



Nghiên cứu đánh giá

Số tham chiếu: SAP: VIE 2009-27
Đánh giá Chương trình Hỗ trợ Ngành
Tháng 8/2009

Việt Nam: Lĩnh vực Vệ sinh, Cấp Nước và Dịch vụ Đô thị

Vụ Đánh giá Độc lập

Asian Development Bank

TÓM LƯỢC TỔNG QUAN

Mục tiêu chính của đánh giá chương trình hỗ trợ ngành (SAPE) về dịch vụ đô thị, vệ sinh và cấp nước (WSS) tại Việt Nam là nhằm đóng góp cho đánh giá chương trình hỗ trợ quốc gia (CAPE) năm 2009. Công tác đánh giá chương trình hỗ trợ ngành (SAPE) chủ yếu nhằm vào giai đoạn 1999-2008, giai đoạn tính từ đánh giá chương trình hỗ trợ quốc gia (CAPE) 1999, tuy nhiên nó cũng bao gồm cả một số dự án đang triển khai từ kỳ trước, nhưng tác động của chúng chưa được đánh giá đầy đủ trong CAPE 1999. Bên cạnh những thảo luận với các bộ liên quan tại Hà Nội, Đoàn Đánh giá Độc lập (IEM) còn tổ chức các đợt thực địa trong tháng 10 -11/2008 và tiến hành các cuộc thảo luận nhóm tập trung với nhiều bên liên quan khác nhau tại bảy thành phố hoặc thị xã đã nhận khoản vay hỗ trợ từ Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB). Ít nhất một thành phố hoặc thị xã nằm trong bảy khoản vay đó đã được xử lý trong thời gian thực địa.

Việt Nam là quốc gia đông dân thứ 12 trên thế giới, với dân số 83,2 triệu người vào năm 2006. Khoảng 25% tổng dân số (30% theo ước tính năm 2008) sống tại các khu vực đô thị. Mặc dù tỷ lệ đô thị hóa còn tương đối thấp, mức tăng trưởng dân số hàng năm lên đến 3,3% có nghĩa là khu vực đô thị có thể sẽ có thêm 12 triệu người vào cuối thập kỷ này. Sự chuyển đổi từ một nền kinh tế chủ yếu dựa vào nông nghiệp sang nền kinh tế công nghiệp hóa đã biến Việt Nam từ vị trí là một trong những nước nghèo nhất châu Á trở thành một trong những nước tăng trưởng nhanh hàng đầu châu Á. Mức nghèo đã giảm đáng kể từ 58.1% năm 1993 xuống còn 16% năm 2006. Tuy nhiên, điều đó đã tạo ra những vùng có mật độ dân số cao, với tình trạng môi trường hủy hoại ở các thành phố, dẫn đến nhu cầu ngày càng cao về cơ sở hạ tầng, bao gồm cả cơ sở hạ tầng vệ sinh và nước sạch. Trong những năm 1990, trước cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997, nền kinh tế tăng trưởng với tốc độ bình quân 8%. Tốc độ tăng trưởng giảm xuống sau khủng hoảng trước khi lại vượt lên vào những năm 2000. Tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm từ 1999 đến 2006 là 7,5%, đứng thứ hai tại châu Á, sau Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa. Với cuộc khủng hoảng toàn cầu hiện nay, nền kinh tế dự kiến tăng trưởng 4,9% năm 2009 và 6,5% năm 2010, theo tài liệu *Triển vọng Phát triển Châu Á 2009* của ADB.

Các ưu tiên của Chính phủ

Vào thời điểm chuyển giao thế kỷ, khi Việt Nam đã bắt đầu thể hiện những dấu hiệu phục hồi từ cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, một loạt các nhu cầu cải cách cấp thiết được đặt ra cho thể chế mới, nhằm thay đổi về cơ cấu hành chính để quản lý phát triển một cách hiệu quả hơn. Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội 2001-2005 đã nhận thức được thể chế kinh tế thị trường cùng với nền kinh tế nhà nước tiếp tục giữ vai trò chủ đạo. Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội giai đoạn 2006-2010 đã vạch ra những sáng kiến chính sách nhằm đưa Việt Nam từ nhóm quốc gia thu nhập thấp lên nhóm các quốc gia thu nhập trung bình, với những bước đi mạnh mẽ theo nền kinh tế thị trường, đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế, cải thiện chất lượng nguồn nhân lực, vì mục tiêu hiện đại hóa, công nghiệp hóa, thực hiện công bằng xã hội và công bằng giới, và phát triển hệ thống an sinh xã hội.

Ngày 21 tháng 5 năm 2002, Thủ tướng Chính phủ thông qua Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo, tạo khuôn khổ cho công tác điều phối viện trợ. Một bước đột phá về phân cấp hỗ trợ phát triển đã được thực hiện năm 2006 khi Văn phòng Thủ tướng ban hành Nghị định số 131, quy định về Quy chế Quản lý và Sử dụng Nguồn Hỗ trợ Phát triển Chính thức. Nghị định này đã trao thẩm quyền pháp lý cho các “chủ dự án” – trong các dự án của ADB, các cơ quan quản lý như Ủy ban Nhân dân tỉnh (UBND) – nhằm vận động các dự án và tiểu dự án ODA, ra quyết định đầu tư, và lựa chọn nhà thầu. Sau khi dự án đề xuất được Văn phòng Thủ tướng thông qua, công tác chuẩn bị dự án được triển khai, nghiên cứu khả thi được thông qua, sau đó chủ dự án có thể triển khai dự án.

