điểm phát triển”, đó là “Tính phù hợp của chính sách”, “Tính hiệu quả”, “Tính thích hợp của quy trình”, và thêm vào đó là “Đánh giá từ quan điểm ngoại giao”.

(1) Tính phù hợp của chính sách

Để nhằm kiểm chứng tính phù hợp của chính sách của hỗ trợ lĩnh vực này, lấy tiêu chuẩn đánh giá dựa vào các quan điểm là chính sách viện trợ trình bày tại Sơ đồ kết cấu mục tiêu (Hình 6) có sự nhất quán so với (a) Nhu cầu phát triển quốc gia sở tại, (b) Chính sách dài hạn của Nhật Bản (Đề cương ODA, chính sách trung hạn ODA), (c) Vấn đề được thế giới ưu tiên (Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDGs) v.v...) hay không. Hơn nữa, thực hiện phân tích trên quan điểm như (d) So sánh liên quan với các nhà tài trợ khác, (e) Hoạch định cũng như vận hành chính sách viện trợ có tận dụng được ưu thế của Nhật Bản hay chưa.

Sơ Đồ Kết Cấu Mục Tiêu

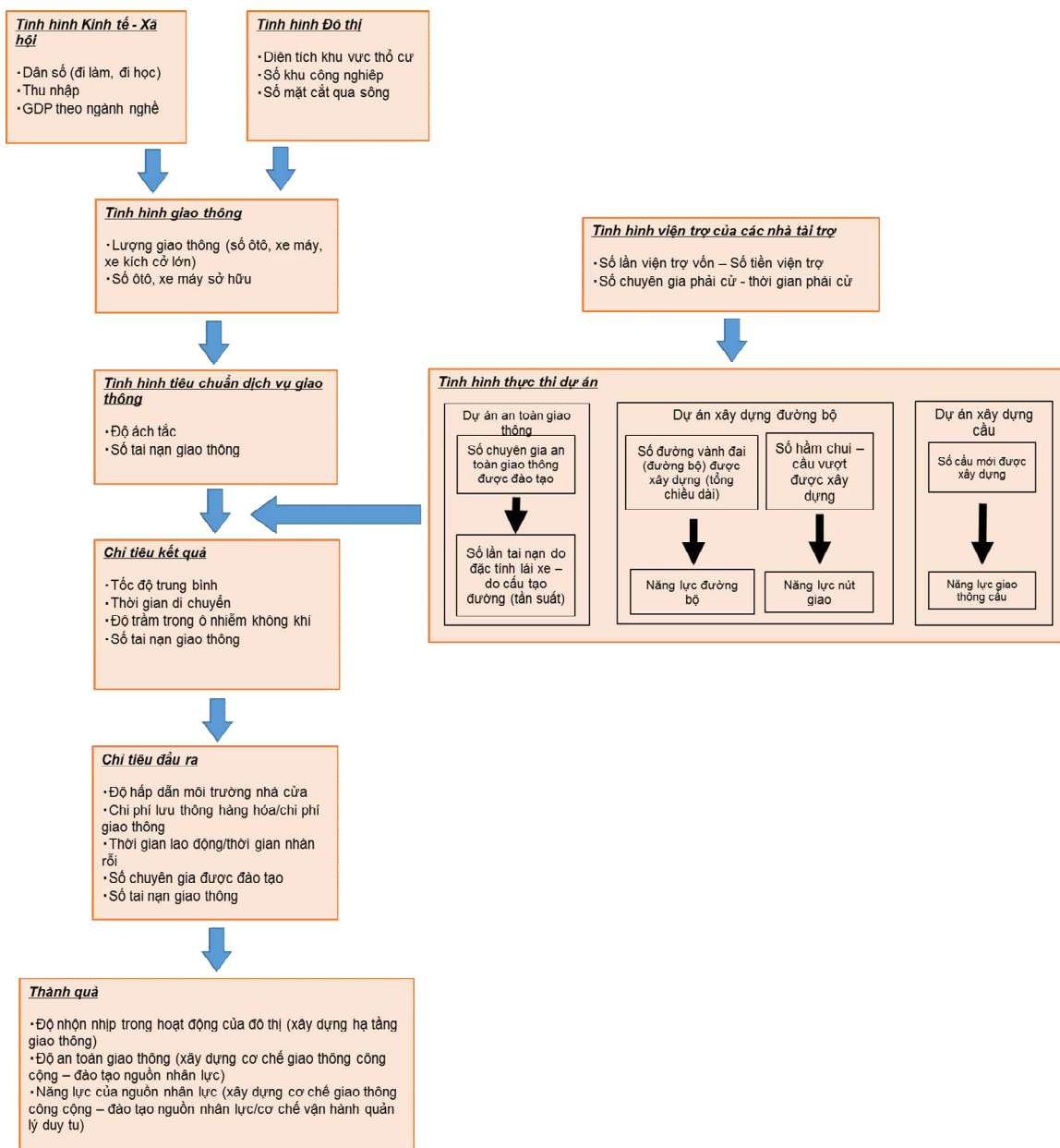


Hình 6 Sơ đồ kết cấu mục tiêu hỗ trợ lĩnh vực giao thông đô thị Việt Nam (2006 - 2012)

