

Phương pháp tiếp cận ngành trong cơ chế hỗ trợ vốn ODA và khả năng áp dụng hiệu quả để quản lý đầu tư dự án giao thông đường bộ ở Việt Nam

PGS.TS. Nguyễn Hồng Thái

Đại học Giao thông Vận tải

Th.s Bùi Thị Hoàng Lan

Đại học Kinh tế Quốc dân

Phương pháp tiếp cận ngành đã được nhiều cơ quan, tổ chức tài trợ nước ngoài nghiên cứu từ những năm 1990 và đã được áp dụng tại nhiều quốc gia trên thế giới, đặc biệt là các nước đang phát triển ở Châu Phi (Ghana, Tanzania, Zambia, Senegal...), châu Mỹ La Tinh (Nicaragua, Peru...) và châu Á (Bangladesh, Ấn Độ,...) khi tiếp cận các nguồn viện trợ của nước ngoài như tiếp cận nguồn vốn ODA của các ngân hàng hay tổ chức tài trợ như WB, ADB, DFID, SIDA, EU... Phương pháp này được áp dụng nhiều trong các lĩnh vực y tế - sức khỏe, giáo dục, nông nghiệp phát triển nông thôn và cũng được áp dụng trong việc tài trợ cho xây dựng và bảo trì phát triển đường giao thông nông thôn. Tuy nhiên ở Việt Nam, phương pháp này chưa được sử dụng rộng rãi trong tiếp nhận nguồn vốn ODA cho đầu tư phát triển giao thông nông thôn phần lớn được quản lý theo phương pháp tập trung theo từng dự án, mặc dù đặc điểm của các dự án này trải dài trên nhiều vùng lãnh thổ và rộng khắp cả nước. Bài viết này hướng tới phân tích kinh nghiệm một số nước và khả năng áp dụng cho phương pháp tiếp cận ngành trong quản lý của dự án đầu tư phát triển giao thông đường bộ ở Việt Nam.

Từ khóa: phương pháp tiếp cận ngành, dự án giao thông đường bộ, vốn tài trợ

1. Khái niệm phương pháp tiếp cận ngành

Tiếp cận ngành là một cách thức phối hợp làm việc giữa chính phủ nhận viện trợ và nhà tài trợ. Mục tiêu của phương pháp tiếp cận này là phát huy tính chủ động của Chính phủ cũng như Nhà tài trợ về phát triển chính sách ngành hoặc tiểu ngành, và phân bổ nguồn lực để hỗ trợ chính sách đó. Tất cả các chính sách, công cụ được đặt trong một khuôn khổ ngành chặt chẽ mà trong đó nhiều công cụ được sử dụng như hỗ trợ dự án, hỗ trợ chương trình, xây dựng năng lực, đổi mới cũng như hỗ trợ nghiên cứu ngành. Tất cả các hỗ trợ của nhà tài trợ có thể được liên kết với một khuôn khổ chi tiêu công thống nhất, nguồn chi tiêu đó bao gồm nguồn lực của Chính phủ và nguồn lực của nhà tài trợ theo một cơ chế quản lý, báo cáo và kiểm toán chung.

2. Kinh nghiệm, bài học của các nước về Phương pháp tiếp cận ngành (PPTCN) và khả năng áp dụng quản lý các dự án đầu tư phát triển Giao thông đường bộ (GTĐB) ở Việt Nam

Phương pháp tiếp cận ngành được nghiên cứu từ giữa những năm 1990 khi có sự gia tăng về số lượng

Bảng 1: Các nước áp dụng chương trình tài trợ

Vùng	Chương trình tài trợ và quốc gia
Châu Phi	Hỗ trợ ngân sách chiến lược xóa đói giảm nghèo - Ghana
	Hỗ trợ ngân sách chiến lược xóa đói giảm nghèo - Tanzania
	Chương trình giáo dục của Burkina Faso
	Chương trình an ninh lương thực và nông nghiệp - Ghana
	Chương trình giáo dục của Mali
	Chương trình dân số và sức khỏe sinh sản của Mali
	Chương trình giáo dục của Mozambique
	Chương trình giáo dục của Senegal
	Chương trình giáo dục của Tanzania
	Chương trình giáo dục của Uganda
Châu Mỹ La Tinh	Chương trình sức khỏe sinh sản và giới tính - Nicaragua
	Chương trình nghiên cứu kinh tế xã hội - Peru
Châu Á	Chương trình dân số và sức khỏe - Bangladesh
	Chương trình giáo dục - Bangladesh

Nguồn: Báo cáo của CIDA về Phương pháp tiếp cận ngành 2007

các chương trình tài trợ của các ngân hàng cũng như các tổ chức tài trợ (WB, ADB, DFID, CIDA, SIDA,...) vào nhóm các nước đang phát triển. Theo báo cáo tổng kết nghiên cứu của CIDA, một số nước đã áp dụng phương pháp này khi tiếp nhận nguồn tài trợ như bảng 1.

Theo những nghiên cứu của các cơ quan, tổ chức tài trợ đã thực hiện tại nhiều quốc gia đang phát triển trên thế giới cũng như những kinh nghiệm thực tiễn của các quốc gia nhận tài trợ, có một số bài học và kinh nghiệm sau đây đối với việc đầu tư phát triển kinh tế giao thông đường bộ cho các nước đang phát triển bằng các nguồn vốn vay tài trợ của nước ngoài.

