

NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH THỦY LỢI SỬ DỤNG VỐN ODA

Nguyễn Hữu Huế¹, Đặng Công Toàn²

Tóm tắt: *Vốn ODA có vai trò quan trọng, góp phần nâng cấp các hệ thống công trình thủy lợi, phục vụ phát triển nông nghiệp và các ngành kinh tế - xã hội khác, từng bước nâng cao mức đảm bảo an toàn trước thiên tai. Việc quản lý dự án sử dụng vốn ODA đã có những tiến bộ nhất định và đạt hiệu quả rõ rệt, tuy nhiên vẫn còn nhiều vấn đề bất cập cần được quan tâm đúng mức.*

Từ khóa: Quản lý dự án (QLDA), vốn ODA.

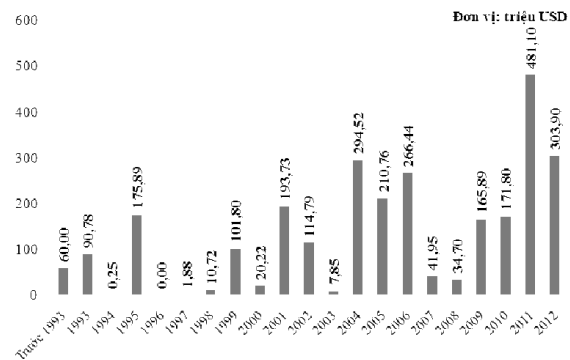
1. MỞ ĐẦU

Đầu tư xây dựng cơ bản (XDCB) là lĩnh vực quan trọng, giữ vai trò chủ yếu trong việc xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Với Việt Nam, đất nước có 70% dân số hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn^[1] thì đầu tư XDCB trong lĩnh vực thủy lợi giữ vai trò rất quan trọng, nó là nền tảng để xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn và nhiều ngành kinh tế khác.

Hiện nay, nhu cầu vốn cho đầu tư XDCB nói chung và thủy lợi nói riêng là rất lớn. Trong điều kiện ngân sách Nhà nước còn nhiều khó khăn, nguồn vốn viện trợ phát triển chính thức (ODA) có vai trò rất quan trọng. Trong lĩnh vực thủy lợi, sau Dự án Khôi phục thủy lợi và chống lũ bằng nguồn vốn ADB đầu tiên vào năm 1994, đến nay đã có trên 20 dự án đầu tư bằng nguồn vốn ADB, WB, JICA...^[2] triển khai trên hầu hết các vùng miền của Tổ quốc, góp phần nâng cấp các hệ thống công trình thủy lợi, phục vụ phát triển nông nghiệp và các ngành kinh tế - xã hội khác, từng bước nâng cao mức đảm bảo an toàn trước thiên tai. Bên cạnh những thành tựu đạt được, còn nổi lên nhiều vấn đề bất cập đòi hỏi Chính phủ, các Bộ, ngành và địa phương phải quan tâm đúng mức.

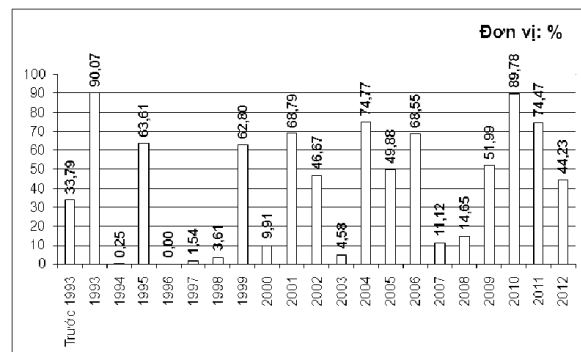
Số liệu thống kê cho từ 1993 đến 2012 cho thấy tỷ trọng vốn ODA cho lĩnh vực thủy lợi

chiếm phần lớn tổng vốn ODA lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn. Vốn ODA ký kết trong lĩnh vực thủy lợi từ 1993 đến 2012 đạt 2,75 tỷ USD^[4]. Tuy nhiên, cơ cấu vốn ODA dành cho thủy lợi qua các năm không phát triển theo một quy luật nào, điều này cho thấy ngành thủy lợi chưa có chiến lược cụ thể trong việc thu hút vốn ODA.