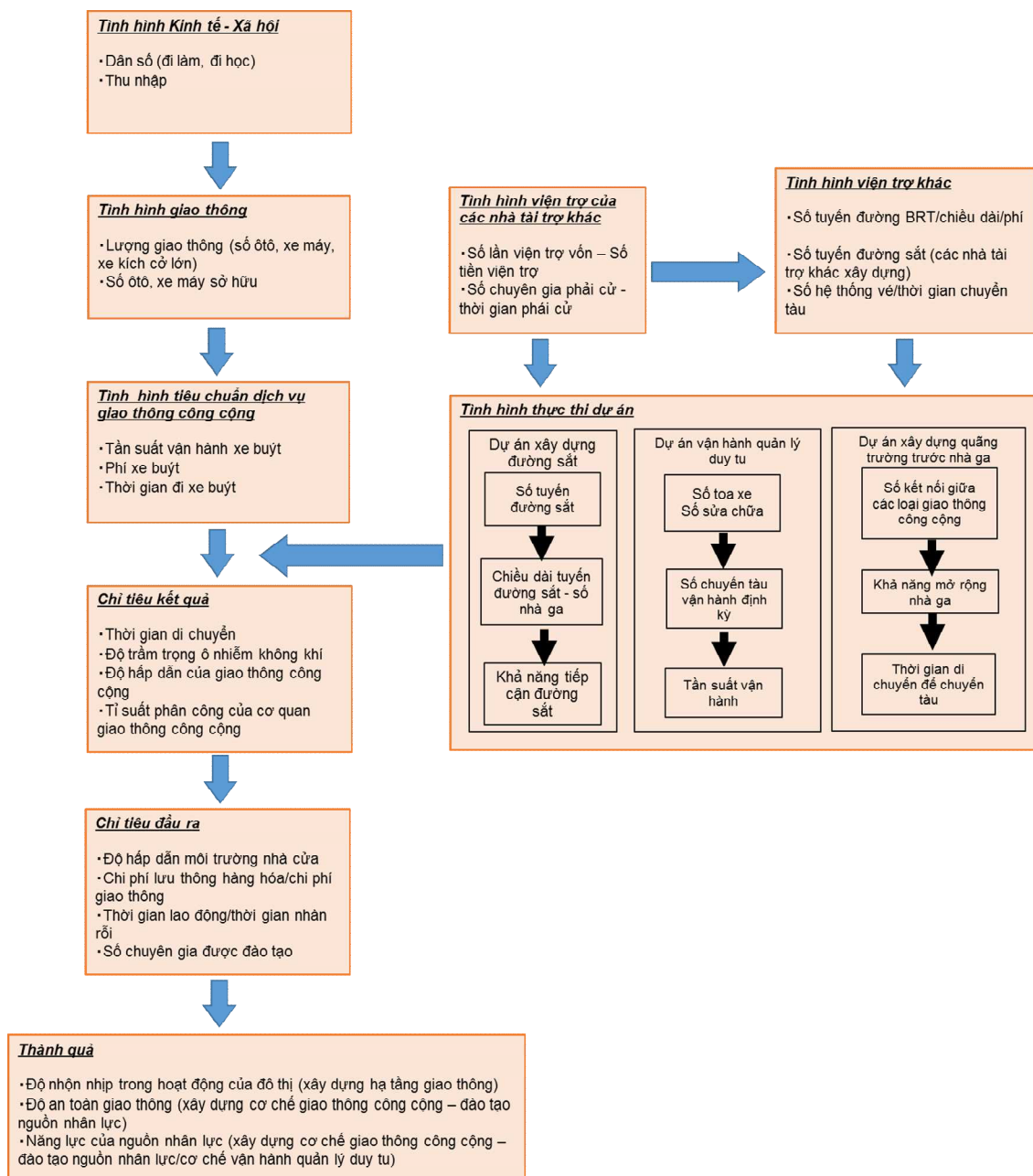
(2) Tính hiệu quả

Sắp xếp và phân tích theo mức độ đóng góp đạt được những mục tiêu như sau hay chưa, nhằm kiểm chứng mục tiêu đã đặt ra cũng như trọng tâm vấn đề khi thực hiện hỗ trợ cho lĩnh vực này đã đạt được đến mức độ nào. Đó là (a) Nắm bắt hiệu quả do viện trợ của Nhật Bản cho lĩnh vực giao thông đô thị (đầu ra, tác động v.v...), (b) Sự đạt thành những mục tiêu thách thức trọng tâm được đặt ra ban đầu. Ở đây, định lượng mục tiêu với con số cụ thể đối với toàn thể hỗ trợ về lĩnh vực giao thông đô thị cho Việt Nam chưa được quy định rõ ràng. Do đó, cùng với tham khảo những đánh giá trước đây, phân tích mức độ đạt được mục tiêu theo mỗi dự án, xem xét ảnh hưởng đối với toàn lĩnh vực, và (c) Tận dụng đầy đủ thông tin định tính thu được khi phỏng vấn những người có liên quan của Nhật Bản và Việt Nam. Từ đó, kiểm chứng tính hiệu quả từ quan điểm tổng hợp dựa vào (a) ~ (c).