Trong giai đoạn đầu khi các quốc gia mới được tiếp nhận ODA, phương pháp quản lý tập trung theo dự án hạt nhân và quản lý tập trung theo dự án tỏ ra là hợp lý nhất vì khi đó tổ chức và năng lực của các cấp chính quyền từ cấp trung ương tới cấp địa phương chưa đáp ứng được các yêu cầu và năng lực công việc mà cần có riêng một bộ phận đứng ra thu tóm quản lý toàn bộ dự án. Phương pháp quản lý theo dự án cũng tỏ ra thích hợp đối với những dự án lớn, đầu tư tập trung, chẳng hạn các dự án xây dựng cầu, hầm lớn, xây dựng hệ thống đường hiện đại có ý nghĩa quốc gia...

Phương pháp tiếp cận ngành thực sự thích hợp với những đối tượng đầu tư trải rộng, nhiều công trình nhỏ, phân tán theo ngành, theo vùng, lãnh thổ (như y tế, giáo dục, nông nghiệp, giao thông nông thôn...). Cách quản lý theo phương pháp tiếp cận ngành tạo cơ hội cho các địa phương tham gia vào việc xây dựng kế hoạch phát triển của địa phương, giảm bớt nhiều quy trình và thủ tục trong quá trình thực hiện (so với phương pháp quản lý tập trung theo dự án). Tuy vậy, để thực hiện hiệu quả được phương pháp này, cần phải có một hệ thống tổ chức mạnh đủ năng lực từ cấp trung ương đến cấp địa phương và phải thực hiện theo đúng và nghiêm túc các quy định của pháp luật. Để đảm bảo cân đối và đồng bộ trên phạm vi rộng cũng như toàn quốc, các cơ quan trung ương phải ban hành các hướng dẫn để các cấp địa phương xác định được các đối tượng cần thiết và ưu tiên, nhằm làm cho các kế hoạch của địa phương khớp với kế hoạch vùng (tỉnh) và với kế hoạch phát triển của cả nước. Cũng cần phải xây dựng luật và quy định đầy đủ để đảm bảo tính công bằng và minh bạch trong các thủ tục đấu thầu. Đồng thời, các tiêu chuẩn kỹ thuật cũng phải phù hợp với

đường nông thôn về mặt kinh tế (có tính đến các yếu tố địa hình, khí hậu và các nguồn lực địa phương).

Chính các yêu cầu tiên quyết của phương pháp tiếp cận ngành sẽ tạo điều kiện để hoàn thiện những vấn đề về thể chế và nâng cao trình độ quản lý của hệ thống cán bộ nước nhận tài trợ một cách có hiệu quả từ cấp trung ương đến cấp địa phương, thu hút mọi người tham gia quản lý và bảo quản những thành quả đã đạt được, tạo điều kiện cho những người hưởng lợi từ dự án tham gia vào quá trình ra các quyết định liên quan đến quyền lợi của họ, nâng cao trách nhiệm của mọi cấp trong việc trả nợ.

Để áp dụng phương pháp trên phải hoàn chỉnh khung pháp lý và tài chính trong nước để đảm bảo lợi ích của tất cả các bên. Các bên, gồm nhà tài trợ (có thể bao gồm một nhà tài trợ hay sự đồng phối hợp của nhiều nhà tài trợ), Chính phủ nhận tài trợ và bao gồm cả chủ đầu tư, nhà thầu, người hưởng lợi từ dự án,... đều được bảo vệ một cách thỏa đáng và để có thể quản lý dòng vốn đầu tư một cách có hiệu quả.

3. Phân tích, đánh giá phương pháp quản lý đầu tư dự án Giao thông đường bộ có hỗ trợ vốn ODA đang sử dụng ở Việt Nam

Trong những năm qua, đầu tư cho giao thông vận tải bằng nguồn vốn ODA đã đem lại những kết quả đáng kể. Hơn 15 năm qua, bên cạnh nguồn vốn trong nước đóng vai trò quyết định đến sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước, nguồn vốn ODA đã trở thành một kênh vốn đầu tư quan trọng bổ sung cho ngân sách, góp phần tích cực trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội Việt Nam trong công cuộc đổi mới và hội nhập.

Từ 1993 đến 2009, các nhà tài trợ quốc tế đã cam kết cung cấp cho Việt Nam 33,87 tỷ USD, các nhà tài trợ chính là Nhật Bản, WB, ADB (chiếm hơn 70%).

Số vốn được giải ngân khoảng 16,46 tỷ USD (bằng 63,57% tổng vốn đã ký kết). Ngành giao thông vận tải nhận được 6.869,23 triệu USD vốn ODA ký kết. Giá trị vốn ODA giải ngân tính đến hết năm 2009 đạt 2.695,884 triệu USD (bằng 34,83%). Trong số 146 dự án, Bộ Giao thông vận tải quản lý trực tiếp 91 dự án với số vốn ODA chiếm 91% tổng vốn ODA cho toàn ngành.

Vốn ODA ngày càng chiếm tỷ trọng cao trong tổng đầu tư công của toàn ngành. Tiếp nhận ODA hàng năm của Bộ Giao thông vận tải chiếm khoảng

45 - 55% tổng đầu tư công.

Vốn ODA đã góp phần trực tiếp cải thiện cơ bản cơ sở hạ tầng giao thông Việt Nam. Số km đường bộ được làm mới và nâng cấp là 12.100 km (chỉ tính giai đoạn 1999- 2009); xây dựng, nâng cấp được 83.000 mét dài cầu.