Chính phủ cũng đã công bố một số chính sách ngành, cũng như các nghị định, và hướng dẫn quan trọng về phát triển đô thị, cấp nước và vệ sinh trong giai đoạn 1997-1998, và một vài văn bản quan trọng đó bắt nguồn từ những thảo luận với ADB trong chuẩn bị dự án. Kế hoạch định hướng về cấp nước quốc gia tới năm 2010 (ban hành năm 1998) đã đặt ra một số mục tiêu như phạm vi mạng lưới cấp nước và vệ sinh đô thị đạt 80%, và 80-100 lít nước theo đầu người mỗi ngày. Tình trạng thất thu trong cấp nước (NRW) tại những khu đô thị mới được giảm 30%, các công ty cấp nước trở thành các đơn vị sự nghiệp công độc lập tự trang trải cho hoạt động, bảo dưỡng (O&M), và vốn đầu tư bằng nguồn thu phí cấp nước.

Chiến lược và Chương trình của ADB về Cấp nước và Dịch vụ Đô thị

Chiến lược của ADB tại Việt Nam đã phát triển thành một khuôn khổ tái thiết đô thị và phát triển nông thôn bền vững và toàn diện về mặt xã hội. Kể từ năm 1999, ADB đã tập trung vào các lĩnh vực ưu tiên của Chính phủ, là những lĩnh vực ADB có lợi thế cạnh tranh và cũng là những lĩnh vực khu vực tư nhân, các tổ chức phi chính phủ, hoặc đối tác đồng tài trợ có thể chia sẻ gánh nặng. Chính phủ và ADB đã hợp tác trong những lĩnh vực, chẳng hạn như thực thi chính sách và triển khai cải cách, nhằm chống tham nhũng, lãng phí và thiếu năng lực; phát triển cơ sở hạ tầng tại những đô thị lớn, thúc đẩy bền vững (nông nghiệp) nông thôn; và quản lý nguồn tài nguyên. Năm 2001, trọng tâm hỗ trợ thay đổi theo hướng tập trung vào khu vực Miền Trung nghèo hơn, được thể hiện qua việc vùng Duyên hải Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên nhận được ít nhất một phần ba hỗ trợ của ADB.

ADB đã hỗ trợ thông qua các khoản vay và những khoản viện trợ khác cho lĩnh vực cấp nước, vệ sinh và dịch vụ đô thị tại Việt Nam kể từ năm 1993. Bảy khoản vay trị giá 427 triệu đô-la và năm dự án hỗ trợ kỹ thuật (TA) lên tới 3 triệu đô-la đã được phê duyệt. Hai trong số các dự án hỗ trợ kỹ thuật là nhằm chuẩn bị cho dự án vay, những dự án TA còn lại dành cho tăng cường năng lực, bao gồm cả chuẩn bị kế hoạch tổng thể, tăng cường thể chế và chính sách phí cho thành phố Hồ Chí Minh.

Hỗ trợ của ADB trong lĩnh vực cấp nước, vệ sinh và dịch vụ đô thị

Bắt đầu từ dự án Cấp nước và Vệ sinh tại thành phố Hồ Chí Minh năm 1993, và các dự án hỗ trợ kỹ thuật sau đó năm 1998 (xác định giá nước toàn quốc), năm 1999 (tăng cường cấp nước và vệ sinh thành phố HCM), và năm 2000 (chuẩn bị kế hoạch tổng thể về cấp nước và vệ sinh cho thành phố HCM), hỗ trợ phát triển của ADB đã đáp ứng nhu cầu của Chính phủ trong việc phục hồi, và tiếp theo là mở rộng các hệ thống cấp nước và vệ sinh. Tháng 2 năm 2003, Ban Đánh giá Độc lập (IED) đã cho điểm ba dự án hỗ trợ kỹ thuật tư vấn (ADTA) ở mức “hài lòng”, trong đó nêu rõ hiệu quả của hệ thống giá nước được triển khai, và tình bền vững của những khóa đào tạo về quản lý cấp nước và vệ sinh, sức khỏe môi trường đã được triển khai – dự án sau được triển khai với sự tham gia của Hội Phụ nữ Việt Nam.

Những can thiệp về cấp nước và vệ sinh đã thay đổi địa bàn từ những thành phố lớn là thành phố HCM và Hà Nội sang các đô thị của các tỉnh thành, và sau cùng là khu vực Miền Trung trong giai đoạn 2000-2011, cùng với nhận thức rõ ràng về phân cấp trách nhiệm hành chính trong quản lý tài nguyên nước tại địa phương. Trong những dự án vay gần đây nhất, (1880 [Dự án Cấp nước và Vệ sinh Đô thị lần thứ ba], 2034 [Dự án Cải thiện Môi trường Đô thị Miền Trung], và 2272 [Dự án Phát triển Đô thị Nhỏ và Vừa Miền Trung], Ủy ban Nhân dân các tỉnh, chứ không chỉ là Bộ Xây dựng là những bên tham gia trực tiếp. Khoản vay 1880 dành cho các vùng đô thị lớn khác, những nơi Chính phủ đã xác định ưu tiên phục hồi và mở rộng cách đây một thập kỷ. Vào năm 2012, ADB sẽ hoàn thành thể hệ đầu tiên các dự án cấp nước tại các đô thị cấp tỉnh quan trọng trên cả nước. Thoát nước, quản lý chất thải rắn, cải thiện môi trường đô thị tại các thành phố lớn là những lĩnh vực ngày càng nhận được sự quan tâm trong số các lĩnh vực về phát triển

đô thị. ADB cũng bắt đầu hỗ trợ cụ thể hơn về cấp nước và vệ sinh ở quy mô lớn hơn (cho Đà Nẵng, Hải Phòng, Tp. HCM, và Huế), coi đó là trọng tâm mới về hỗ trợ của ADB trong lĩnh vực này.