Báo cáo này áp dụng “Thủ pháp cơ cấu hóa vấn đề” khi đánh giá tính hiệu quả. Qua việc áp dụng thủ pháp này, làm rõ quan hệ nhân quả của vấn đề và nguyên nhân liên quan đến giao thông đô thị ở Việt Nam, sắp xếp, nắm bắt cơ cấu vấn đề để từ đó đánh giá tổng hợp tính hiệu quả của hỗ trợ lĩnh vực này từ quan điểm như hiệu quả kết hợp, tính liên quan của các dự án. Cụ thể là, nêu ra những từ khóa liên quan đến nhân quả, vấn đề của giao thông đô thị từ thông tin thu được khi phỏng vấn, những yếu tố chính trong kế hoạch giao thông và đô thị và quy hoạch tổng thể kế hoạch giao thông và đô thị ở Hà Nội và Hồ Chí Minh. Cùng với việc áp dụng song song những điều đó, tiến hành phân tích và lập ra Hình 7, Hình 8 là sơ đồ cơ cấu vấn đề, dựa vào khảo sát sự quan hệ nguyên nhân và kết quả liên quan đến quan hệ nhân quả.



Hình 7 Sơ đồ cơ cấu vấn đề về xây dựng đường bộ - cầu đường (khái lược)
(Nguồn) Đoàn đánh giá biên soạn



Hình 8 Sơ đồ cơ cấu vấn đề về xây dựng đường sắt (khái lược)

(Nguồn) Đoàn đánh giá biên soạn

(3) Tính thích hợp của quy trình

Nhằm đánh giá tính hợp của chính sách hỗ trợ lĩnh vực này có thích hợp với quy trình được sử dụng nhằm đảm bảo tính hữu hiệu hay không, báo cáo này đã kiểm chứng những điều sau. (a) Phương pháp tiếp cận vấn đề và nỗ lực đối với thách thức (xúc tiến về phần cứng như đường bộ, đường sắt, cảng hàng không v.v..., các đối sách về an toàn giao thông, đảm bảo chất lượng nguồn nhân lực liên quan đến vận hành, quản lý bảo trì tài sản cơ sở hạ tầng giao thông) được đề ra rõ ràng trong phương châm viện trợ đối với Việt Nam đã được thực hiện hay chưa. (b) Nỗ lực nắm bắt liên tục nhu cầu của bên nhận hỗ trợ (lập ban tư vấn chính sách là những người thực hiện nghiệp vụ viện trợ tại thực địa,

lập các tiểu ban ngành v.v...) đã được thực hiện hay chưa. Bên cạnh đó, khảo sát và phân tích dựa trên những điều sau đây, và lấy đó làm tài liệu đánh giá, đó là (c) Thể chế thực hiện tổ công tác ODA tại thực địa và trong nước Nhật Bản (Bộ ngoại giao, cơ quan thực hiện) đã được lập ra hay chưa, (d) Đã có quy trình phù hợp để theo dõi nắm bắt định kỳ tình trạng thực hiện chính sách hay chưa, (e) Liên kết với các nhà tài trợ, cơ quan quốc tế, tư nhân khác (dự án PPP v.v...) đã được nỗ lực thực hiện thích đáng hay chưa.

(4) Đánh giá từ quan điểm ngoại giao

Để kiểm chứng hỗ trợ trong lĩnh vực này đã có được hiệu quả mong muốn đối với lợi ích quốc gia Nhật Bản hay chưa, thì Báo cáo này đã tiến hành khảo sát, phân tích như sau. (a) Tầm quan trọng về ngoại giao (Tầm quan trọng của ODA đối với Việt Nam, tầm quan trọng của hỗ trợ Việt Nam dựa trên lý tưởng ngoại giao của Nhật Bản v.v...). (b) Tác động nhân rộng mang tính ngoại giao (Đẩy mạnh quan hệ hữu hảo như tăng độ thân Nhật, giúp hiểu thêm về vị thế của Nhật Bản trong cộng đồng quốc tế, nâng cao sự hiện diện của Nhật Bản v.v...).

Vì rất khó để đánh giá một cách định lượng chính sách ODA của Nhật Bản có đóng góp vào lợi ích quốc gia hay chưa, nên Báo cáo này đã tiến hành đánh giá định tính qua việc thực hiện khảo sát các đối tượng liên quan.

Chương 3 Tóm tắt đánh giá và kiến nghị

3-1 Tóm tắt đánh giá

(1) Tính phù hợp của chính sách

Hỗ trợ về lĩnh vực giao thông đô thị đối với Việt Nam của chính phủ Nhật Bản phù hợp với mục tiêu phát triển của nước này, đó là mục tiêu “Trở thành nước công nghiệp đến năm 2010”. Có tính thống nhất với đề cương ODA và chính sách trung hạn trong chính sách dài hạn của Nhật Bản, và phương châm, kế hoạch viện trợ riêng từng nước đối với Việt Nam. Bên cạnh đó, cùng với thảo luận giữa các nhà tài trợ sao cho phù hợp với xu hướng viện trợ, nội dung hỗ trợ, phương châm viện trợ của các nhà tài trợ khác v.v... Hơn nữa, phát huy được ưu thế của Nhật Bản trong phương pháp viện trợ, mặt kỹ thuật v.v..., và rõ ràng là có quan hệ hỗ tương, bổ sung lẫn nhau với các nhà tài trợ khác. Do đó, có thể đánh giá rằng tính phù hợp của chính sách là cực kỳ cao.