Một số tuyến quốc lộ quan trọng đã hoàn thành như QL1, QL5, QL22, QL9, QL10, QL18, nhiều cầu lớn được xây dựng như cầu Mỹ Thuận, Gianh, Quán Hàu, Bến Lức, Tân Đệ, Tiên Cựu, Quý Cao, Kiên, cầu Yên Lệnh,... một số cầu lớn đã thi công như cầu Thanh Trì, Bãi Cháy,... nhiều cảng biển được nâng cấp xây dựng mới; mạng lưới giao thông nông thôn đã được cải thiện đáng kể; xây dựng mới được khoảng 44.600 km, nâng cấp được 8.100 km đường giao thông nông thôn, xây dựng mới nhiều cầu giao thông nông thôn trên toàn quốc.

Tuy vậy, nguồn vốn ODA đầu tư cho giao thông nông thôn còn thấp, nếu so với tổng số vốn đầu tư cho giao thông nông thôn giai đoạn 2000- 2009, vốn ODA mới chiếm khoảng 18%.

Nguồn ODA mới chủ yếu tập trung đầu tư các công trình giao thông trọng điểm, như hệ thống quốc lộ, đường sắt, cảng biển, các tuyến sông chính, sân bay. Đầu tư cho giao thông nông thôn còn hạn chế.

Bộ Giao thông vận tải trực tiếp quản lý 2 dự án GTNT1, GTNT2 với tổng số vốn 193,8 triệu USD. Cơ chế tài trợ theo dự án có nhiều ưu điểm, cơ chế đó đặc biệt phù hợp với những công trình có quy mô, vốn lớn, có ý nghĩa tầm cỡ quốc gia. Cơ chế đó cũng rất phù hợp với giai đoạn Việt Nam bước đầu nhận những khoản vốn ODA, chưa có nhiều kinh nghiệm quản lý sử dụng ODA.

Thông qua đánh giá chính của việc thực hiện hai dự án giao thông nông thôn là dự án giao thông nông thôn 1 và dự án giao thông nông thôn 2, phương pháp quản lý tập trung theo từng dự án có một số ưu điểm nổi bật như sau:

Bộ Giao thông vận tải (đại diện là các ban quản lý dự án) là chủ đầu tư các dự án, trực tiếp quản lý và điều hành dự án. Do vậy, các dự án đều có sự chỉ đạo tập trung, thống nhất từ trên xuống, qua đó dễ dàng cho các khâu trong quá trình thực hiện dự án, kiểm tra, giám sát dự án.

Quan hệ giữa chủ đầu tư với nhà tài trợ là rất chặt chẽ, việc thương thảo làm việc, báo cáo với nhà tài trợ là trực tiếp, dễ dàng, nhanh chóng.

Dự án được tập trung về một môi ở cấp Trung ương (Bộ Giao thông vận tải) nên việc phân bổ vốn cho các tỉnh dựa theo các tiêu chí của quốc gia, các vùng nghèo, khó khăn có cơ hội được nhận nguồn trợ cấp lớn hơn, tính công bằng giữa các địa phương được chú trọng cao ở cấp quốc gia.

Trình tự thủ tục của dự án rõ ràng, có sự thống nhất cao.

Các tiêu chuẩn kỹ thuật của công trình được quy định chung theo chuẩn mức quốc gia. Bên cạnh đó công tác theo dõi, giám sát được tăng cường bởi cấp Trung ương (các cán bộ kỹ thuật của các ban quản lý dự án), đảm bảo các công trình trên toàn quốc đạt theo chuẩn mức chung.

Khi áp dụng phân quyền cho 3 tỉnh của dự án giao thông nông thôn 2: Đã có những bước cải thiện hơn so với phương pháp cũ (khi chưa phân quyền); các phát sinh trong phạm vi giải quyết được của cấp địa phương đã được thực hiện nhanh chóng hơn; các nhà thầu được thanh toán nhanh hơn khi chỉ cần có sự chứng nhận, thông qua của một cấp (ở cấp địa phương); một số các thủ tục cũng được triển khai nhanh và trôi chảy hơn.

Với mô hình áp dụng trong dự án giảm nghèo 6 tỉnh miền núi phía Bắc: Mặc dù trong dự án này hợp phần đầu tư phát triển giao thông nông thôn chiếm tỷ trọng không lớn trong tổng dự án, nhưng mô hình và phương pháp áp dụng cũng phản ánh nhiều tiến bộ hơn khi đã phân quyền mạnh mẽ cho các cấp chính quyền địa phương. Hợp phần về phát triển giao thông nông thôn giao cho ban quản lý dự án của tỉnh trực tiếp điều hành, quản lý (trực tiếp làm chủ đầu tư). Do vậy các thủ tục trong đấu thầu, giải ngân, thực hiện phát sinh thay đổi cũng như nghiệm thu công trình được thực hiện nhanh chóng và hiệu quả hơn.

Tuy vậy, phương pháp quản lý hiện tại cũng có những nhược điểm sau:

3.1. Thủ tục ban đầu kéo dài: Thời gian từ khi các địa phương nộp các hồ sơ đăng ký dự án đến khi có các dự án bắt đầu được đầu tư thường kéo dài (khoảng từ 3 - 5 năm) do cơ quan ở cấp trung ương phải tập hợp các hồ sơ báo cáo từ nhiều địa phương trên các vùng lãnh thổ khác nhau. Sau khi tập hợp đầy đủ, các tư vấn (được chủ đầu tư và nhà tài trợ tuyển chọn) mới tiến hành nghiên cứu, đánh giá và phân tích theo các tiêu chí chung, xếp thứ tự ưu tiên, phối hợp làm việc với các bộ, ngành liên quan (Bộ

Kế hoạch đầu tư, Bộ Tài chính, Ngân hàng nhà nước Việt Nam,...) cùng nhà tài trợ để xác định các địa phương nhận được dự án tài trợ.