Đơn vị: triệu USD

Nguồn: Vụ tài chính - Bộ NN&PTNT
Hình 1: Vốn ODA ký kết trong lĩnh vực thủy lợi



Đơn vị: %
Nguồn: Vụ tài chính - Bộ NN&PTNT
Hình 2: Tỷ trọng vốn ODA của thủy lợi trong lĩnh vực NN&PTNT

¹ Trường Đại học Thủy lợi.

² CTCP tư vấn xây dựng NN&PTNT Bắc Ninh.

2. MỘT SỐ TỒN TẠI TRONG VIỆC QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH THỦY LỢI SỬ DỤNG VỐN ODA

- Ban quản lý dự án ODA quá nhiều nhưng hiệu quả lại không cao. Theo Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), số lượng ban quản lý các dự án ODA của hai nhà tài trợ này hiện nay đã lên tới 500 đơn vị trên tổng số 1.000 đơn vị trong cả nước^[7]. Số lượng ban quản lý dự án như vậy là quá nhiều và dẫn đến sự lãng phí. Tuy nhiên, mặc dù con số lớn song năng lực quản lý và tiến độ giải ngân của nhiều ban quản lý dự án trong thời gian qua còn yếu, kết quả triển khai dự án chưa đạt theo kế hoạch đặt ra ban đầu.

Số lượng ban quản lý dự án (QLDA) nhiều nhưng các ban vẫn làm việc ở thể thụ động. Bài học trước đây, khi giao quyền làm chủ đầu tư cho ban quản lý dự án đã khiến nhiều tiêu cực nảy sinh, nhưng với những quy định sửa đổi sau này các ban quản lý dự án chỉ là cơ quan giúp việc cho chủ đầu tư thì thực tiễn bắt đầu phát sinh những vấn đề mới. Do các ban quản lý thiếu quyền lực và bị động nên quá trình triển khai dự án lại gặp nhiều khó khăn. Các vấn đề nảy sinh trong quá trình triển khai dự án, ban QLDA đều phải xin ý kiến Chủ đầu tư và Nhà tài trợ.

Hiện nay, phần lớn các địa phương vẫn áp dụng mô hình quản lý dự án ODA theo hình thức “mỗi dự án thành lập một ban QLDA trực thuộc Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn”, đa phần cán bộ ban QLDA là kiêm nhiệm nên việc đầu tư nghiên cứu, làm việc không được toàn tâm toàn ý. Mặt khác, sau khi dự án kết thúc thì ban QLDA cũng phải giải thể. Lúc này, các cán bộ ban QLDA đã tích lũy được nhiều kiến thức và kinh nghiệm thì lại không còn “đất dụng võ”. Khi có dự án mới thì lại thành lập ban QLDA mới, cán bộ mới, rất lãng phí. Việc để rời rạc mỗi dự án một ban QLDA thì chi phí thường xuyên cho lương, máy móc, thiết bị,

phòng làm việc, bàn ghế...rất nhiều. Khi thành lập một ban QLDA chung của tỉnh thì sẽ tiết kiệm hơn nhiều so với các ban QLDA rời rạc.

- Nguồn lực thực hiện dự án: đội ngũ cán bộ làm công tác thu hút vận động vốn ODA phần nhiều là kiêm nhiệm, đặc biệt là tại các địa phương, trình độ ngoại ngữ hạn chế nên việc vận động các nhà tài trợ rất hạn chế, việc tiếp cận các nhà tài trợ để hiểu biết những tiêu chí, lĩnh vực ưu tiên tài trợ để vận động, thu hút nguồn vốn ODA cho địa phương còn khó khăn. Ngoài ra, cán bộ tham gia các ban QLDA còn yếu về chuyên môn, nghiệp vụ, ngoại ngữ cũng như kỹ năng giao tiếp với các nhà tài trợ. Các cơ quan quản lý trực tiếp còn yếu trong công tác theo dõi, giám sát đánh giá dự án ODA theo quy định hiện hành.

- Tình hình thực hiện các dự án thường bị chậm ở nhiều khâu: chậm thủ tục, chậm triển khai, giải ngân chậm, tỷ lệ giải ngân thấp. Do vậy, thời gian hoàn thành dự án kéo dài làm phát sinh các khó khăn, đặc biệt là vốn đầu tư thực tế thường tăng hơn so với dự kiến và cam kết, đồng thời cũng làm giảm tính hiệu quả của dự án khi đi vào vận hành, khai thác. Một ví dụ điển hình về sự chậm chễ là dự án Cải thiện vệ sinh môi trường TP Nha Trang, tỉnh Khánh Hòa. Dự án có từ năm 2004 nhưng phải đến 2007 mới được triển khai, và phải 7 năm sau, ngày 7/11/2014 vừa qua dự án mới được khánh thành^[6], như vậy, từ khi có dự án cho tới khi hoàn thành dự án mất tới 10 năm.

- Công tác theo dõi, đánh giá tình hình đầu tư dự án ODA chưa đầy đủ, còn nhiều hạn chế. Đặc biệt là công tác theo dõi, thống kê, kiểm tra và đánh giá hiệu quả của công trình sau đầu tư còn bỏ ngỏ, ngoại trừ các dự án vay lại và đang trong thời gian trả nợ. Kết quả quản lý thường được đánh giá chỉ bằng công trình (mức độ hoàn thành, tiến độ thực hiện) mà chưa xem xét đến hiệu quả sau đầu tư một khi công trình được đưa vào vận hành khai thác. Quan điểm và cách làm này gây khó khăn cho việc đánh giá, định hướng

đầu tư từ nguồn ODA tạo nên sự lãng phí và né tránh trách nhiệm của những bộ phận liên quan.

- Có sự chông chéo trong thủ tục chuẩn bị và triển khai đầu tư. Theo Bộ Tài chính, chỉ có 4% lượng vốn ODA áp dụng các quy định về đấu thầu và 3% sử dụng hệ thống quản lý tài chính công của Việt Nam, còn lại là theo cách thức của nhà tài trợ. Vì vậy, nhiều dự án cùng một lúc phải thực hiện hai hệ thống thủ tục, một thủ tục để giải quyết vấn đề nội bộ trong nước, một thủ tục với nhà tài trợ. Điều này làm kéo dài thời gian thực hiện dự án, gia tăng chi phí.

- Công tác tư vấn xây dựng đã được cải thiện và ngày càng nâng cao chất lượng, tuy nhiên vẫn còn nhiều bất cập, năng lực chuyên môn còn hạn chế, hồ sơ dự án, thiết kế - dự toán chất lượng còn thấp, tính toán, dự báo chưa đầy đủ, chuẩn xác dẫn tới nhiều dự án phải điều chỉnh, bổ sung quy mô, tổng mức đầu tư gây khó khăn trong quá trình thực hiện và làm chậm tiến độ đầu tư xây dựng công trình. Ví dụ dự án Tăng cường quản lý thủy lợi và Cải tạo các hệ thống thủy nông (ADB5), dự án này dự kiến sẽ đóng khoản vay vào 30/6/2016 nhưng vừa qua (6/2014) đã có các hạng mục phải điều chỉnh, bổ sung với kinh phí 9 triệu USD^[3].

3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH THỦY LỢI SỬ DỤNG VỐN ODA

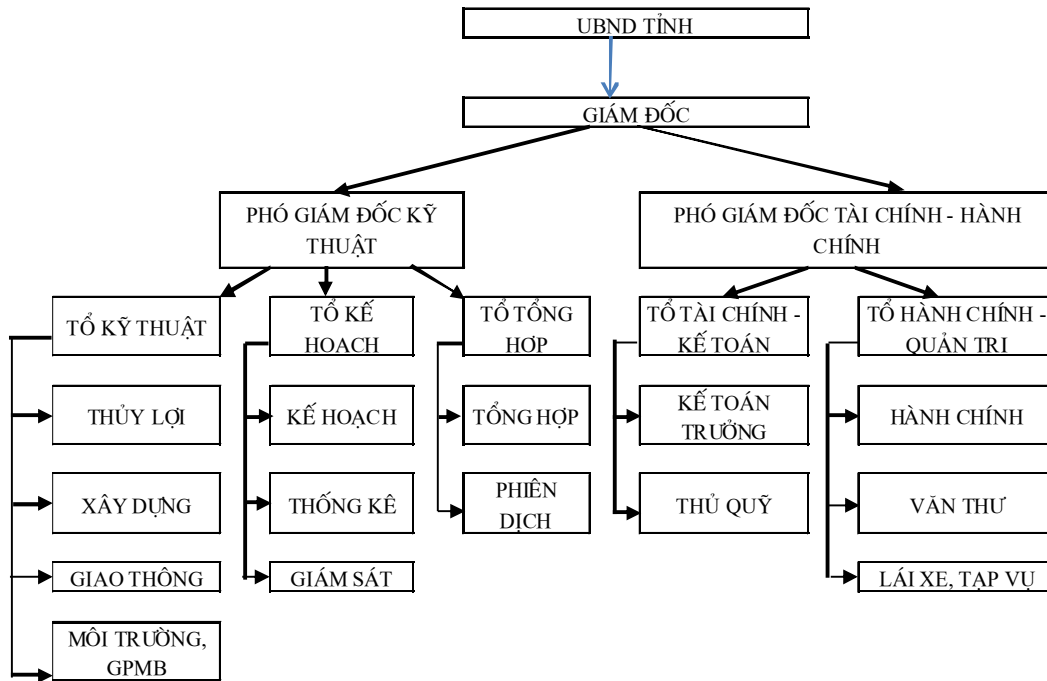
- Cần có nhận thức đúng đắn về nguồn vốn ODA. Tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIII (tháng 10/2014) vừa qua, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Bùi Quang Vinh đã bức xúc phát biểu *“Tôi dám chắc có một tỉ lệ không nhỏ cán bộ và người dân, đặc biệt là lãnh đạo địa phương còn hiểu một cách rất sơ đẳng rằng: ODA là cho không, vay được càng nhiều càng tốt, bất chấp khả năng trả nợ. Thưa Quốc hội! Đây là thực tế rất đáng lo ngại”*^[8]. Vì vậy, cần phải nhận thức rằng, ODA không phải là “bầu sữa mẹ”, mà thực chất là Nhà nước đứng ra vay, nhưng thuế của người dân sẽ phải trả và các

khoản phúc lợi của người dân cũng phụ thuộc ở các khoản vay này. Nếu sử dụng ODA không hiệu quả thì không phải chỉ tổn hại về tài chính mà còn mất cả chủ động chiến lược điều hành quyền tự quyết của một đất nước.

- Xây dựng đề án thu hút và sử dụng vốn ODA trong lĩnh vực thủy lợi. Mục tiêu của đề án là tăng cường quan hệ đối tác và tạo niềm tin cho nhà tài trợ. Hiện nay, Thủ tướng Chính phủ đã có quyết định số 106/QĐ-TTg ngày 19/1/2012 phê duyệt đề án Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng vốn ODA và các khoản vốn vay ưu đãi khác của các nhà tài trợ thời kỳ 2011-2015^[6]. Dựa trên định hướng này, ngành thủy lợi cần xây dựng một đề án cụ thể cho ngành. Việc sử dụng ODA để phát triển thủy lợi phải có trọng tâm, trọng điểm, tránh đầu tư dàn trải.

- Áp dụng mô hình quản lý dự án ODA phù hợp, tính chuyên nghiệp cao. Để thu hút và giải ngân sử dụng nguồn vốn ODA đảm bảo tiến độ và hiệu quả, vai trò của các Ban quản lý dự án ODA tại các cấp, đặc biệt cấp địa phương là hết sức quan trọng. Hiện nay, phần lớn các dự án ODA được tổ chức quản lý theo hình thức mỗi dự án lại thành lập một ban QLDA, đa phần cán bộ ban QLDA là kiêm nhiệm nên việc đầu tư nghiên cứu, làm việc không được toàn tâm toàn ý. Thành lập ban QLDA chuẩn và phù hợp sẽ giúp cho quá trình giải ngân các dự án ODA nhanh hơn. Các ban QLDA chuyên nghiệp thường biết khai thác và tận dụng được những kiến thức đã học hỏi trong nhiều năm. Nếu không thành lập được ban đó thì cũng sẽ gây khó khăn cho địa phương.

Các dự án ODA thuộc lĩnh vực thủy lợi thường là các dự án phát triển mang tính liên ngành và tổng hợp nhiều lĩnh vực, do vậy nên thành lập Ban quản lý dự án ODA trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trên cơ sở xem xét rút kinh nghiệm từ mô hình quản lý dự án ODA theo hướng chuyên nghiệp điển hình của tỉnh Hà Tĩnh.



Hình 3: Mô hình ban quản lý dự án ODA chuyên nghiệp

Tuy nhiên, cần nhìn nhận rằng, khi Việt Nam vào nhóm các nước thu nhập trung bình thì nguồn vốn ODA sẽ dần ít đi, vì vậy không nên tổ chức bộ máy quá cồng kềnh. Các nhân sự về kỹ thuật, kế hoạch nên làm việc theo chế độ chuyên trách, các vị trí hành chính, văn thư, lái xe, tạp vụ... có thể làm việc theo chế độ kiêm nhiệm để giảm bớt chi phí.

- Tăng cường năng lực đội ngũ cán bộ quản lý dự án. Con người luôn được coi là yếu tố quyết định đến thành công hay thất bại của mọi hoạt động kinh tế xã hội. Trong các dự án ODA, đội ngũ cán bộ ở các Ban quản lý dự án đóng vai trò đặc biệt quan trọng từ khâu lập dự án khả thi đến khi kết thúc dự án.

Đội ngũ cán bộ ở các Ban quản lý dự án phải được đào tạo, am hiểu các thủ tục từ khâu lập dự án khả thi cho đến kết thúc dự án theo quy định của Chính phủ, ngoài ra phải nắm vững các quy định và thủ tục của Nhà tài trợ nhằm đảm bảo sự thống nhất, đáp ứng yêu cầu của cả hai phía. Hiện nay, hầu hết các cán bộ dự án của Việt

Nam đều do chủ dự án quyết định tuyển chọn, chủ yếu đến từ các ngành liên quan trực tiếp đến dự án, tham gia dự án lần đầu tiên nên không có kinh nghiệm trong thực hiện dự án. Cán bộ quản lý dự án thường làm việc bán chuyên trách. Do vậy, năng lực của đội ngũ cán bộ chưa đáp ứng được yêu cầu do thiếu về số lượng, yếu về năng lực, chủ yếu là kiêm nhiệm nên thiếu tính chuyên nghiệp. Quản lý dự án ở Việt Nam nói chung và trong lĩnh vực thủy lợi nói riêng hiện chưa có nhiều cán bộ tinh thông công việc. Chính sự hạn chế này là nguyên nhân gây ra những thua thiệt cho phía Việt Nam trong việc thực hiện các dự án, chương trình hỗ trợ phát triển nông nghiệp, nông thôn. Để khắc phục được yếu kém trong đội ngũ cán bộ dự án, các Ban quản lý dự án cần gấp rút đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ dự án, nhất là ở cấp địa phương để họ có đủ năng lực và phẩm chất đạo đức đáp ứng yêu cầu công việc. Bên cạnh đó cũng cần chủ động đào tạo một đội ngũ cán bộ lành nghề để đáp ứng nhu cầu nhân lực của các

chương trình, dự án trong lĩnh vực phát triển nông thôn. Trước mắt cần tăng cường mở các khóa đào tạo và bồi dưỡng cho các cán bộ Ban quản lý dự án tinh liên quan đến thực hiện các chương trình, dự án ODA trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn để những cán bộ này có trình độ chuyên môn sâu, am hiểu tốt các thủ tục của các nhà tài trợ Quốc tế. Nhờ đó, quá trình chuẩn bị và thực hiện các dự án, chương trình được nhanh chóng và đúng tiến độ đề ra. Các khóa tập huấn cho đối tượng này cần tập trung vào các nội dung về chính sách, quy trình, thủ tục ODA của Chính phủ và nhà tài trợ, tìm ra những quy định còn chưa hài hòa và đề xuất những biện pháp khắc phục nhằm đảm bảo tiến độ thực hiện. Bên cạnh đó, để tuyển chọn được cán bộ tốt và có kinh nghiệm quản lý thực hiện dự án, cần công khai minh bạch công tác tuyển dụng cán bộ dự án.