(2) Tính hiệu quả

Báo cáo này vận dụng “Thủ pháp cơ cấu hóa vấn đề”, và đánh giá tổng hợp tính hiệu quả của hỗ trợ lĩnh vực này từ quan điểm hiệu quả kết hợp và quan hệ giữa các dự án. Bên cạnh đó, trong bối cảnh là có nhiều dự án đối tượng đang trong quá trình thực hiện, dựa vào sơ đồ cơ cấu vấn đề, tiến hành đánh giá bằng cách suy luận gián tiếp hiệu quả chưa được thể hiện ra.

Hỗ trợ cho lĩnh vực này không chỉ đóng góp cho phát triển cơ sở hạ tầng cho Việt Nam, mà còn được công nhận thành quả với tác động tốt, đáp ứng nhu cầu và thử thách đầu tư vào Việt Nam, đối với các doanh nghiệp nước ngoài bao gồm các doanh nghiệp Nhật Bản. Dự án liên quan về an toàn giao thông thì có thể nói là đã có kết quả là đạt được phần lớn mục tiêu được đưa ra ban đầu.

Một số đầu ra có thể nêu ra là nâng cao được tính lưu thông đường bộ, tăng năng lực giao thông tại các nút giao, giảm bớt ùn tắc giao thông, và thay đổi phương thức giao thông thông qua việc xây dựng đường sắt đô thị.

Ngoài ra, tác động của hỗ trợ này không chỉ ở nội, ngoại đô xung quanh vùng đối tượng là Hà Nội và Hồ Chí Minh, mà còn tác động đến lưu thông hàng hóa đến khu vực miền Bắc và miền Nam, kết nối đường bộ từ hai thành phố này với các thành phố khu vực ven biển và các cảng biển, dẫn đến thu hút mở các khu dân cư và các khu công nghiệp, thương mại mới. Và do tạo điều kiện đi lại đến các khu này, dự kiến sẽ có hiệu quả rõ rệt trên diện rộng mà trọng tâm là hai thành phố này.

Từ những điểm ở trên, hỗ trợ lĩnh vực này có hiệu quả nhất định tại thời điểm hiện tại, đối với việc đạt được mục tiêu của vấn đề lĩnh vực trọng điểm đã được đề ra trong phương châm viện trợ cho Việt Nam của Nhật Bản và kế hoạch triển khai dự án. Có thể kỳ vọng rằng sẽ có cống hiến to lớn trong tương lai.

(3) Tính thích hợp của quy trình

Thông qua nghiên cứu trong nước Nhật cũng như tại thực địa, đã xác định được hỗ trợ trong lĩnh vực này đã được thực hiện dựa trên quy trình thích hợp. Thông qua thảo luận dựa trên thông tin được Đại sứ quán và văn phòng JICA Việt Nam thu thập, phương châm viện trợ riêng từng nước và kế hoạch viện trợ riêng từng nước đối với Việt Nam đã được Bộ ngoại giao hoạch định. Bên cạnh đó, dự án thực thi được tuyển chọn trên cơ sở thông tin từ nước nhận viện trợ, và chủ yếu là được văn phòng JICA Việt Nam quản lý thực hiện dựa theo kết quả trao đổi chặt chẽ với các cơ quan hữu quan. Trong chuỗi quy trình, thông qua hội họp định kỳ hoặc khi cần thiết với chính phủ Việt Nam và với các nhà tài trợ khác, chia sẻ thông tin và tiến hành điều chỉnh, nỗ lực phản ánh yêu cầu và nhu cầu của phía Việt Nam và hợp tác điều phối với các nhà tài trợ.

Mặc dù vậy, cũng có trường hợp tiến độ công việc bị chậm trễ do thiếu nguồn nhân lực, hay giải phóng mặt bằng chậm do phía Việt Nam. Phát sinh chậm trễ về thanh toán từ phía Việt Nam do tiến hành nghiệm thu chậm, do đó cần phải tăng cường hợp tác thảo luận với phía Việt Nam trước khi tiến hành công việc.

Bên cạnh phần cứng được tiến hành xây dựng, việc đưa vào hệ thống như AFC v.v..., đang trở thành điểm tranh luận giữa các nhà tài trợ có liên quan. Trong tương lai, để tránh tình trạng thực hiện hỗ trợ trùng lặp, thì đối với hỗ trợ xây dựng phần mềm phụ theo phần cứng, cần phải quyết định dựa trên thảo luận trước đó của các bên liên quan.

Lưu ý rằng, qua khảo sát tại Nhật và tại Việt Nam cho thấy việc thu thập dữ liệu đã được sử dụng trong các dự án trước đây khá mất thời gian. Những dữ liệu và thông tin này hữu ích trong việc nắm bắt tình hình một cách định lượng và hiệu suất hóa công việc, khi hoạch định và đánh giá kế hoạch cho mỗi dự án. Vì vậy, việc quản lý một cách hiệu quả và xem xét lại các phương pháp tận dụng những dữ liệu và thông tin là rất quan trọng.