3.2. *Phá vỡ kế hoạch của địa phương:* Các công trình giao thông nông thôn (công trình cầu, đường) do địa phương đề xuất vào dự án là các công trình quan trọng, cần làm ngay và nằm trong kế hoạch đầu tư ngắn hạn của địa phương. Nhưng thời gian dự án đi vào hoạt động kéo dài từ 3- 5 năm (là thời gian trong các năm kế hoạch của địa phương). Do vậy, xảy ra các hiện tượng khi các tuyến đường được đưa vào dự án đầu tư thì đã đầu tư xong và cũng có hiện tượng kế hoạch đầu tư giao thông nông thôn bị chậm lại do việc chờ đợi dự án. Tuy nhiên, không phải tất cả các công trình mà địa phương đề xuất đều được đưa vào dự án nên nhiều địa phương đã xảy ra tình trạng các tuyến đường quan trọng theo thứ tự ưu tiên cao (trong đề xuất của địa phương) không được đưa vào dự án mà các tuyến đường (cây cầu) khác mức độ ưu tiên thấp hơn (đối với địa phương) lại được đưa vào dự án (do tư vấn tính ra mức độ ưu tiên cao hơn) (nguyên nhân do các tiêu chí lựa chọn của địa phương và cấp trung ương không đồng nhất với nhau).

3.3. *Tính chủ động và trách nhiệm của cấp địa phương thấp:* Cấp địa phương (đại diện là ban quản lý dự án trực thuộc các Sở Giao thông vận tải) chỉ có vai trò phụ giúp cho ban quản lý dự án trung ương mà không có quyền ra các quyết định cuối cùng nên tính chủ động của cấp chính quyền địa phương là rất thấp, ảnh hưởng nhiều trong quá trình lựa chọn công trình ưu tiên vào dự án và trong quá trình thực hiện dự án. Trách nhiệm của địa phương đối với công trình tại địa phương mình rất thấp, do không được giao làm chủ đầu tư quản lý công trình nên nhiều khi công trình xây dựng xong ít được quan tâm đến vấn đề bảo trì, ảnh hưởng xấu đến tuổi thọ công trình.

3.4. *Quá trình giải quyết các phát sinh kéo dài:* Trong quá trình thực hiện dự án, khi xảy ra các phát sinh (phát sinh khối lượng công trình, thay đổi tiêu chuẩn kỹ thuật,...), nhà thầu phải trình lên BQLDA tỉnh, sau đó BQLDA tỉnh trình lên BQLDA Trung ương, BQLDA Trung ương tuyển chọn tư vấn và tiến hành lập hồ sơ phát sinh, sau đó trình lại BQLDA tỉnh, BQLDA tỉnh tiếp tục lập hồ sơ trình duyệt BQLDA Trung ương, lấy ý kiến của nhà tài trợ, sau đó mới được phê duyệt; khoảng thời gian này thường kéo dài, đặc biệt là khi có nhiều địa

phương đề xuất những phát sinh trong quá trình thực hiện dự án tại địa phương mình. Trong quá trình thực hiện dự án, nhiều nhà thầu do tình hình nợ đọng tài chính, mất khả năng hoạt động nên tự động bỏ dở công việc; gặp trường hợp này phải có cuộc họp giữa sở giao thông vận tải (địa phương), ban quản lý dự án của địa phương với ban quản lý dự án của Trung ương và nhà tài trợ để chấm dứt hợp đồng với nhà thầu tự bỏ dở công việc; tiếp theo lại phải thuê tư vấn lập lại hồ sơ giá trị còn lại của gói thầu, rồi tiếp tục tổ chức đấu thầu (giá trị còn lại của gói thầu), tuyển chọn nhà thầu mới và ký hợp đồng mới, khoảng thời gian giải quyết các thủ tục này là rất lâu.

3.5. *Quá trình thanh quyết toán kéo dài:* Trong quá trình thực hiện dự án, đối với khâu xây dựng công trình, các BQLDA tỉnh nghiệm thu xác nhận từng phần khối lượng công trình mà nhà thầu thực hiện, sau đó nhà thầu trình các xác nhận nghiệm thu này cho BQLDA của Bộ Giao thông vận tải; tiếp đó các BQLDA Trung ương phê duyệt và xác nhận để nhà thầu rút tiền từ Kho bạc nhà nước; trình tự thủ tục tuy rõ ràng nhưng thời gian thường rất kéo dài. Sự chậm trễ và các thủ tục thanh toán đặc biệt gây khó khăn các nhà thầu ở xa (các nhà thầu ở các tỉnh thuộc miền Nam, Tây Nguyên).

3.6. *Tiêu chuẩn kỹ thuật cứng nhắc:* Trong quá trình thực hiện hai dự án giao thông nông thôn GTNT1, GTNT2, việc áp dụng cứng nhắc khung các tiêu chuẩn kỹ thuật công trình dẫn đến tình trạng không phù hợp tại một số địa phương có các điều kiện về mặt địa chất, địa hình và khí hậu đặc biệt.