Đánh giá Hiệu quả Thực hiện Chiến lược (Đánh giá từ trên xuống)

Đánh giá chiến lược. Vị thế chiến lược của ADB trong lĩnh vực cấp nước, vệ sinh và phát triển đô thị được đánh giá ở mức “đáng kể”. Chiến lược và chương trình quốc gia nhìn chung phù hợp với các ưu tiên phát triển quốc gia của Chính phủ. ADB đã làm việc với các đô thị lựa chọn theo các giai đoạn. Tp. HCM là mục tiêu của khoản vay đầu tiên năm 1993. Vì giai đoạn thai nghén và chuẩn bị trước khi xử lý khoản vay là chưa đủ, ADB cũng đã phê duyệt ba dự án hỗ trợ kỹ thuật tư vấn đồng thời với khoản vay đó. Bên cạnh việc hỗ trợ kịp thời về chính sách và tăng cường năng lực, ba dự án này là nền tảng vững chắc giúp ADB tiếp tục tiến hành trao đổi về chính sách với Chính phủ, liên quan đến việc đưa ra mức giá trên cơ sở bù đắp chi phí đầy đủ và quản lý tài chính bền vững. Khoản vay 1361 (Dự án Cấp nước và Vệ sinh Đô thị cấp tỉnh) là khoản vay đầu tiên dành cho đô thị cấp tỉnh, hình thành nên mô hình tiêu biểu và chuẩn mực cho các hoạt động (cho vay) trong lĩnh vực cấp nước và vệ sinh tại các đô thị của các tỉnh. Hai dự án hỗ trợ khác cho khu vực Miền Trung được tiến hành muộn hơn về tổng thể được coi là hoạt động mở rộng hướng tiếp cận của ADB về cấp nước cho 32 trên 64 tỉnh thành. Khác với các nhà tài trợ khác (đặc biệt là Ngân hàng Thế giới), ADB đã hỗ trợ mạnh mẽ cho các đô thị vừa và nhỏ cấp tỉnh, kể cả tại các tỉnh có mạng lưới đường ống nước còn hạn chế kể từ thời thuộc địa, chỉ tồn tại ở những huyện lỵ trung tâm.

Giá trị Gia tăng: Đóng góp cho Phát triển. Giá trị gia tăng của ADB trong lĩnh vực cấp nước, vệ sinh và phát triển đô thị được đánh giá ở mức “khiêm tốn”. Tác động trực tiếp đến sức khỏe, cụ thể là giảm các bệnh lây lan qua nguồn nước, không thể được khẳng định một cách chính xác qua dữ liệu, vì Chính phủ mới chỉ theo dõi tình trạng bệnh tật theo tỉnh, chứ chưa theo các thành phố nhỏ và thị xã. Mặt khác, khi ADB bắt đầu cập nhật và tăng cường chính sách bảo trợ xã hội từ giữa những năm 1990, đó là khởi đầu của thời kỳ phân cấp, khi đó các bộ cấp trung ương và cơ quan cấp tỉnh có thẩm quyền triển khai bắt đầu mới học hỏi và chấp nhận khái niệm bảo vệ môi trường và các vấn đề về định cư, những vấn đề vẫn còn là các khái niệm mới trong nước. Khi bắt đầu hỗ trợ, ADB đã đặt trọng tâm một cách phù hợp vào việc xây dựng năng lực quản lý kỹ thuật và tài chính cho chính phủ cấp trung ương, đặt nền tảng cho việc áp dụng các tiêu chuẩn kỹ thuật và công cụ về quản lý cấp nước hiện đại. Mặc dù ADB giả định rằng công tác hỗ trợ năng lực sẽ có tác động từ cấp trung ương xuống các UBND và các công ty cấp nước qua các dự án sau đó, tuy nhiên giả định về giá nước tăng lên và giảm thất thu trong cấp nước (NRW) không diễn ra như dự kiến. Mặc dù các dự án hỗ trợ kỹ thuật tư vấn đã giúp xác định được mức giá nước phù hợp về mặt kỹ thuật, nhưng để thực hiện được nó còn đòi hỏi phải có ý chí chính trị. Việc các dự án được triển khai tại quá nhiều thành phố và thị xã gây khó khăn cho cán bộ ADB (tại trụ sở chính và cơ quan đại diện thường trú) trong giám sát tiến độ triển khai. Hơn nữa, hệ thống giám sát và đánh giá lợi ích (BME) chưa được thể chế hóa tại các công ty cấp nước.