(4) Đánh giá từ quan điểm ngoại giao

Chính phủ Nhật Bản xem Việt Nam là đầu máy kéo cho sự phát triển khu vực sông Mekong, và cho rằng tầm quan trọng của quốc gia này trong việc xúc tiến liên kết và hội nhập kinh tế khu vực này là rất cao. Từ năm 2003 trở đi, sáng kiến chung Nhật Việt đã được thực hiện, Hiệp định đối tác kinh tế (EPA) Nhật Bản-Việt Nam có hiệu lực vào năm 2009 thúc đẩy quan hệ về kinh tế của hai nước. Theo điều tra của JETRO năm 2012, số doanh nghiệp Nhật Bản đầu tư sang Việt Nam là 1.783 doanh nghiệp. Các quan chức của chính phủ hai nước cũng qua lại thường xuyên, và hai bên đã đạt được thỏa thuận trong hội nghị thượng đỉnh nhằm mở rộng mối quan hệ “Đối tác chiến lược”, và tăng cường hợp tác hơn nữa về các lĩnh vực thương mại, đầu tư, xây dựng cơ sở hạ tầng, chính trị và an ninh. ODA là một công cụ ngoại giao, hỗ trợ ODA của Nhật Bản cho giao thông đô thị Việt Nam lớn kể cả về số tiền cũng như tỷ lệ, cho nên tầm quan trọng về mặt ngoại giao của hỗ trợ này không phải là nhỏ.

Tuy vậy, khó có thể đo trực tiếp được hiệu quả ngoại giao này. Mức độ quan hệ hữu nghị giữa hai nước và tình cảm thân Nhật của người Việt Nam là có thể cảm nhận rõ, nhưng tại

thời điểm của Bản báo cáo này, việc kiểm chứng hiệu quả trực tiếp đó là khó. Tuy nhiên, sự kết hợp quan hệ của xây dựng giao thông đô thị thuộc lĩnh vực giao thông đô thị với phát triển mạng lưới các trục giao thông chính trong các lĩnh vực lân cận sẽ sinh ra hiệu quả kết hợp dẫn đến gia tăng đầu tư nước ngoài trực tiếp và gia tăng số doanh nghiệp nước ngoài đầu tư sang Việt Nam, và có ý kiến cho rằng có thể kỳ vọng vào hiệu quả ngoại giao gián tiếp như tăng khả năng đàm phán và tiếng nói có ảnh hưởng của Nhật Bản đối với Việt Nam, một nước đang đưa công nghiệp hóa lên làm chiến lược quốc gia. Mặt khác, cũng có ý kiến cho rằng cần lưu ý đến hiệu quả ngoại giao tiêu cực mà hỗ trợ lĩnh vực giao thông ngoại giao thông đô thị có thể gây ra (mặc dù không phải là dự án thuộc đối tượng của Báo cáo này), ví dụ như, dự án xây dựng đường sắt cao tốc Nam Bắc đoạn Hà Nội – Vinh và đoạn Hồ Chí Minh – Nha Trang đã trở thành tranh luận lớn ở Việt Nam, hay như sự cố sập cầu Cần Thơ khiến nhiều người chết.

3-2 Kiến nghị

3-2-1 Đề xuất cho chính sách viện trợ, chiến lược viện trợ

(1) Đề xuất về phương thức tiếp cận chương trình

Phương thức tiếp cận chương trình hiện tại có ý nghĩa vì chú trọng liên quan đến mục tiêu dài hạn và dự án viện trợ riêng từng nước. Thêm vào đó là quan hệ hữu cơ giữa các dự án trong chương trình, và hơn nữa, xem xét sự kết hợp hữu cơ giữa các dự án viện trợ dựa vào chú trọng hơn về tính liên quan với các chương trình lân cận khác, qua đó có thể hoạch định định kế hoạch hỗ trợ có hiệu quả và hiệu suất hơn.

Xin nói về một ví dụ dự án xây dựng tuyến đường vành đai 3 ở Hà Nội. Để phát huy hiệu quả của dự án này thì không thể thiếu liên kết với cầu Thanh Trì. Không chỉ có thế, việc đẩy mạnh cùng lúc việc xây dựng cơ sở hạ tầng khác bao gồm đường sắt đô thị (dự kiến sẽ kết nối với nhau trong tương lai) cộng với phát triển về phần mềm như đào tạo nguồn nhân lực, củng cố thể chế, xây dựng hệ thống quản lý v.v... là quan trọng. Hình 2 miêu tả việc liên kết giữa các mục tiêu dưới và giữa các dự án viện trợ là quan trọng đối với việc đạt được mục tiêu trung hạn, mục tiêu dài hạn. Hơn nữa, kết quả xây dựng tuyến đường vành đai 3 làm rút ngắn thời gian đi đến các khu công nghiệp dọc hành lang Hà Nội - Hải Phòng, nhờ đó việc đi làm của các nhân viên quản lý cấp trung sống tại Hà Nội trở nên dễ dàng, giúp dễ dàng tuyển được nhiều người có năng lực ưu tú, phát sinh lợi ích cho các doanh nghiệp trong các khu công nghiệp. Để thực tạo nên một tình trạng như vậy, thì chìa khóa là sự liên kết giữa các lĩnh vực đô thị (giữa các mục tiêu trung hạn) và hỗ trợ cho giao thông hành lang Hà Nội - Hải phòng (mặc dù không phải là dự án thuộc đối tượng của Báo cáo này) như trình bày tại Hình 3. Nói cách khác, liên kết giữa mục tiêu ngắn hạn và các dự án viện trợ trong hai lĩnh vực hữu hiệu trong việc tạo ra hiệu quả viện trợ.