3.7. *Năng lực quản lý của cấp địa phương bị hạn chế:* Đối với dự án, địa phương chỉ giữ vai trò là người trợ giúp và bị thụ động, do vậy năng lực quản lý ở cấp địa phương hạn chế, ít có cơ hội được nâng cao.

3.8. *Chi phí quản lý đầu tư lớn:* Mặc dù các dự án đều có một ban quản lý ở cấp trung ương, nhưng tại một địa phương lại có một ban quản lý trực thuộc sở giao thông vận tải, như vậy mỗi dự án sẽ đồng thời chịu sự quản lý của nhiều cấp dẫn tới chi phí quản lý đầu tư dự án lớn, ảnh hưởng đến giá thành các công trình, giảm hiệu quả đầu tư.

Đối với 3 tỉnh nêu trên, cách thức phân quyền một phần thuộc dự án giao thông nông thôn tuy đã có được một số tiến bộ nhưng chỉ là phân quyền một phần nên vẫn chịu sự điều hành trực tiếp từ ban quản lý cấp trung ương nên vẫn mắc phải những

nhược điểm lớn trong phân tích ở trên. Thủ tục trong khâu thanh toán lại nảy sinh thêm một bước là xin bổ sung vốn từ tài ngân hàng của nhà tài trợ về ngân hàng phục vụ (chứa tài khoản đặc biệt), thủ tục này cũng kéo dài thời gian vì cũng phải trải qua các thủ tục về kiểm tra, kiểm duyệt cần thiết.

Với dự án giảm nghèo 6 tỉnh miền núi phía Bắc: Mặc dù được phân quyền mạnh tới các cấp chính quyền địa phương nhưng toàn bộ dự án vẫn chịu sự quản lý chung của ban quản lý Trung ương dẫn tới một số các thủ tục chưa được giải quyết một cách triệt để. Hơn nữa, nguồn tài trợ được đưa thành một khoản riêng và chia ra làm nhiều gói (cho các cấp tỉnh, huyện, xã) nên đòi hỏi mở nhiều tài khoản khác nhau. Hơn nữa, nguồn vốn này không được hòa chung vào nguồn ngân sách của địa phương (cấp tỉnh), do vậy vẫn phát sinh thêm ra các bộ phận để quản lý tài chính ở các cấp địa phương. Và đôi khi thiếu sự tổng hợp trong ngân sách đầu tư phát triển tổng thể của địa phương do các nguồn ngân sách này không được tập trung vào cùng một mối.

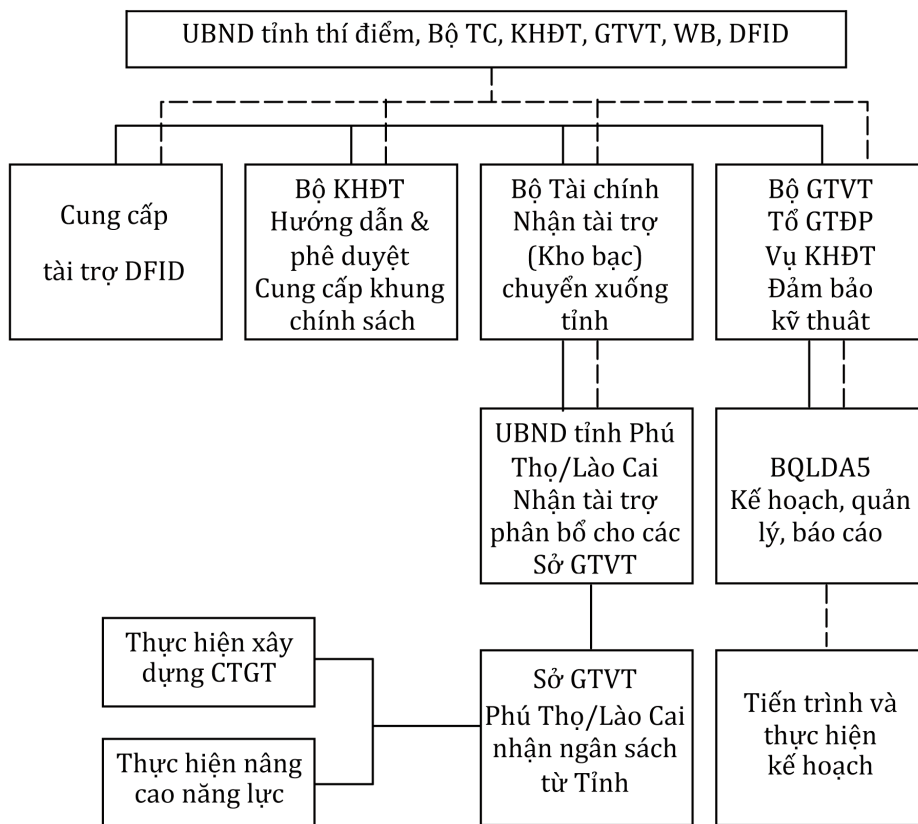
4. Phân tích áp dụng thí điểm PPTCN đối với

hai tỉnh thuộc dự án GTNT3

Từ những bài học kinh nghiệm của nước ngoài, những nghiên cứu của các tổ chức nước ngoài, các nhà tài trợ và những hạn chế khi thực hiện các dự án giao thông nông thôn 1 và giao thông nông thôn 2. Nhà tài trợ đã quyết định thực hiện thí điểm với sự tài trợ vốn của Bộ Phát triển quốc tế Vương quốc Anh (DFID) phương pháp tiếp cận ngành đối với đầu tư phát triển giao thông nông thôn tại hai tỉnh thí điểm là Phú Thọ và Lào Cai. Với chương trình này, DFID đã hỗ trợ cho mỗi tỉnh 500 nghìn đôla không phải dành cho các dự án cụ thể mà nó được bổ sung vào ngân sách dành cho phát triển giao thông nông thôn của hai tỉnh. Mục tiêu đầu tư là nhằm nâng cao năng lực quản lý tài chính, quy trình lập kế hoạch và các đề xuất, kiến nghị về các biện pháp kỹ thuật và việc thực hiện các biện pháp đó trên cơ sở các bài học kinh nghiệm rút ra từ dự án thí điểm