Ngoài năng lực chuyên môn, cần chú ý đào tạo đội ngũ cán bộ có trình độ ngoại ngữ tốt, có đầy đủ bản lĩnh và năng lực để sẵn sàng hợp tác thực hiện các chương trình, dự án ODA.

- Quan tâm đầy đủ hơn tới việc vận hành, duy tu bảo dưỡng sau khi dự án ODA kết thúc. Thực tiễn quản lý các dự án ODA cho thấy mới chỉ tập trung xây dựng công trình, giải ngân nguồn vốn được phân bổ, chưa quan tâm đầy đủ đến “hậu đầu tư”, đặc biệt là xây dựng cơ chế trách nhiệm vận hành, duy tu, bảo dưỡng công trình. Do đó, hiệu quả sử dụng và tính bền vững

của công trình bị hạn chế. Các công trình thủy lợi có phạm vi xây dựng rộng, đối tượng phục vụ đa dạng nên việc vận hành, bảo dưỡng rất quan trọng. Vì vậy, trong thời gian tới cần chú trọng đầy đủ hơn công tác bàn giao, vận hành và duy tu bảo dưỡng, các công trình thủy lợi sử dụng vốn các chương trình, dự án ODA.

4. KẾT LUẬN

ODA hiện vẫn đang là một nguồn vốn đáng kể, quan trọng đối với nền kinh tế Việt Nam nói chung và ngành thủy lợi nói riêng. Việc quản lý hiệu quả các dự án đầu tư xây dựng công trình sử dụng vốn ODA không những giúp xây dựng cơ sở hạ tầng cho việc phát triển kinh tế - xã hội mà còn tạo niềm tin cho các nhà tài trợ. Hiệu quả quản lý dự án phụ thuộc rất nhiều vào yếu tố con người, vì vậy cần quan tâm bồi dưỡng, nâng cao trình độ cán bộ quản lý dự án. Đối với các địa phương, cần nghiên cứu áp dụng mô hình ban quản lý dự án ODA chuyên nghiệp, trực thuộc UBND tỉnh để giám sát bộ máy, tiết kiệm chi phí và tập trung về một đầu mối.

Về phía Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, trực tiếp là Tổng cục thủy lợi, Ban quản lý trung ương các dự án thủy lợi, cần xây dựng đề án cụ thể về thu hút, quản lý và sử dụng vốn ODA trong lĩnh vực thủy lợi để tăng hiệu quả sử dụng vốn. Ngoài ra, môi trường pháp lý trong quản lý dự án ODA cũng rất quan trọng, tác giả sẽ phân tích, trình bày ở các bài báo sau.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Ban chỉ đạo tổng điều tra dân số và nhà ở Trung ương, *Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2009*, Hà Nội, 2010.
- [2]. Ban quản lý Trung ương các dự án thủy lợi, 19 năm thành lập (1994-2013).
- [3]. Ban quản lý Trung ương các dự án thủy lợi, Báo cáo tình hình thực hiện dự án ADB5 đến hết tháng 6/2014.
- [4]. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Báo cáo 20 năm vận động ODA của ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn.

- [5]. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 106/QĐ-TTg ngày 19/1/2012 phê duyệt đề án Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và các khoản vốn vay ưu đãi khác của các nhà tài trợ thời kỳ 2011-2015.
- [6]. Website: <http://www.baokhanhhoa.com.vn/xa-hoi/201411/khanh-thanh-du-an-cai-thien-ve-sinh-moi-truong-tp-nha-trang-2350424/>
- [7]. Website: <http://www.baomoi.com/Nghich-li-tu-cac-ban-quan-li-du-an-ODA/45/11880405.epi>.
- [8]. Website: <http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/204422/can-lo-trinh-giam-dan--tien-toi-cham-dut-oda.html>.

Abstract

RASING THE EFFICIENCY OF WORKS HYDRAULIC CONSTRUCTING INVESTMENT MANAGEMENT USING ODA FUND

ODA fund plays an important role in upgrading hydraulic work systems for supporting agriculture growth and other socio-economic groups, hence gradually raising the level of safety against natural disasters. Recently, the management of ODA-funded projects has made significant progress and achieved remarkable effect. However there are still many existing problems, which need to take more consideration.

Keyword: Project Management (PM), ODA Fund.

BBT nhận bài: 08/12/2014

Phản biện xong: 25/12/2014