Hòa hợp về chính sách, tính phù hợp của dự án và mục tiêu. Nhìn chung, chất lượng các nghiên cứu khả thi được đánh giá ở mức hài lòng, nhưng các nghiên cứu khả thi trong tương lai được đòi hỏi cao hơn chỉ ở mức định nghĩa dự án về mặt kỹ thuật. Các tư vấn cần chuẩn bị thiết kế cuối cùng và hồ sơ thầu ít nhất cho năm đầu tiên của dự án. Họ cũng cần phải vạch ra những cải cách thể chế sâu sắc (ví dụ, bộ phận nào có thẩm quyền ra quyết định, vị trí nhân sự nào cần được tăng cường, những kỹ năng cần có cần được tăng cường thế nào), những mục tiêu tài chính (ví dụ, các chỉ tiêu tài chính cơ bản, kế hoạch tăng giá và tạo nguồn thu, mục tiêu trả nợ) và các hợp phần của dự án xuất phát từ một kế hoạch phát triển tổng thể và dài hạn.

Mức giá và khả năng bền vững tài chính. Cải thiện tính khả thi tài chính của các dự án vệ sinh và cấp nước (WSC) qua tăng mức giá và tăng hiệu suất là một mục tiêu đáng ghi nhận của các dự án ADB trong lĩnh vực này. Những điều khoản dự án về tăng mức giá là nhằm làm cho các dự án vệ sinh và cấp nước (WSC) trở nên bền vững và độc lập về tài chính. Tuy nhiên, mặc dù đã có một số cải thiện, nhưng chỉ một vài dự án vệ sinh và cấp nước (WSC) đạt được mục tiêu tài chính đặt ra trong các hiệp định vay. Nhìn nhận một cách chặt chẽ, hầu hết các điều khoản về các vấn đề tài chính, đặc biệt là mức tăng giá và các chỉ số tài chính (ví dụ tỷ lệ trả nợ) chưa đạt được trong hầu hết các khoản vay. Tỷ lệ hoàn vốn nội bộ tài chính (FIRR) được xác định tại các Báo cáo Hoàn tất Dự án (PCR) và Báo cáo Đánh giá Hiệu quả Dự án (PPER) đã đạt được mục tiêu chuẩn về mặt số liệu do các dự án vệ sinh và cấp nước (WSC) tạo được nguồn thu từ các hoạt động ngoài lĩnh vực chính khác, trong đó các cơ sở mạnh về vệ sinh và cấp nước (WSC) tham gia vào kinh doanh xây dựng (v.d. đường đô thị), hoặc đầu tư vào bất động sản; và trong hầu hết các trường hợp, như theo thông tư của chính phủ, số thu đó đạt được do UBND trợ cấp cho các cơ sở vệ sinh và cấp nước (WSC) để bù đắp thiếu hụt từ nguồn thu phí sử dụng. Cơ hội đạt mục tiêu là rất mong manh do chính sách phí và giá hiện nay của Chính phủ và các UBND. Khi đặt ra các mục tiêu khó khăn đó, các cán bộ dự án đã không lường trước được những trở ngại sâu xa từ phía các UBND trong việc tăng mức giá. Trong các báo cáo và khuyến nghị cho chủ tịch (RRP), các dự báo tài chính tỏ ra khả quan khi đưa ra giả định về tăng mức giá. Các hiệp định vay cần phải được đàm phán kỹ lưỡng và phải được hiểu đầy đủ, đáp ứng được các nhu cầu triển khai tiếp theo. Các hiệp định vay không thể bù đắp cho cam kết rõ ràng từ đầu được thể hiện trong quá trình chuẩn bị dự án. Cần phải có những đối thoại chính sách mạnh mẽ hơn không chỉ trong quá trình xử lý khoản vay mà trong suốt quá trình triển khai, bằng cách liên hệ thường xuyên với Cơ quan đại diện thường trú. Việc sử dụng diễn đàn giữa các nhà tài trợ trong ngành về mức giá cũng có thể đem lại hiệu quả. ADB cần phải kiên định trong việc thuyết phục Chính phủ, các UBND, và các cơ sở vệ sinh và cấp nước trong việc tăng mức giá và đảm bảo bù đắp chi phí một cách lành mạnh.

Tăng cường năng lực và thể chế. Để giúp các cơ sở vệ sinh và cấp nước hiện đại hóa hệ thống quản lý và tài chính của họ, mỗi dự án đều có hoạt động tăng cường năng lực – nhưng kết quả chưa đồng đều. Ngoại trừ dự án đầu tiên, công tác tăng cường năng lực hầu như chỉ hạn chế ở mức 1 tuần đào tạo. Một số công ty được hưởng lợi nhiều hơn, nhưng một số chưa thu hái được nhiều. Để tăng cường hiệu quả, công tác hỗ trợ phát triển thể chế cần phải được tiến hành đồng bộ hơn. Thay vì tập trung vào một số hệ thống, dự án cần phải giúp cho toàn công ty đưa ra được tầm nhìn tương lai, xây dựng kế hoạch phát triển doanh nghiệp, với sự hỗ trợ kỹ thuật liên tục. Thiếu nguồn lực và hạn chế về trọng tâm tại các dự án hỗ trợ kỹ thuật cũng là một khó khăn trong việc hỗ trợ đồng bộ.