Kết quả tìm được rất quan trọng và hữu ích đối với dự án (chương trình) giao thông nông thôn 3; những sai sót đúc rút từ dự án thí điểm sẽ được sửa

Mô hình hỗ trợ với hai tỉnh Phú Thọ và Lào Cai



———— Dòng tài trợ và trách nhiệm
 - - - - - Dòng báo cáo - bài học

chữa trong dự án GTNT 3 để tận dụng những lợi thế cho các hệ thống của Chính phủ. Các bài học kinh nghiệm cũng sẽ được phổ biến cho các cơ quan của Chính phủ và các nhà tài trợ để áp dụng cho các chương trình phát triển giao thông nông thôn (nói riêng) tiếp theo và các chương trình khác (như chương trình 135, chương trình vệ sinh toàn quốc,...) của Chính phủ.

4.1. Phân bổ nguồn vốn đối với hai tỉnh thí điểm

DFID chuyển số tiền vốn cho Bộ Tài chính, từ Trung ương, số vốn được sử dụng như mọi nguồn vốn khác của Chính phủ và chuyển về tỉnh qua hệ thống kho bạc; việc thanh toán với các nhà thầu được thực hiện bằng chuyển khoản thông qua hệ thống ngân hàng; trước khi tiến hành công việc các nhà thầu sẽ được tạm ứng một phần, sau đó khoản tạm ứng sẽ được khấu trừ khi thanh quyết toán.

Sau khi nhận tiền từ Bộ Tài chính (thông qua hệ thống kho bạc), các tỉnh giao cho Sở Giao thông vận tải quản lý tiền vốn; tỉnh đảm bảo nguồn vốn sẽ được sử dụng để phát triển giao thông nông thôn và quyết định những hoạt động cụ thể để sử dụng nguồn vốn. Khoản vốn của Nhà tài trợ được sử dụng và chịu giám sát giống như đối với vốn Ngân sách của Chính phủ.

Mô hình cụ thể của dòng tài trợ, trách nhiệm và báo cáo khi áp dụng đầu tư cho hai tỉnh điểm như sau:

Đối với tỉnh Lào Cai

Trong tổng số 500.000 đôla Mỹ, tỉnh sử dụng 88% (khoảng 6.930 triệu VNĐ) để nâng cấp 8 km đường giao thông nông thôn (thuộc huyện Mường Khương); số vốn còn lại dành để mua sắm thiết bị, đi tham quan học tập và xây dựng hệ thống bản đồ; tính đến tháng 5 năm 2006 còn hạng mục xây dựng bản đồ là chưa hoàn thành.

Đối với tỉnh Phú Thọ

Trong tổng số 500.000 đôla Mỹ, tỉnh đã sử dụng 78% (khoảng 6.216 triệu đồng Việt Nam) để xây dựng 10km đường giao thông nông thôn (thuộc huyện Đoan Hùng); phần vốn còn lại (khoảng 1.320 triệu đồng Việt Nam) sử dụng để xây dựng quy hoạch giao thông vận tải cho 11 huyện trong tỉnh; tính đến thời điểm giữa năm 2006 thì toàn bộ khối lượng công trình đã hoàn thành.

Như vậy, việc phân quyền đã giao hoàn toàn cho cấp tỉnh và tỉnh đã giao nhiệm vụ chủ động thực hiện cho Sở GTVT với mô hình thực hiện hoạt

động, quản lý tài chính và giải ngân theo đúng mô hình của phương pháp tiếp cận ngành (các mô hình này được trình bày cụ thể ở phần sau) và các cấp, các ngành đã thực hiện theo đúng chức năng, nhiệm vụ của mình.

4.2. Đánh giá kết quả thực hiện thí điểm tại hai tỉnh

Dự án thí điểm được thực hiện thông qua việc hỗ trợ trực tiếp cho các tỉnh được xem là một hình thức hỗ trợ mới cho phát triển giao thông nông thôn. Dự án nghiên cứu thí điểm đã chỉ ra rằng chính quyền địa phương có thể dễ dàng điều chỉnh khi có phát sinh, đồng thời thủ tục hành chính trong quá trình phê duyệt dự án được thực hiện thực hiện nhanh hơn. Việc chuyển tiền thông qua hệ thống kho bạc của địa phương và chỉ các khâu xin xác nhận hoàn thành khối lượng, xin thanh toán và thanh toán được thực hiện ở cùng một cấp (cấp tỉnh) nên cũng đã được thực hiện hiệu quả hơn; các công tác báo cáo, kiểm toán, kiểm tra dự án cũng được thực hiện dễ dàng hơn.