Không nên xem lĩnh vực đô thị là “vòng đóng kín”, mà nên xem như “vòng mở”, thì sẽ có thể đóng góp vào việc đạt được mục tiêu chương trình, phương thức tiếp cận vấn đề mà ban đầu đã đề ra. Những liên kết hữu cơ như thế này cũng đã được xem xét từ mỗi giai

đoạn kế hoạch, thẩm định, thực hiện, đánh giá dự án viện trợ, tuy nhiên, Báo cáo này muốn đưa ra đề xuất về nhận thức như là một phương châm rõ ràng hơn.

3-2-2 Đề xuất về phương pháp viện trợ và thủ tục viện trợ

(1) Đề xuất về chia sẻ dữ liệu

Dự án trong hỗ trợ lĩnh vực giao thông đô thị được lập kế hoạch và thực hiện có sử dụng dữ liệu cơ sở như lưu lượng giao thông đường bộ v.v... Trong trường hợp đó, việc áp dụng thích hợp kết quả khảo sát được tiến hành ở những dự án trước đó là quan trọng trong việc lập kế hoạch, thực hiện dự án một cách suôn sẻ.

Trong nghiên cứu đánh giá này, đã phải mất thời gian trả lời từ JICA đối với việc xin dữ liệu của Đoàn đánh giá. Việc quản lý, tận dụng một cách hiệu quả những dữ liệu đã thu thập được và sử dụng trong các dự án để từ những thay đổi của dữ liệu, tiến hành so sánh tình hình hiện tại với quá khứ, dự báo tình hình tương lai, là có giá trị hiệu suất hóa tác nghiệp và nắm bắt tình hình một cách định lượng khi hoạch định kế hoạch và đánh giá từng dự án.

Tại đây, JICA cần phải tiến hành quản lý tốt tài liệu, dữ liệu, kết quả khảo sát đã thu thập trong các dự án xây dựng hạ tầng giao thông như dự án xây dựng đường bộ, dự án xây dựng đường sắt v.v... đã thực hiện cho đến hiện tại. Ví dụ, cũng có thể áp dụng phương pháp quy định sẵn trước định dạng dữ liệu (thiết lập năm nghiên cứu, tên dự án, số mã mạng lưới giao thông v.v...) từ khi khởi đầu nghiên cứu quy hoạch tổng quan và thực thi dự án, và sau đó trong khi thực hiện khảo sát hoặc thực thi dự án thì cũng dựa vào định dạng chung đó để tiến hành thu thập, sắp xếp dữ liệu.

Bên cạnh đó, trong tương lai, dựa vào phát triển đường sắt đô thị và khuyến khích sử dụng tuyến xe buýt, dự kiến có biến đổi về tình hình giao thông cũng như thời gian di chuyển, thay đổi phương thức giao thông hoặc khu vực cư trú sẽ phát triển ra ngoại thành. Việc nắm bắt (thu thập dữ liệu) định lượng về biến đổi tình trạng kinh tế xã hội ở mảng đi làm, đi học, buôn bán là thước đo quan trọng đối với đầu ra và tác động trong đánh giá lĩnh vực giao thông đô thị. Những quan điểm như vậy có giá trị sử dụng ngay cả khi đánh giá hiệu quả của toàn thể chương trình, phương thức tiếp cận vấn đề. Thêm vào đó, việc tích tụ dữ liệu như vậy sẽ trở thành nguồn thông tin quan trọng khi xem xét lại quy hoạch tổng quan giao thông của các đô thị. Nên tiến hành xem xét thu thập dữ liệu tại thời điểm hoạch định kế hoạch cùng với thực hiện nghiên cứu ngay hiện tại, trước khi hệ thống đường sắt đô thị được hoàn thành, bởi vì có khả năng sau khi đường sắt đô thị hoàn thành thì giao thông đô thị của Thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh sẽ có thay đổi lớn.

Những điểm cần phải lưu ý là việc thu thập, quản lý toàn bộ dữ liệu liên quan đến giao thông của Việt Nam phải do phía Việt Nam đứng ra thu thập và quản lý dữ liệu, không thể dựa vào hỗ trợ của Nhật Bản. Tuy nhiên, phía Việt Nam còn thiếu năng lực thu thập dữ liệu nắm bắt tình trạng giao thông qua nhiều năm, hoặc chưa hiểu biết về tính quan trọng của quản lý dữ liệu. Trong dự án đào tạo nguồn nhân lực an toàn giao thông, đối tượng của

báo cáo đánh giá này đã tiến hành thu thập và quản lý dữ liệu về tai nạn giao thông, và kết quả là dựa vào đó có thể hiển thị một cách định lượng sự thay đổi số tai nạn. Do đó thông qua ví dụ thành công như vậy, thì việc tiến hành hỗ trợ kỹ thuật về thu thập, quản lý dữ liệu, để Việt Nam có thể tự mình tiến hành được thu thập và quản lý dữ liệu là quan trọng. Lúc đó, cần phải lưu ý đến khả năng bị giới hạn về vốn của Việt Nam, ví dụ để nắm bắt được tình hình giao thông trên đường bộ, cần chỉ đạo phương pháp tìm ra những tuyến đường bộ quan trọng (nơi khảo sát), những nhà ga hoặc trạm tiêu biểu của các tuyến xe buýt và đường sắt, phương pháp thu thập dữ liệu tốt một cách có hiệu quả để đo lường được số khách lên xuống và lưu lượng giao thông.

(2) Thách thức về phối hợp giữa các nhà tài trợ trong phương diện vận hành cơ sở hạ tầng

Hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng đường sắt và đường bộ v.v... tại Việt Nam được thực hiện bởi nhiều nhà tài trợ bao gồm Nhật Bản. Kết quả có thể thấy rõ ở liên kết phần cứng, tuy nhiên đối với liên kết phần mềm đang còn có vấn đề. Ví dụ điển hình là hệ thống thu phí tự động (AFC). Tại thời điểm của Báo cáo đánh giá này, Nhật Bản, Pháp, Trung Quốc đang tác động vào Việt Nam để đưa hệ thống AFC của nước mình vào, và điều này đã gây tranh luận giữa các nhà tài trợ về việc hệ thống của nhà tài trợ nào sẽ được áp dụng. Trong tương lai cần suy nghĩ đến việc tận dụng các nguồn vốn tư nhân như dự án PPP v.v..., và xem xét các đối sách cụ thể như phối hợp giữa các nhà tài trợ từ trước về việc áp dụng hệ thống, hoặc thông qua thảo luận về tiêu chuẩn chung của phần mềm từ giai đoạn hoạch định quy hoạch tổng thể và đưa vào trong kế hoạch.

Bảng 3 Nội dung đề xuất, độ ưu tiên, danh sách đối tượng đề xuất

Nội dung đề xuất		Độ ưu tiên	Đối tượng đề xuất chính
<Mức độ phương hướng chiến lược, chính sách viện trợ>			
Có xem xét đến hiệu quả trực tiếp, hiệu quả gián tiếp, hiệu quả kết hợp giữa các lĩnh vực trong phương thức tiếp cận chương trình		Thực hiện sớm	Phòng phụ trách thuộc Bộ ngoại giao, JICA
<Mức độ thủ tục hỗ trợ, phương pháp hỗ trợ>			
Đề xuất về chia sẻ dữ liệu	Quản lý một cách hiệu suất dữ liệu trong nội bộ JICA	Thực hiện sớm	JICA
	Hỗ trợ nước đối tác về thu thập dữ liệu		
Vấn đề về điều chỉnh giữa các nhà tài trợ trong phương diện vận hành cơ sở hạ tầng		Thực hiện trung kỳ	Phòng phụ trách thuộc Bộ ngoại giao, JICA

(Chú thích) Sớm là trong 1 năm, trung kỳ là trong vòng 2 đến 3 năm.

3-3 Bài học kinh nghiệm

Từ kết quả của đánh giá này, rút ra những điều cần lưu ý như sau đây, và có thể áp dụng với phạm vi rộng không chỉ đối với Việt Nam mà còn có thể áp dụng với các quốc gia khác.

(1) Theo dõi phát triển nguồn nhân lực

Trong dự án đào tạo nguồn nhân lực, thì việc có bao nhiêu người là nhà chuyên môn, nhân viên chuyên ngành gì thuộc lĩnh vực nào đã được đào tạo, là chỉ tiêu đánh giá, tuy nhiên không có cơ sở dữ liệu được sắp xếp một cách định lượng, hệ thống như về số chuyên gia được phái cử, số chuyên viên kỹ thuật đã được đào tạo trong dự án, công việc và chức vụ sau khi đào tạo. Đặc biệt, hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực liên quan đến hỗ trợ thành lập công ty vận hành đường sắt đô thị, là một lĩnh vực khó có thể nắm bắt được kết quả bằng dữ liệu⁸. Do đó, việc theo dõi tình hình hoạt động sau khi về nước như tăng lớp quản lý kinh doanh và cán bộ trong tổ chức liên quan, của những học viên tham gia khóa tu nghiệp trong dự án tu nghiệp tại Nhật Bản và những người có kinh nghiệm du học theo lĩnh vực đào tạo viện trợ không hoàn lại (JDS) là rất quan trọng đối với xem xét hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực sau này. Cần phải thúc đẩy xây dựng cơ sở dữ liệu, theo dõi đào tạo nhân lực hợp lý.

(2) Các vấn đề về đấu thầu và hợp đồng xây lắp

Với đặc trưng về hỗ trợ của Nhật Bản trong những năm gần đây như việc áp dụng khoản vay đặc biệt dành cho đối tác kinh tế (STEP) và đã đạt được kết quả nhất định như việc áp dụng kỹ thuật SPSP trong xây dựng cầu. Những kỹ thuật như thế này, các nhà thầu Việt Nam khó có thể thi công riêng lẻ, nên cần có sự tham gia hỗ trợ của Nhật Bản. Vì vậy, khoản vay STEP với điều kiện vay ràng buộc đã được đưa vào một cách tích cực, nhưng cũng nảy sinh nhiều vấn đề khi áp dụng khoản vay STEP.

Những ví dụ điển hình về các vấn đề dự án STEP gặp phải, thông qua phỏng vấn, đó là khác với đấu thầu cạnh tranh quốc tế thông thường, có nhiều trường hợp chỉ có một nhà thầu tham gia hay thậm chí không có nhà thầu tham gia phải đấu thầu lại dẫn đến việc, chậm triển khai thi công. Ngoài ra, phía Việt Nam muốn tránh trường hợp đấu thầu chỉ có một nhà thầu vì trường hợp này dễ gây ra những nghi ngờ về việc thông thầu giữa chủ đầu tư và nhà thầu,

Liên quan đến trường hợp đấu thầu trong một dự án giao thông đô thị, tuyến đường sắt đô thị số 1 Thành phố Hồ Chí Minh (gói thầu 1), do không có nhà thầu nào tham gia, chủ đầu tư đã phải tổ chức đấu thầu lại và chia thành hai gói 1A và 1B. Gói thầu 2 cũng chỉ có một nhà thầu tham gia. Trong trường hợp tổ chức đấu thầu lại, thời gian thi công sẽ bị chậm trễ, và thực sự khó khăn khi tiến hành đấu thầu lại khi xem xét về thời hạn giải ngân.

⁸ Ngược lại, hỗ trợ với mục đích nâng cao an toàn giao thông v.v... xem chỉ tiêu kết quả là số vụ tai nạn giao thông trước và sau dự án, là lĩnh vực dễ có thể cấu trúc cơ sở dữ liệu.

Bên cạnh đó, qua khảo sát thì có nhiều ý kiến cho rằng đàm phán hợp đồng thường gặp rất nhiều khó khăn, đồng thời công tác nghiệm thu sau khi công trình hoàn thành cũng rất chậm. Việc này có thể do sự thiếu hiểu biết của phía Việt Nam về giá trị/ các khoản chi phí của hợp đồng xây lắp. Về chi phí xây lắp, hai bên Nhật Bản và Việt Nam có quan điểm khác nhau về chi phí gián tiếp và phí quản lý chung. Ví dụ như, các chi phí cho công tác an toàn bao gồm rất nhiều hạng mục như các công trình phụ trợ an toàn, giàn giáo, phí bảo hiểm v.v... Những khoản này thường được tính vào chi phí thi công trực tiếp hoặc gián tiếp, ảnh hưởng đến toàn bộ chi phí thi công. Ngoài ra, chậm trễ trong công tác nghiệm thu có thể do phía Việt Nam hiểu biết chưa đầy đủ đối với việc áp dụng mẫu hợp đồng xây lắp quốc tế FIDIC⁹ và các thỏa thuận khác. Mặc dù phía Việt Nam cũng đã bổ sung một số tiêu chuẩn chất lượng xây dựng vào tiêu chuẩn Việt Nam, nhưng phía Nhật Bản phải mất thời gian để hiểu được tiêu chuẩn đó. Những vấn đề như thế này mang tính hệ thống, do đó cả hai phía Việt Nam và Nhật Bản cần phải có nỗ lực với cấp độ cao hơn nữa để giải quyết.

⁹ Các điều khoản hợp đồng liên quan đến thi công xây dựng quốc tế do FIDIC (Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils; Liên Minh Tư Vấn Công Trình Quốc Tế) biên soạn. Các cơ quan tài chính quốc tế như Ngân Hàng Thế giới v.v... và các dự án cho vay của chính phủ Nhật Bản áp dụng làm các điều khoản hợp đồng, do đó được sử dụng trong hợp đồng xây dựng quốc tế tại nhiều quốc gia mà tiêu biểu là các quốc gia đang phát triển.

Ảnh



Xây dựng mạng giao thông Thành phố Hà Nội
(Quang cảnh nút giao Kim Liên)



Xây dựng mạng giao thông Thành phố Hà Nội
(Cải tạo đường Trần Khát Chân)



Xây dựng mạng giao thông Thành phố Hà Nội
(Nút giao Ngã Tư Sở)



Xây dựng cầu Nhật Tân (Cầu Hữu Nghị Việt - Nhật)
(Hà Nội)



Tình trạng tuyến vành đai số 3
(Hà Nội)



Hiện trường tuyến số 2 đường sắt đô thị Hà Nội
(thị sát cầu vượt)



Đại lộ Đông Tây (Hồ Chí Minh)



Trong hầm Đại lộ Đông Tây (Hồ Chí Minh)



Bảng giới thiệu công trường thi công tuyến số 1
đường sắt đô thị (Hồ Chí Minh)



Thị sát công trường thi công tuyến số 1 đường sắt
đô thị (Hồ Chí Minh)