Quản lý danh mục. Công tác quản lý danh mục cũng chưa thật hiệu quả. Những chậm trễ kéo dài làm ảnh hưởng đến toàn bộ các dự án, gây đình hoãn trong hầu hết các tiểu hợp phần dự án. Toàn bộ các dự án trong chương trình vệ sinh và cấp nước đô thị phải mất khoản 8,5 năm mới hoàn thành, chậm 3,5 năm so với dự kiến tại báo cáo và khuyến nghị (RRP). Những chậm trễ này là do Ban QLDA Trung ương (CPMU) còn thiếu năng lực và kinh nghiệm, quy trình xem xét và phê duyệt còn chậm và qua nhiều cấp, từ viết điều khoản giao việc, mời thầu tư vấn trong danh sách ngắn, cho đến chấm thầu, trao thầu, đàm phán và ký kết hợp đồng. Những chậm trễ như vậy có thể hiểu được đối với dự án thứ nhất và thứ hai, nhưng rất khó giải thích đối với những dự án gần đây (khoản vay 2034 Dự án Cải thiện Môi trường Đô thị Khu vực Miền Trung và khoản vay 2272, Dự án Phát triển Đô thị Nhỏ và Vừa Khu vực Miền Trung), trong đó, thời gian để ký kết hợp đồng với tư vấn thực chất còn bị kéo dài hơn. Các văn bản dự án đều nêu bật lên khó khăn trong việc thuê tư vấn, tuy nhiên đến nay chưa hề có cải thiện. Khung thời gian trong tài liệu báo cáo và khuyến nghị Chủ tịch (RRP) là không thực tế so với kinh nghiệm. Các dự án trong tương lai phải có dự báo thời gian một cách thực tế và thận trọng phản ánh được kinh nghiệm vừa qua. Khi cân nhắc tất cả các khía cạnh trên, hiệu quả hoạt động của ADB được cho điểm ở mức “khiêm tốn.”

Đánh giá về Hiệu quả Hoạt động của Chương trình (đánh giá từ dưới lên)

Tính phù hợp. Các dự án trong lĩnh vực này được đánh giá là “phù hợp”. Chiến lược ngành của ADB phù hợp với chiến lược của Chính phủ, và sự hỗ trợ của ADB đóng vai trò đáng kể trong việc lấp chỗ trống và mở rộng mạng lưới cấp nước tại các đô thị của các tỉnh thành. Thiếu nước sạch và tình trạng kém vệ sinh sẽ ảnh hưởng đến chất lượng sống của người dân và đem lại nguy cơ về sức khỏe công cộng. Nếu không có các cơ sở hạ tầng tiêu thoát nước, những khu vực có người dân sinh sống sẽ bị úng lụt, tài nguyên nước sẽ bị ô nhiễm rộng khắp. Cải thiện về vệ sinh và cấp nước là một nội dung quan trọng trong chiến lược phát triển của Chính phủ nhằm cải thiện về sức khỏe và cuộc sống của người dân, đồng thời kiểm soát ô nhiễm nguồn nước. Cho đến nay, cả bảy dự án đều cho thấy tính phù hợp trực tiếp qua chiến lược ngành của ADB và Chính phủ. Ngoại trừ hai dự án tại thành phố Hồ Chí Minh, các dự án nhằm giải quyết yếu kém về vệ sinh và nước sạch tại 32 đô thị nhỏ và vừa trên toàn quốc. Một số thị trấn hoặc thị xã trong đó thuộc dạng nghèo nhất và hầu hết chưa sẵn sàng giải quyết những khó khăn về vệ sinh và cấp nước. Các dự án này cũng hướng tới mục tiêu rộng hơn là thúc đẩy tăng trưởng cân đối giữa vùng miền và tạo điều kiện cho các thị trấn, thị xã trở nên hấp dẫn hơn, nhằm tránh di cư ra các thành phố lớn. Khi ADB tham gia sâu hơn vào lĩnh vực này trong những giai đoạn sau của các dự án cấp nước tại các đô thị cấp tỉnh, lợi ích đem lại sẽ nhiều hơn nếu có một khung thời gian thực tế hơn và được chủ động hơn trong các đối thoại về các vấn đề quản lý tài chính.

Hiệu quả. Các dự án trong lĩnh vực này được đánh giá là “hiệu quả”. Ngoại trừ khoản vay 1702 (Dự án Cải thiện Môi trường Tp. HCM), bị hủy do không hoạt động (xem Phụ chương 11), các dự án hoàn tất nhìn chung đạt kết quả đạt ra, cho dù bị chậm trễ kéo dài. Những khoản đầu tư cho dự án đã đem lại kết quả cải thiện đáng kể về chất lượng cũng như phạm vi. Về tổng thể, hơn một triệu người dân đã được cấp nước sạch từ đường ống 24h/ngày. Công suất các nhà máy nước đã được tăng cường để phục vụ thêm 500.000 người dân. Các hợp phần về thoát nước chỉ riêng trong ba khoản vay đã hoàn tất, đạt giá trị khoảng 15 triệu đô-la. Hiện chưa thể đánh giá lợi ích đạt được hoặc đối tượng hưởng lợi do thiếu dữ liệu, nhưng có thể nói rằng những khoản đầu tư này đã đem lại kết quả tốt hơn cho mạng lưới thoát nước, dẫn đến kết quả là giảm lụt lội tại những địa bàn hưởng lợi. Cuộc điều tra về kinh tế xã hội được tiến hành trong đợt đánh giá hiệu quả hoạt động của Khoản vay 1514 cho thấy mức giá trung bình hàng tháng tại bảy thị xã, thị trấn trong dự án là 40.000 đồng. Người tiêu dùng tại các hộ gia đình qua thảo luận nhóm cho biết họ sẵn sàng chi trả 50.000 đồng nếu chất lượng nước được cải thiện. Hơn nữa, nguồn tài chính dành cho cải thiện vệ sinh hộ gia đình (cải thiện bể phốt hoặc nhà vệ sinh) qua hoạt động vốn quay vòng được coi là khá hiệu quả.