Một hiệu quả khác mà dự án thí điểm mang lại là các tỉnh có trách nhiệm giải trình về công trình được thực hiện nhiều hơn trong các dự án theo phương pháp truyền thống (phương pháp đầu tư trực tiếp theo dự án). Cả hai tỉnh đều có trách nhiệm đối với kết quả công việc và đảm bảo các thủ tục của Chính phủ được tuân thủ. Các tỉnh đánh giá cao việc nên chỉ có một hệ thống báo cáo, và đó cũng là hệ thống báo cáo quen thuộc; điều này làm cho mọi việc dễ dàng và nhanh chóng hơn. Trên thực tế, các dự án về giao thông nông thôn áp dụng theo phương pháp này được thực hiện chỉ trong vòng vài tháng thay vì phải thực hiện trong nhiều năm khi áp dụng phương pháp đầu tư tập trung theo dự án. Hình thức đầu tư này loại bỏ yêu cầu phải có một ban quản lý dự án, giảm bớt các tầng trung gian không cần thiết, tăng cường phân quyền và trách nhiệm giải trình cho các tỉnh.

Các tỉnh rất chủ động trong chương trình thí điểm này, họ được quyền tự do quyết định hạng mục mà họ mong muốn đầu tư; khi vốn được chuyển giao vào giữa năm 2005, việc triển khai thực hiện rất trôi chảy và tuân theo kế hoạch; việc quản lý dự án đơn giản và các vấn đề thực trạng cũng như nảy sinh được giải quyết nhanh hơn. Các tỉnh được hướng dẫn, hỗ trợ và phối hợp có hiệu quả từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Giao thông vận tải, Ngân hàng Trung ương và các cơ quan địa phương.

Sự phối hợp tốt giữa các cơ quan của tỉnh cũng góp phần thúc đẩy công việc triển khai được kịp thời.

Các cán bộ cấp tỉnh nhờ đó cũng ngày càng được nâng cao năng lực, được chia sẻ thông tin từ các cấp, số lượng các nhà thầu tư nhân địa phương cũng tăng lên và họ cũng hiểu biết sâu, rộng hơn về các thủ tục đấu thầu, tổ chức thi công hiệu quả...

Như vậy, từ việc phân tích hiệu quả của việc phân quyền một phần cho cấp địa phương ở dự án giao thông nông thôn 2, việc phân quyền cho các cấp địa phương trong dự án giảm nghèo các tỉnh miền núi phía Bắc và đặc biệt là qua việc phân tích những kết quả đã đạt được tại hai tỉnh thực hiện dự án thí điểm là Phú Thọ và Lào Cai, khả năng áp dụng phương pháp tiếp cận ngành trong đầu tư phát triển giao thông nông thôn ở Việt Nam là hoàn toàn khả thi và rất cần thiết; việc áp dụng phương pháp này sẽ góp phần mang lại những hiệu quả thiết thực cả về mặt thời gian, cách quản lý, chất lượng công trình và trách nhiệm của chính quyền các cấp, đặc biệt là các cấp địa phương trong việc giữ gìn công trình mà họ trực tiếp đầu tư.

5. Khả năng áp dụng phương pháp tiếp cận ngành cho Quản lý đầu tư dự án Giao thông đường bộ ở Việt Nam

Qua việc phân tích những ưu nhược điểm khi áp dụng mô hình phân quyền một phần cho một số tỉnh trong dự án giao thông nông thôn 2, mô hình phân quyền mạnh mẽ cho các cấp chính quyền địa phương (cấp tỉnh, huyện, xã) trong dự án giảm nghèo các tỉnh miền núi phía Bắc đã khẳng định là các cấp chính quyền địa phương có thể thực hiện tốt các nhiệm vụ được giao mặc dù có những khó khăn bước đầu (do phải tiếp nhận và thực hiện theo phương pháp mới).

Đặc biệt, từ việc phân tích một cách chi tiết và cụ thể những hiệu quả của việc thí điểm áp dụng phương pháp tiếp cận ngành (phân quyền hoàn toàn cho cấp chính quyền địa phương - cấp tỉnh) tại hai tỉnh Phú Thọ và Lào Cai, với những kết quả rất khả thi mà hai tỉnh đã thực hiện được và làm tiền đề áp dụng rộng rãi cho các tỉnh thuộc dự án giao thông nông thôn 3 cũng như các dự án sau này; như vậy, khả năng áp dụng phương pháp tiếp cận ngành trong đầu tư phát triển giao thông nông thôn ở Việt Nam là hoàn toàn khả thi và mang lại những hiệu quả thiết thực cả về mặt thời gian, cách quản lý, chất lượng công trình và trách nhiệm của chính quyền các cấp, đặc biệt là các cấp địa phương trong việc

giữ gìn công trình mà họ trực tiếp đầu tư.

Việc áp dụng phương pháp tiếp cận ngành là hoàn toàn khả thi như đã phân tích cụ thể ở trên, nhưng để áp dụng có hiệu quả và có thể nhân rộng ra nhiều địa phương, nhiều loại nguồn vốn viện trợ khác nhau và áp dụng một cách đồng bộ thì các cấp, các ngành phải cùng nhau thực hiện các nội dung sau:

5.1. Về mặt thể chế: Chính phủ đưa ra những chính sách, cơ chế phù hợp với những điều kiện áp dụng phương pháp tiếp cận ngành; các bộ, ngành cần có sự phối hợp chặt chẽ với nhau và với nhà tài trợ; các nhà tài trợ cần có những thay đổi (các điều ước quốc tế cũng như các cam kết) trong việc đưa ra những tiêu chí khi hỗ trợ cho vay đảm bảo tính mềm dẻo và phù hợp với hệ thống pháp luật của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, mặt khác các nhà tài trợ cũng cần có các bộ phận riêng phối hợp, liên lạc chặt chẽ với các bộ ngành và các địa phương. Bộ Giao thông Vận tải cần có ngay chiến lược phát triển giao thông nông thôn toàn quốc (làm cơ sở để các địa phương phát triển chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển giao thông nông thôn của địa phương mình). Các địa phương cần thực hiện ngay công tác lập quy hoạch giao thông vận tải nói chung và giao thông nông thôn nói riêng, trên cơ sở đó lập kế hoạch phát triển giao thông nông thôn một cách cụ thể và khoa học. Các địa phương cũng cần có những cơ chế, chính sách khuyến khích các nhà thầu tư nhân địa phương tự nâng cao năng lực cả về trình độ chuyên môn và trang thiết bị phục vụ thi công đảm bảo thi công công trình đạt hiệu quả.

5.2. Về mặt tổ chức: Chính phủ cần cho phép hoàn thiện hệ thống tổ chức giao thông nói chung, giao thông nông thôn nói riêng một cách khoa học các bộ, ngành liên quan và đặc biệt là tổ chức trong Bộ Giao thông Vận tải. Bộ chủ trì việc điều phối các hoạt động liên quan đến tổ chức, quản lý vận hành hệ thống giao thông nông thôn đạt hiệu quả cao với vai trò là đầu mối trung chuyển trong thúc đẩy phát triển kinh tế nông thôn.

5.3. Về mặt năng lực: Các cấp trung ương (các bộ ngành) có các tổ chức và nhân sự đủ năng lực đáp ứng nội dung công việc khi áp dụng phương pháp tiếp cận mới này (đặc biệt là bộ phận quản lý trực thuộc Bộ Giao thông Vận tải). Cấp địa phương cũng cần tăng cường năng lực quản lý từ cấp tỉnh, đến cấp huyện, xã đảm bảo quản lý tốt hệ thống công trình giao thông nông thôn từ bước đầu tư đến bước đưa công trình vào sử dụng và bảo trì.

5.4. Về mặt quản lý: Cần xây dựng ngay và hoàn chỉnh khái niệm về giao thông nông thôn với các nghị định quy định rõ về các cấp quản lý hệ thống giao thông nông thôn ở đầy đủ các bước đầu tư, xây dựng, khai thác, bảo trì...

5.5. Về mặt báo cáo, kiểm toán: Có cơ chế báo cáo, kiểm toán, kiểm tra cụ thể, rõ ràng, minh bạch và theo đúng hệ thống pháp luật hiện hành.

6. Kết luận và kiến nghị

Khả năng áp dụng phương pháp tiếp cận ngành trong quản lý đầu tư dự án GTĐB nói chung và giao thông nông thôn nói riêng là hoàn toàn khả thi và mang lại những hiệu quả thiết thực cả về mặt thời gian, cách quản lý, chất lượng công trình và trách nhiệm của chính quyền các cấp.

Kiến nghị với Chính phủ đưa ra những cơ chế, chính sách nhằm phân cấp mạnh mẽ hơn nữa cho cấp chính quyền địa phương, có hướng dẫn cụ thể, rõ ràng để các địa phương có thể áp dụng hiệu quả

phương pháp tiếp cận ngành khi tiếp nhận nguồn viện trợ ODA. Đồng thời tạo điều kiện tăng cường năng lực của địa phương ở tất cả các bộ phận như bộ phận quản lý, tư vấn thiết kế, tư vấn giám sát, các nhà thầu tư nhân địa phương đảm bảo đáp ứng tốt các nội dung, yêu cầu khi tiến hành áp dụng phương pháp tiếp cận ngành. Có phân công về chức năng, nhiệm vụ cụ thể, rõ ràng đối với các Bộ, ngành, cơ quan hữu quan trong việc lập kế hoạch, thu hút, quản lý nguồn vốn ODA phục vụ đầu tư giao thông đường bộ. Chính phủ cũng ban hành các cơ chế thích hợp tạo điều kiện làm việc hiệu quả giữa các bộ, ngành, cơ quan hữu quan với nhau. Không áp dụng cứng nhắc các quy mô, tiêu chuẩn kỹ thuật cho các địa phương cũng như các vùng lãnh thổ như nhau.

Các nhà tài trợ cùng phối hợp, hợp tác đưa ra khung khuôn khổ chung cùng tài trợ sao cho không có mâu thuẫn với nhau và mâu thuẫn với các cơ chế chính sách của chính phủ Việt Nam. □

Tài liệu tham khảo:

1. Phân tích thể chế, khuyến khích và năng lực quản lý GTNT Việt Nam (Seacap 16) - Viện Chiến lược và Phát triển GTVT - Bộ GTVT.
2. Nghị định 11/2010/NĐ-CP về quản lý và bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ.
3. Nghị định 167/1999/NĐ-CP về tổ chức quản lý đường bộ.
4. Nghị định 168/2003/NĐ-CP về Quy định về nguồn tài chính và quản lý, sử dụng nguồn tài chính cho quản lý, bảo trì đường bộ.
5. Organization for Economic Co-operation and Development (2005). Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector - wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management.
6. Foster, M. and A.Fozzard (2000). "Aid and Public Expenditure: A Guide". Overseas Development Institute Working Paper 141.
7. Strategic Partnership for Africa - Budget Support Working Group (2005). Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments.