

THỰC TRẠNG HUY ĐỘNG, QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG NGUỒN VỐN ODA Ở VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN QUA

Nguyễn Thị Phương Lan*

Tóm tắt

Hội nghị các nhà tài trợ đầu tiên cho Việt Nam vào tháng 12/1993 đã đặt nền tảng cho quan hệ hợp tác phát triển giữa Việt Nam và cộng đồng 51 nhà tài trợ song phương và đa phương với các chương trình Hỗ trợ phát triển chính thức (Official Development Assistance-ODA). Sau hơn 20 năm, việc huy động, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA ở Việt Nam đã đạt được những thành tựu quan trọng. Bài viết này nhằm mục đích đánh giá thực trạng, những khó khăn, vướng mắc; đề xuất những giải pháp về cơ chế chính sách nhằm nâng cao hiệu quả huy động và sử dụng các nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi nước ngoài phục vụ phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2016-2020 và những năm tiếp theo.

Từ khóa: Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA); Vốn vay ưu đãi nước ngoài; Dự án ODA; Nhóm 6 Ngân hàng phát triển.

Mã số: 266. Ngày nhận bài: 05/04/2016. Ngày hoàn thành biên tập: 05/10/2016. Ngày duyệt đăng: 10/10/2016.

Abstract

The conference of the first donors for Vietnam in December 1993 has laid the foundation for the development cooperation relations between Vietnam and fifty one of bilateral and multilateral donor community with Official Development Assistance-ODA. After 20 years, the mobilization, management and utilization of ODA capital in Vietnam has made significant achievements. This article is aimed to assess the realistic settings, the situation and the barriers as well as to propose the policy mechanism solution in order to improve the efficiency of the mobilization and the utilization of the ODA Capital and foreign concessional loans for the social economic development period 2016-2020 and the following years.

Key words: Official Development Assistance-ODA, foreign concessional loans; ODA projects; Group of 6 Banks for Development.

Paper No.304. Date of receipt: 05/04/2016. Date of revision: 05/10/2016. Date of approval: 10/10/2016.

1. Thực trạng huy động, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA trong thời gian qua

1.1. Tình hình vốn cam kết, ký kết và giải ngân vốn ODA

Theo số liệu từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính từ năm 1993 đến hết tháng 7-2015, tổng vốn ODA cam kết của các nhà tài trợ đạt 78,195 tỷ USD. Chính phủ Việt Nam và các nhà tài

trợ đã ký kết các điều ước quốc tế cụ thể về ODA trên cơ sở các chương trình, dự án được các bên thông qua đến hết tháng 7-2015 đạt trên 72,798 t ỷ USD, trong đó vốn ODA và vốn vay ưu đãi đạt 65,333 tỷ USD và chiếm khoảng 89,74%, vốn ODA không hoàn lại đạt 7,465 tỷ USD và chiếm khoảng 10,26%. Số vốn ký kết này là điều kiện quan trọng để các

*

cơ quan Việt Nam tổ chức thực hiện, quản lý và giải ngân nguồn vốn ODA trong khuôn khổ các chương trình, dự án cụ thể.

Đến hết tháng 7-2015, tổng vốn ODA giải ngân dự kiến đạt 51,889 tỷ USD, chiếm trên 71,28% tổng vốn ODA đã ký kết. Có thể thấy mức giải ngân đã có những cải thiện nhất định song chưa có bước đột phá. Riêng hai năm trở lại đây, nhờ quyết tâm cao của Chính phủ, nỗ lực của các ngành, các cấp và nhà tài trợ, giải ngân của một số nhà tài trợ quy mô lớn (Nhật Bản, WB) đã có tiến bộ vượt bậc: Tỷ lệ giải ngân của Nhật Bản tại Việt Nam năm 2011 đứng thứ nhì và năm 2012 đứng thứ nhất thế giới; tỷ lệ giải ngân của WB tại Việt Nam tăng từ 13% năm 2011 lên 19% năm 2012. Theo đánh giá, tỷ lệ vốn vay trong tổng vốn ODA cũng tăng dần qua các giai đoạn từ 80% (1993

- 2000) lên mức 81% (2001 - 2005), 93% (2006 - 2010) và hiện ở mức 96% (2011-2015) (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2015).