Hiệu suất. Các dự án trong lĩnh vực này được đánh giá là có “hiệu suất thấp”. Tình trạng thất thu cấp nước (NRW) tràn lan của các cơ sở vệ sinh và cấp nước gây thất thoát lớn về hiệu suất và công suất sử dụng. Thất thoát kỹ thuật (rò rỉ) là nguyên nhân chính trong thất thu, nhưng thất thoát kinh doanh (đọc sai đồng hồ hoặc kết nối trộm) cũng là yếu tố không thể bỏ qua (xem Hộp 2 tại đoạn trang 56). Giảm thất thu trong cấp nước (NRW) sẽ tiết kiệm được số vốn đáng kể. Tất cả các dự án đều có hỗ trợ kỹ thuật nhằm giảm thất thu trong cấp nước (NRW) và các điều khoản quy định về mức giảm thất thu. Đoàn đánh giá tác động đã ghi nhận có cải thiện nhỏ lẻ về chống thất thu trong cấp nước (NRW) trong giai đoạn từ 2004 đến 2007 tại những thành phố và thị xã được đánh giá, nhưng với mức độ đầu tư và hỗ trợ nhận được qua các dự án của ADB, trình trạng thất thu trong cấp nước hiện nay ở mức 30% vẫn còn là cao. Không một thị xã, đô thị mà đoàn đến làm việc có một cán bộ chuyên trách hoặc một kế hoạch bền vững về giảm thất thu trong cấp nước. Hỗ trợ kỹ thuật, mặc dù có một số thành công trong ngắn hạn, nhưng vẫn chưa tạo ra mức cam kết đủ mạnh ở cấp quản lý để có thể giảm thất thu trong cấp nước (NRW). Ngoại lệ duy nhất là Thủ Dầu Một, nơi đơn vị vệ sinh và cấp nước chủ động tiếp tục các nỗ lực giảm thất thu trong cấp nước (NRW). Vào năm 2008, mức thất thu trong cấp nước đã giảm xuống còn 15% tại một nửa thị xã và hiện đang có các nỗ lực giảm hơn nữa trong một nửa còn lại. Công tác

giảm thất thu trong cấp nước cần được hỗ trợ vốn dài hạn một cách phù hợp và trên hết cần có cam kết chắc chắn từ cấp quản lý. Phương pháp kỹ thuật được kỳ vọng nhiều nhất là khoanh vùng mạng lưới đường ống.

Khả năng bền vững. Các dự án trong lĩnh vực này được đánh giá là “có khả năng bền vững”. Các cán bộ lĩnh vực vệ sinh và cấp nước có đủ kiến thức kỹ thuật và chuyên môn để phụ trách về lĩnh vực cấp nước. Mục tiêu cơ bản của từng dự án là làm cho tiện ích này trở nên bền vững hơn về tài chính qua việc tăng mức giá. Những quan sát qua đánh giá tác động và báo cáo hoàn tất dự án cho thấy đã có những tiến bộ ban đầu trong lĩnh vực vệ sinh và cấp nước về các điều khoản này. Trong toàn bộ các dự án, tính bền vững về tài chính đã được cải thiện. Các cơ sở vệ sinh và cấp nước đã được trao quyền giữ lại vốn khấu hao; một số đơn vị đã triển khai thu phí khoán. Tuy nhiên, các cơ sở vệ sinh và cấp nước chưa đạt được các chỉ tiêu tài chính mục tiêu. Một số đơn vị đã tạo nguồn thu để đầu tư. Hầu hết các đơn vị đã có thể bù đắp chi phí vận hành và bảo trì (O&M), nhưng chủ yếu vẫn còn dưới mức cần thiết. Về tổng thể, các đơn vị chưa đạt được mục tiêu tài chính và mức giá ở tất cả các đơn vị còn lâu mới đủ để bù đắp chi phí. Trong 3 năm qua, tình trạng tài chính ở các đơn vị vệ sinh và cấp nước đã trở nên khá tồi tệ, vì UBND liên tục từ chối những đề nghị tăng mức giá, trong khi vẫn phải trợ cấp cho các đơn vị này theo yêu cầu trong bối cảnh phân cấp. Tất cả các dự án đều đã nhận được hỗ trợ kỹ thuật để cải thiện về quản lý tiện ích, hành chính và vận hành. Các ban quản lý dự án (PMU), các công ty vệ sinh môi trường đô thị và cấp nước, Hội Phụ nữ Việt Nam đã được tăng cường năng lực, ở mức độ khác nhau, và đã được đào tạo tập trung về vận hành và bảo trì (O&M) cơ sở hạ tầng và giảm thất thu cấp nước (NRW). Tổng cộng 8,6 triệu đô-la đã được phân bổ cho mục tiêu đó. Các dự án cũng đã cung cấp phân cứng, phần mềm tin học, đào tạo nhằm tăng cường quản lý thông tin, quản lý tài chính và kế toán, các hệ thống kinh doanh. Có lẽ kết quả đạt được sẽ tốt hơn qua các dự án vay của ADB nếu nhu công tác tăng cường năng lực được thực hiện trên quan điểm rộng hơn là phát triển thể chế. Ví dụ, hoạt động hỗ trợ năng lực năm 1999, đã giúp cơ quan vệ sinh và cấp nước của Tp. HCM xác định nhu cầu đào tạo và thể chế hóa công tác đào tạo. Tuy nhiên, Tp. HCM rất khác so với các thành phố nhỏ và thị xã khác về mặt phạm vi, quy mô và năng lực. Thay vào đó, có lẽ nên có nỗ lực chia sẻ kiến thức và hiểu biết về thông lệ quản lý tiện ích hiện đại để thúc đẩy thay đổi.

Kết quả và tác động từ hỗ trợ của ADB đối với ngành

Về tổng thể, đoàn đánh giá ghi nhận cải thiện “đáng kể” trong lĩnh vực cấp nước và vệ sinh đô thị tại Việt Nam qua hỗ trợ đáng kể của ADB đối với trên 30 thành phố và thị xã cấp tỉnh, đặc biệt về cấp nước. Khoảng 80% người dân sinh sống tại trung tâm và ngoại ô các thành phố và thị xã hiện đã được cấp nước liên tục. ADB cũng hỗ trợ xây dựng các bể phốt, cải tạo hạ tầng thoát nước, tăng cường các chương trình giáo dục môi trường công cộng, và tăng cường năng lực mua sắm đấu thầu (chuẩn bị và chấm thầu). Mặc dù tác động về y tế công cộng chưa thể coi là rõ rệt, vì Chính phủ chưa thu thập dữ liệu một cách có hệ thống về tình trạng bệnh lây qua nguồn nước, nhưng tại một số thành phố, tình trạng rối loạn tiêu hóa do nước bẩn đã không còn phổ biến. Một nghiên cứu đánh giá tác động (IED) về Vệ sinh và Nước sạch Nông thôn tại Punjab, Pa-kít-tăng đã kết luận rằng nếu không có điều tra số liệu ban đầu, rất khó và rất tốn kém để có thể chứng minh được những cải thiện về y tế công đồng qua những cải thiện về nước sạch. Tuy nhiên, trong bối cảnh thị xã và thành phố cấp tỉnh, “tác động về giới” (giảm công sức và cải thiện giáo dục cho trẻ em gái) thay cho tác động về “sức khỏe” có thể cần phải quan tâm hơn nữa trong những dự án tương lai. Nếu hoạt động này muốn lấy mục tiêu sức khỏe cộng đồng để đo tác động dự án, ADB cần phải tham gia đầy đủ và thường xuyên hơn với chính phủ trong những sáng kiến về giám sát dự án. Ngoài ra, tại nhiều quốc gia thành viên đang phát triển của ADB trong đó có Việt Nam, các dự án cấp nước của ADB cần được lồng ghép với quản lý chất thải rắn (SWM) và vệ sinh môi trường, mới đạt được hiệu quả là giảm tác động tiêu cực không mong muốn của việc sử dụng nước đọng, nước bẩn đối với sức khỏe cộng đồng. Quản lý chất thải rắn (SWM) và vệ sinh môi

trường cần được lồng ghép đầy đủ hơn vào các dự án tương lai (hiện chỉ có trong khoản vay 2034, và khoản vay 1702 đã bị hủy là có hợp phần đáng kể về vệ sinh môi trường). Công tác xây dựng năng lực phục vụ triển khai dự án, bao gồm cả năng lực quản lý tài chính (kế toán), chưa đạt được kết quả đặt ra trong thẩm định dự án: các cơ sở cấp nước và vệ sinh cấp tỉnh cần tiếp tục được hướng dẫn và hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính từ Chính phủ và các đối tác nước ngoài.

Xếp hạng hiệu quả hoạt động và đánh giá kết quả của ADB

Về tổng thể, đoàn đánh giá cho điểm hỗ trợ của ADB cho Việt Nam trong lĩnh vực cấp nước và vệ sinh đô thị ở mức “thành công ở mức thấp”. Chiến lược của ADB trong lĩnh vực đô thị được coi là “thành công một phần”, theo đánh giá từ trên xuống: vị thế chiến lược được coi là “đáng kể”, giá trị gia tăng và hiệu quả hoạt động của ADB được đánh giá là “khiêm tốn”. Theo đánh giá từ dưới lên, đoàn đánh giá tuyên bố chương trình của ADB trong lĩnh vực cấp nước và vệ sinh đô thị là “thành công”, có cân nhắc đến các tiêu chí đánh giá chuẩn (tính phù hợp, hiệu quả, hiệu suất, tính bền vững và tác động). Vụ Đánh giá Độc lập, trong một đợt đánh giá từ dưới lên khác phục vụ cho báo cáo kiểm toán hiệu quả hoạt động hỗ trợ kỹ thuật trước đó, cũng đã cho điểm các dự án hỗ trợ kỹ thuật là “thành công” – mức điểm nhận được sự đồng thuận của đoàn đánh giá chương trình hỗ trợ ngành (SAPE).

Các vấn đề

Đơn giản hóa về đấu thầu thiết bị và công trình xây dựng. Thủ tục đấu thầu phức tạp gây ra chậm trễ đáng kể tại tất cả các dự án, đặc biệt là những dự án đòi hỏi đấu thầu cạnh tranh quốc tế. Về lâu dài, các tổ chức tài chính quốc tế cần tiến hành đối thoại sâu với Chính phủ nhằm đơn giản hóa công tác xem xét và ra quyết định, hỗ trợ Chính phủ áp dụng các chuẩn mực quốc tế.

Xử lý trượt giá và đội chi. Mức trượt giá ngoài dự kiến tại Việt Nam dẫn tới đội chi và phải cắt giảm phạm vi đầu ra và kết quả dự án. Để dự phòng những tác động đó trong tương lai, đoàn đánh giá chương trình hỗ trợ ngành (SAPE) đề nghị chính phủ phải bổ sung vốn nhanh hoặc cho phép ADB đưa ra mức dự phòng giá thực tế hơn dựa trên hiệu quả và kinh nghiệm từ những dự án trước đó, không chỉ đơn thuần dựa vào các dữ liệu dự báo kinh tế vĩ mô không phù hợp với đặc thù của lĩnh vực cấp nước.

Nhấn mạnh Lợi ích và Giám sát và Đánh giá. Các UBND chưa tuân thủ các nghĩa vụ về giám sát và đánh giá lợi ích trong triển khai dự án, mà còn đồng tình với các Ban QLDA và cơ sở vệ sinh và cấp nước coi việc đó là rắc rối, không cần thiết và sau đó bỏ qua. Các chương trình phát triển thể chế cần nhấn mạnh nhu cầu giám sát và đánh giá tốt về quản lý tiện ích hiện đại và hỗ trợ cho việc đó.

Bài học

Giảm chậm chễ trong triển khai. Tất cả các dự án trong chương trình vệ sinh và cấp nước đều bị chậm đáng kể, gây ra những hệ quả nghiêm trọng: về tổng thể các dự án phải mất khoảng 8,5 năm mới hoàn thành, chậm khoảng 3,5 năm so với ước tính lúc thẩm định. ADB cần xem xét khả năng giảm thời gian khởi động dự án bằng cách kiểm tra lại việc thuê tư vấn triển khai, xem xét các báo cáo khả thi (đặc biệt trong năm đầu tiên), và đảm bảo những chỉnh sửa phạm vi dự án cũng như thiết kế ban đầu phải được thực hiện trong giai đoạn chuẩn bị dự án chứ không phải trong giai đoạn triển khai.

Cải thiện chất lượng tư vấn. Nhìn chung, đánh giá về hiệu quả hoạt động của tư vấn vẫn còn ở mức khác nhau cho thấy có nhu cầu cần cải thiện. Các dự án tương lai cần (i) kết hợp năng lực kỹ thuật cao của tư vấn quốc tế với kinh nghiệm địa phương của những tư vấn trong nước thực sự có đủ trình độ; (ii) chuẩn bị đủ vốn để thu hút tư vấn chất lượng cao và cho phép họ có đủ thời gian để thực hiện tốt công việc; và (iii) thúc đẩy mối quan hệ công việc hiệu quả giữa tư vấn và đối tác địa phương.

Chuẩn bị các điều khoản tốt hơn, được cân nhắc cẩn trọng hơn. ADB cần đặt ra các mục tiêu thận trọng hơn, có thể đạt được trong các điều khoản, đảm bảo các bên tham gia hợp đồng hoàn toàn chấp nhận, và sẵn sàng viện dẫn các biện pháp điều chỉnh trong trường hợp thiếu tuân thủ nghiêm trọng. Các bài học rút ra từ các dự án trước đây cần được áp dụng đầy đủ.

Tăng cường phân tích rủi ro. Những phân tích rủi ro trong tài liệu báo cáo và khuyến nghị Chủ tịch (RRP) còn yếu và chưa thể hiện cái nhìn thực tiễn về các vấn đề quan trọng của dự án. Chậm trễ trong triển khai còn ít được đề cập và các biện pháp điều chỉnh chưa được thuyết phục.

Khuyến nghị

Khuyến nghị các hành động tiếp theo

Vấn đề	Trách nhiệm	Khung thời gian
1. Tiến hành các biện pháp phù hợp để rút ngắn quy trình thiết kế cuối cùng bằng cách củng cố các nghiên cứu khả thi, vận dụng các kế hoạch dự phòng thực tế, và tăng giám sát (đoạn 94).	Vụ Đông Nam Á	2010
2. Xây dựng các chỉ số ngành (cùng với chính phủ) về cải cách thể chế và hiệu quả tài chính của các công ty cấp nước và công ty môi trường đô thị bằng cách thực hiện tốt hơn công tác lập kế hoạch kinh doanh, làm rõ trách nhiệm và thiết lập các hệ thống kế toán riêng (đoạn 95).	Vụ Đông Nam Á	2011
3. Đẩy mạnh cam kết của bên vay về những điều chỉnh mức giá cần thiết để đảm bảo tính khả thi tài chính bằng cách xác định những hành động ban đầu theo kế hoạch kinh doanh đã thống nhất (đoạn 96).	Vụ Đông Nam Á	2011
4. Hỗ trợ lồng ghép vấn đề xử lý nước thải (cống) trong thiết kế dự án tương lai nhằm bổ sung cho những khoản đầu tư đáng kể về cấp nước (đoạn 83).	Vụ Đông Nam Á	2011

H. Satish Rao
 Tổng Vụ trưởng
 Vụ Đánh giá Độc lập