1.2. Cơ cấu nguồn vốn ODA

Trong cơ cấu vốn ODA và vốn vay ưu đãi, các nhà tài trợ đa phương Nhóm 6 Ngân hàng phát triển¹ vẫn chiếm tỷ trọng vượt trội. Nhật Bản là nhà viện trợ song phương lớn nhất, chiếm trên 30% tổng cam kết của các nước. Chỉ tính riêng trong giai đoạn 2005-2015, các nhà tài trợ đa phương lớn nhất ở Việt Nam là Ngân hàng thế giới (WB)², Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)³, Liên Hợp Quốc (UN), Quỹ tiền Tệ Quốc Tế (IMF), Cộng Đồng Châu Âu (EU)... Các nhà tài trợ song phương khác là Nhật Bản, Pháp, Thụy Điển, Đan Mạch, Vương Quốc Anh. Mỗi nhà tài trợ có mỗi quan tâm và danh mục chương trình, dự án khác nhau.

Bảng 1: vốn ODA ký kết phân theo vùng, lãnh thổ giai đoạn 2006-2015

Vùng	Giai đoạn 2006-2010 (triệu USD)	ODA bình quân đầu người (USD/người)	Tỷ lệ ODA so với cả nước (%)	Giai đoạn 2011-2015 (triệu USD)	ODA bình quân đầu người (USD/người)	Tỷ lệ ODA so với cả nước (%)
Đồng bằng sông Hồng	10.424,85	233,62	22,03	4.007,14	196,6	15,17
Trung du miền núi phía Bắc	2.405,47	56,60	3,03	725,52	63,19	2,74
Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung	7.525,47	102,24	9,33	3.272,79	169,45	12,39
Tây Nguyên	1.368,50	21,85	0,53	403,20	74,61	1,53
Đông Nam Bộ	6.300,78	112,70	7,48	3.307,77	216,26	12,52
Đồng Bằng sông Cửu Long	3.954,94	58,58	4,87	2.217,35	127,33	8,93
Liên Vùng	25.242,71	Các địa phương thụ hưởng gián tiếp	55,81	12.482,54	Các địa phương thụ hưởng gián tiếp	47,25

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2015

¹ ADB, AFD, KFW, JICA, KEXIM, WB.

² Ký kết 13,1 tỷ USD.

³ Ký kết 9,3 tỷ USD.

Chính phủ ưu tiên sử dụng nguồn vốn ODA để hỗ trợ phát triển các địa phương tại vùng nghèo và khó khăn như vùng Trung du và Miền núi phía Bắc, vùng Duyên hải miền Trung, vùng Tây Nguyên và vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Giai đoạn 2011-2015 ODA và vốn vay ưu đãi bình quân đầu người đã có xu hướng tăng lên đáng kể, đặc biệt ở các vùng trước đây gặp khó khăn trong việc tiếp cận nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi như Tây Nguyên tăng 3,6 lần; Đông Nam Bộ tăng 2,1 lần; Đồng Bằng sông Cửu Long tăng 2,2 lần.

Cơ cấu phân bổ vốn ODA theo ngành và lĩnh vực trong giai đoạn này chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực đầu tư cần lượng vốn lớn như: Giao thông vận tải và bưu chính viễn thông chiếm khoảng 30,2%, lĩnh vực năng lượng và công nghiệp chiếm 18,91%, môi trường 14,70%, lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn kết hợp xóa đói giảm nghèo là 14,09%, y tế - xã hội 4,44%, giáo dục và đào tạo 4,12%, các lĩnh vực khác chiếm 13,53% (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2015).

Bảng dưới đây cho thấy cơ cấu vốn ODA ký kết theo ngành, lĩnh vực trong thời gian qua.

Bảng 2: ODA ký kết theo ngành và lĩnh vực giai đoạn 1993 - 2015*

Đơn vị: Triệu USD

Ngành, lĩnh vực	Tổng số	Tỷ lệ (%)
1. Nông nghiệp và Phát triển nông thôn - Xóa đói giảm nghèo	10.260,35	14,09
2. Năng lượng và công nghiệp	13.764,33	18,91
3. Giao thông vận tải và Bưu chính viễn thông	21.987,98	30,20
4. Môi trường (<i>cấp, thoát nước, đối phó với biến đổi khí hậu,...</i>) và phát triển đô thị	10.698,12	14,70
5. Giáo dục và đào tạo	3.002,20	4,12
6. Y tế - Xã hội	3.233,79	4,44
7. Ngành khác (<i>khoa học công nghệ, tăng cường năng lực thể chế,...</i>)	9.852,06	13,53
Tổng số	72.798,85	100

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2015

2. Đánh giá kết quả của việc sử dụng vốn ODA thời gian qua

2.1. Những kết quả bước đầu:

a) Đóng góp của ODA vào tăng trưởng kinh tế

Bảng dưới đây cho thấy mức đóng góp của ODA vào tăng trưởng GDP đã có xu hướng tăng dần theo các năm và thường tăng cao vào những thời kỳ kinh tế đất nước

gặp nhiều khó khăn, thách thức (*chẳng hạn, trong thời kỳ khủng hoảng kinh tế Châu Á 1997-1998 và khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu 2008 - 2009*). Trong giai đoạn 2006-2015, ODA chiếm trung bình khoảng gần 3,1% so với GDP, một tỷ trọng không lớn song có thể thấy tác động tích cực của nó trong việc kích cầu đầu tư, góp phần vào việc duy trì đà tăng trưởng của Việt Nam (xem Bảng 3).

Bảng 3: Đóng góp của ODA vào GDP Việt Nam giai đoạn 2006-2015

Năm	Tỷ giá USD/VNĐ (<i>bình quân năm</i>)	GDP chuyển đổi sang USD (<i>tỷ USD</i>)	Tỷ trọng ODA trong GDP (%)
2006	16.017	60,83	2,93
2007	16.110	70,99	3,07
2008	16.583	89,11	2,53
2009	17.967	86,52	4,16
2010	18.932	106,40	3,30
2011	20.803	122,00	3,00
2012	20.828	128,00	2,95
2013	21.036	134,93	3,01
2014	21.246	142,99	3,05
2015	22.450*	188,42	2,88

* tỷ giá USD vào thời điểm 30/11/2015

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2015

b) Đóng góp của ODA trong nông nghiệp và phát triển nông thôn, kết hợp xóa đói giảm nghèo.

Tính tổng giai đoạn từ năm 1993- 2015, tổng trị giá vốn ODA ký kết đầu tư trong lĩnh vực này khoảng 10,26 tỷ USD, trong đó ODA vốn vay khoảng 8,75 tỷ USD (Bộ Kế hoạch và đầu tư, 2015). Tuy nhiên, tổng số vốn ODA

giải ngân trong lĩnh vực nông nghiệp chỉ đạt khoảng 6,5 tỷ USD (đạt khoảng 63,5% so với vốn ODA đăng ký), trong đó, các dự án vốn vay ODA tập trung chủ yếu vào lĩnh vực thủy lợi (44,9%), tiếp đến là phát triển cơ sở hạ tầng nông nghiệp (20,6%), xóa đói, giảm nghèo (17,4%) và lâm nghiệp (13,3%) (Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2015).

Bảng 4: Nguồn vốn ODA (giải ngân) cho ngành nông nghiệp giai đoạn 1993-2015

đơn vị: USD

Năm	Lâm nghiệp	Nông nghiệp	Thủy lợi	PTNT	Thủy sản	Tổng ODA
Tổng 1993-1995	141.330.695	98.023.204	326.919.082	330.000	86.648.000	653.250.981
Tỷ lệ %	22	15	50	0	13	100
Tổng 1996-2000	276.877.453	239.158.434	134.613.426	162.987.443	65.620.000	879.256.756
Tỷ lệ %	31,5	27	15	19	7,5	100
Tổng 2001-2005	231.742.410	245.368.163	821.638.900	155.585.016	60.821.000	1.515.155.489
Tỷ lệ %	15,7	16	54	10,3	4	100
Tổng 2006-2008	122.870.091	341.939.583	343.087.547	190.471.829	1.280.850	999.649.900
Tỷ lệ %	12,3	34,2	34,3	19,1	0,1	100
Tổng 2009-2015	92.712.560	416.258.805	1.302.033.835	628.483.103	30.311.277	2.469.799.580
Tỷ lệ %	3,9	16,8	52,7	25,4	1,2	100
Tổng giai đoạn 1993-2015	865.533.209	1.340.748.189	2.928.292.790	1.137.857.391	244.681.127	6.517.112.706
Tỷ lệ %	13,3	20,6	44,9	17,4	3,8	100

Nguồn: Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2015

Theo số liệu từ Bộ Nông nghiệp và PTNT, trong lĩnh vực thủy lợi, vốn vay ODA hỗ trợ phát triển hệ thống thủy lợi miền Trung, đồng bằng sông Hồng, đồng bằng sông Cửu Long (WB1, WB2, ADB3, ADB5, ADB6, JICA1, JICA2,...), hỗ trợ khắc phục thiên tai (WB4, WB5,...), hệ thống một số hệ thống thủy lợi lớn như hệ thống tưới Phan Rí - Phan Thiết, giảm thiểu lũ và hạn hán vùng sông Mê-Kông mở rộng, hệ thống thủy lợi Phước Hòa, chống lũ Sài Gòn,... Trong lĩnh vực lâm nghiệp, các dự án vốn vay ODA hỗ trợ trồng rừng, đặc biệt hỗ trợ thực hiện Chương trình 5 triệu hecta rừng. Trong lĩnh vực phát triển hạ tầng nông nghiệp kết hợp với xóa đói, giảm nghèo, các dự án vốn vay ODA hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn tại một số địa phương khó khăn (Chương trình 135, Dự án phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn dựa vào cộng đồng, Chương trình cấp nước nông thôn, giao thông nông thôn và điện khí hóa nông thôn,...), khắc phục hậu quả thiên tai, dịch bệnh, nâng cao chất lượng, an toàn sản phẩm nông nghiệp, hỗ trợ cạnh tranh nông nghiệp,...

Nhìn chung nguồn vốn ODA vốn vay trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn kết hợp xóa đói giảm nghèo đã góp phần hỗ trợ phát triển nông nghiệp, cải thiện một bước quan trọng đời sống người dân các vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số nhất là trong việc tiếp cận tới các dịch vụ công trong các lĩnh vực y tế, giáo dục,...

c) Đóng góp của nguồn vốn ODA trong việc phát triển năng lượng và công nghiệp

Tổng số vốn ký kết trong thời gian qua đạt trên 13,764 tỷ USD, trong đó 13,57 tỷ USD là ODA vốn vay. Nguồn vốn ODA đã hỗ trợ cải tạo, nâng cấp, phát triển mới nhiều nhà máy nhiệt điện và thủy điện với công suất lớn, điển hình là nhà máy nhiệt điện Phú Mỹ 2.1 công suất 288 MW; nhà máy nhiệt điện Phả Lại II

công suất 600 MW; nhà máy thủy điện Hàm Thuận - Đa Mi công suất 475 MW; nhà máy nhiệt điện Phú Mỹ I công suất 1.090 MW; nhà máy nhiệt điện Ô Môn công suất 600 MW; nhà máy thủy điện Đại Ninh công suất 360 MW; hỗ trợ cải tạo và phát triển mạng truyền tải và phân phối điện quốc gia đáp ứng nhu cầu điện gia tăng hàng năm cho sản xuất và đời sống ở các thành phố, thị trấn, thị xã, khu công nghiệp và khu vực nông thôn trên cả nước. Đây là nguồn vốn lớn và có ý nghĩa trong bối cảnh nguồn vốn đầu tư từ ngân sách và tư nhân còn hạn hẹp.

d) Đóng góp của nguồn vốn ODA trong phát triển giao thông vận tải và bưu chính viễn thông

Tổng vốn ký kết trong thời gian qua đạt khoảng 21,987 tỷ USD, trong đó 21,259 tỷ USD là ODA vốn vay. Nhờ đó, đã khôi phục và bước đầu phát triển các hệ thống giao thông đường bộ, đường sắt, đường không, đường biển và đường thủy nội địa: Hệ thống đường bộ ở phía Bắc (Quốc lộ 5, 10, 18), Quốc lộ 1A, đường cao tốc TP Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây, đường xuyên Á TP Hồ Chí Minh - Mộc Bài, hầm đường bộ đèo Hải Vân; cảng biển nước sâu Cái Lân, cảng Tiên Sa (Đà Nẵng), cảng Sài Gòn; nhà ga quốc tế sân bay Tân Sơn Nhất; các cầu lớn như cầu Mỹ Thuận, cầu Cần Thơ, cầu Thanh Trì, cầu Bãi Cháy. Hệ thống thông tin liên lạc ven biển, điện thoại nông thôn và internet cộng đồng,... Đây là những cơ sở hạ tầng kinh tế hết sức quan trọng để thúc đẩy phát triển các ngành, lĩnh vực và địa phương, kể cả thu hút nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài.

e) Đóng góp của nguồn vốn ODA trong hỗ trợ phát triển giáo dục và đào tạo

Tổng vốn ODA huy động trong thời gian qua đạt 3,002 tỷ USD (2,171 tỷ USD là ODA

vốn vay và 831 triệu USD viện trợ không hoàn lại). Nguồn vốn ODA đã hỗ trợ cho việc thực hiện cải cách giáo dục ở tất cả các cấp học (giáo dục tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông, giáo dục đại học, cao đẳng và dạy nghề), đào tạo giáo viên, tăng cường năng lực công tác kế hoạch và quản lý giáo dục, cung cấp học bổng đào tạo đại học và sau đại học ở nước ngoài, cử cán bộ, công chức đào tạo và đào tạo lại tại nước ngoài về các lĩnh vực kinh tế, khoa học, công nghệ và quản lý. Các dự án vốn vay ODA điển hình là Dự án xây dựng Trường Đại học Việt Đức (nguồn vốn của WB) với mục tiêu xây dựng Trường Đại học Việt Đức trở thành một trường đại học, một trung tâm đào tạo, nghiên cứu hàng đầu ở Việt Nam, đạt trình độ khu vực và quốc tế; Dự án xây dựng Trường Đại học Khoa học và Công nghệ Hà Nội (nguồn vốn của ADB) với mục tiêu xây dựng Trường Đại học Khoa học và Công nghệ Hà Nội trở thành một trường đại học xuất sắc có cơ sở vật chất, trang thiết bị đồng bộ, với mô hình tổ chức, phương thức quản lý hiện đại có tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao.

g) Đóng góp của nguồn vốn ODA trong phát triển y tế - xã hội

Tổng vốn ODA huy động trong thời gian qua đạt 3,233 tỷ USD (1,831 tỷ USD là ODA vốn vay và 1,402 tỷ USD viện trợ không hoàn lại). ODA trong lĩnh vực y tế được sử dụng để tăng cường cơ sở vật chất và kỹ thuật cho công tác khám và chữa bệnh, nâng cao chất lượng dịch vụ y tế thông qua việc cung cấp trang thiết bị y tế cơ bản và các trang thiết bị y tế kỹ thuật cao, xây dựng cơ sở sản xuất kháng sinh, trung tâm truyền máu quốc gia, hỗ trợ triển khai các chương trình mục tiêu quốc gia về y tế, phòng chống HIV/AIDS và các bệnh truyền nhiễm như lao, sốt rét, sốt xuất

huyết, cúm A/H5N1, H1N1,...; hỗ trợ phát triển nguồn nhân lực, xây dựng chính sách và nâng cao năng lực quản lý ngành y tế.

h) Đóng góp của nguồn vốn ODA trong bảo vệ môi trường và phát triển đô thị

Tổng vốn ODA huy động trong thời gian qua đạt 10,698 tỷ USD (9,484 tỷ USD là ODA vốn vay và 1,213 tỷ USD viện trợ không hoàn lại). Nhờ nguồn vốn ODA, hầu hết các thành phố lớn, các thành phố trực thuộc tỉnh, các thị xã và một số thị trấn đều có các hệ thống cấp nước sinh hoạt. Các thành phố lớn như Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng,... hiện đang triển khai thực hiện nhiều dự án ODA phát triển cơ sở hạ tầng đô thị quan trọng, quy mô lớn như đường sắt nội đô, thoát nước và xử lý nước thải, chất thải rắn,... Nguồn vốn ODA cũng đã hỗ trợ bảo vệ môi trường, thiên nhiên, phòng chống và giảm nhẹ rủi ro thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu, phát triển bền vững và tăng trưởng xanh. Các chương trình, dự án quy mô lớn điển hình bao gồm: Chương trình hỗ trợ ứng phó với biến đổi khí hậu (SP-RCC) do JICA (Nhật Bản), AFD (Pháp), WB, AusAID (Ôxtrâyliya), CIDA (Canada), KEXIM (Hàn Quốc) đồng tài trợ hỗ trợ Việt Nam thực hiện Chương trình quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu, dự án trồng rừng và phủ xanh đất trống, đồi núi trọc,...

k) Đóng góp của nguồn vốn ODA trong lĩnh vực khoa học công nghệ, tăng cường năng lực thể chế, phát triển nguồn nhân lực, văn hóa thông tin,...

Tổng vốn ODA huy động trong thời gian qua đạt 9,852 tỷ USD (8,263 tỷ USD là ODA vốn vay và 1,589 tỷ USD là viện trợ không hoàn lại). Thông qua các chương trình, dự án ODA nhiều công nghệ, kỹ năng và kinh nghiệm quản lý tiên tiến đã được chuyển giao,

một đội ngũ đáng kể sinh viên, cán bộ các cơ quan của các bộ và địa phương được đào tạo và nâng cao trình độ tại các trường đại học và các cơ sở, trung tâm đào tạo ở nước ngoài. Điển hình là Dự án phát triển cơ sở hạ tầng Khu công nghệ cao Hòa Lạc và Dự án Trung tâm vũ trụ Việt Nam do Nhật Bản tài trợ,...

Cũng thông qua việc tiếp nhận nguồn vốn ODA và nhiều công nghệ tiên tiến trên thế giới như công nghệ xây dựng cầu đường bộ, đường sắt, đường hầm xuyên núi, công nghệ xây dựng và vận hành nhà máy điện, công nghệ viễn thám,... đã được chuyển giao cho phía Việt Nam. Nhờ đó nhiều công ty của Việt Nam đã có thể tham gia đấu thầu quốc tế. Đây là mặt tích cực của nguồn vốn ODA mà đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) không có được.

2.2. Hạn chế, tồn tại trong huy động, quản lý và sử dụng các nguồn vốn ODA

Thứ nhất, hiệu quả sử dụng vốn ODA còn thấp. Điều này thể hiện ở chỉ số ICOR của Việt Nam thường ở mức cao hơn mặt bằng chung so với các nước đang phát triển khác trong khu vực và trên thế giới. Theo số liệu từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hệ số ICOR trung bình giai đoạn 2001-2005 đạt 4,88, giai đoạn 2006-2010 tăng lên 6,96 và giai đoạn 2011-2015 là 6,91. Mặc dù chỉ số này có xu hướng giảm ở những năm gần đây, nhưng vẫn còn khá cao so với các nước công nghiệp mới và gấp đôi khuyến cáo của WB đối với các nước đang phát triển là 3. Tuy nhiên, chỉ số ICOR trên chỉ phản ánh hiệu quả đầu tư của cả nền kinh tế, nếu xét riêng từng thành phần thì ICOR của khu vực nhà nước luôn cao hơn. ICOR khu vực nhà nước cao đồng nghĩa với hiệu quả sử dụng vốn ODA thấp hơn so với các khu vực tư nhân.

Thứ hai, năng lực hấp thụ ODA của quốc gia, ngành, địa phương và những dự án cụ thể

còn hạn chế, tỷ lệ giải ngân ODA so với nguồn vốn ODA đã ký còn thấp, tính chung mới đạt khoảng 70%. Tuy tình hình thực hiện và giải ngân các chương trình, dự án ODA và vốn vay ưu đãi đã có những chuyển biến tích cực trong giai đoạn từ 2011 đến 2014 đạt 79% so với số vốn ký kết, nhưng nhìn chung tỷ lệ giải ngân nguồn vốn ODA vẫn còn chậm hơn so với tiến độ đã cam kết.

Thứ ba, vay nợ ODA của Việt Nam bằng đồng USD, Yên Nhật, Euro... bị rủi ro lớn về tỷ giá, nhất là đồng Việt Nam có xu hướng giảm giá liên tục, kéo dài nhiều năm. Nhật Bản và IDA là hai chủ nợ lớn nhất của Việt Nam (chiếm 40% các khoản nợ ODA). Các khoản vay ODA của Việt Nam hiện nay khoảng 30% bằng đồng Yên. Trong khi đó tỷ giá đồng Yên rất dao động, sự lên giá của đồng Yên và lãi suất sẽ khiến gánh nặng trả nợ của Việt Nam tăng lên. Thực tế hiện nay, khoảng 70% vốn vay ODA của Việt Nam với lãi suất ưu đãi 1-3%, còn lại là các khoản vay với lãi suất cao hơn hoặc lãi suất thả nổi.

Thứ tư, vay vốn ODA và nợ nước ngoài tăng khiến quy mô nợ công tăng nhanh, gánh nặng trả nợ tăng dần. Với hầu hết các khoản nợ nước ngoài trong cơ cấu nợ công là các khoản vay ODA, nên sự tăng nhanh của vốn ODA từ 13.866 tỷ USD năm 2011 lên 61.563 tỷ USD vào năm 2015, khiến tổng nợ nước ngoài tăng và kéo theo là quy mô nợ công tăng nhanh. Theo số liệu của Bộ Tài chính tỷ lệ nợ công/GDP vào cuối năm 2015 khoảng 63,6%, nợ Chính phủ/GDP là 50,3%, nợ nước ngoài của quốc gia/GDP là 43,1%. Do nợ công của Việt Nam phần lớn là nợ nước ngoài nên tiềm ẩn nhiều rủi ro nhất là trong điều kiện thâm hụt ngân sách cao và dự trữ ngoại hối mỏng.

Thứ năm, thiết kế một số chương trình, dự án ODA chưa sát với thực tế, phân bổ ODA

còn dàn trải, thời gian kéo dài; việc lồng ghép ODA với một số chương trình mục tiêu quốc gia còn trùng lặp.

Các chương trình, dự án ODA còn coi trọng mặt số lượng do vậy nội dung phạm vi đầu tư dàn trải, địa bàn rộng nên chưa phù hợp với năng lực quản lý. Các chương trình dự án ODA mới chỉ tập trung trong khu vực kinh tế nhà nước, chưa phân bổ cho các thành phần kinh tế khác như: Kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân. Công tác chuẩn bị dự án ODA và vốn vay ưu đãi thường kéo dài 2-3 năm, thậm chí trên 3 năm, dẫn đến nhiều dự án không còn phù hợp, phải điều chỉnh làm ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện.

Thứ sáu, tốc độ giải ngân vốn vay thấp, chậm, làm giảm tính ưu đãi vốn là ưu điểm của nguồn vốn ODA. Số liệu của Bộ Kế hoạch và đầu tư cho thấy: năm 2011, tổng vốn giải ngân chỉ đạt 33,414 tỷ USD, chiếm trên 61% tổng vốn ODA ký kết và tính đến hết năm 2014 tổng số vốn ODA giải ngân đạt khoảng 48,23 tỷ USD, chiếm khoảng 69,7% tổng số vốn ODA ký kết. Trong lĩnh vực nông nghiệp, tổng số vốn ODA giải ngân trong giai đoạn từ 1993-2015 đạt khoảng 63,5% so với tổng vốn ODA ký kết. Có thể thấy mức giải ngân đã có sự cải thiện song chưa có sự đột phá. Việc giải ngân chậm dẫn đến tình trạng dự án không hoàn thành đúng tiến độ, công trình chậm đưa vào sử dụng, không phát huy được hiệu quả tính toán ban đầu, không đáp ứng được nhu cầu vào đúng thời điểm, nhiều khi dự án phải có những điều chỉnh về mục tiêu cũng như quy mô thực hiện do điều kiện kinh tế - xã hội thay đổi, gây lãng phí nguồn lực. Mặt khác, thời gian ân hạn không được hưởng trọn vẹn, ở hầu hết các chương trình, dự án thời gian này bị rút ngắn nhiều. Ngoài ra, thời gian trả phí cam kết kéo dài nên hiệu quả thực sự đem lại của dự án nhìn chung là thấp.

Thứ bảy, công tác quản lý ODA còn bất cập, còn có những sai phạm về vi phạm các quy định ODA của Chính phủ và của nhà tài trợ, cá biệt còn để xảy ra tiêu cực, tham nhũng làm ảnh hưởng đến uy tín của Việt Nam.

Hiện nay, sự phối hợp giữa các bộ, ngành với địa phương trong quản lý đối với các dự án ODA chưa đồng bộ, nhịp nhàng. Khâu quản lý bị cắt khúc, không cơ quan nào nắm chắc việc thực hiện dự án đến đâu, không theo dõi được việc trả nợ của dự án. Cơ cấu tổ chức đầu mối về quản lý, điều phối và sử dụng ODA ở các cấp chưa được xây dựng thống nhất, còn phân tán, chồng chéo, gây khó khăn cho công tác điều phối, quản lý cả ở Trung ương, địa phương và cơ sở. Chế độ báo cáo, thanh quyết toán tài chính cũng chưa được thực hiện nghiêm túc và thiếu các chế tài cần thiết trong kiểm tra, theo dõi thực hiện. Những bất cập nói trên đã tạo ra kẽ hở để xảy ra tiêu cực, tham nhũng làm ảnh hưởng đến uy tín của Việt Nam.

2.3. Nguyên nhân của những hạn chế và tồn tại

Một là, quan niệm chưa đúng về vốn ODA của một số cơ quan thụ hưởng ODA cả ở Trung ương và địa phương dẫn tới việc cố gắng tranh thủ nguồn vốn ODA mà không tính toán hiệu quả kinh tế, hiệu quả sử dụng đầu tư công, chưa quan tâm đúng mức tính bền vững sau dự án và khả năng trả nợ. Công tác giám sát và đánh giá chưa được quan tâm ở các cấp, đặc biệt là công tác đánh giá sau dự án còn bỏ ngỏ. Đây là một trong các nguyên nhân quan trọng tác động đến tính kém hiệu quả của việc sử dụng vốn ODA của Việt nam thời gian qua.

Hai là, cơ chế chính sách về quản lý và sử dụng ODA chưa được thực hiện nhất quán và nghiêm túc, thủ tục còn rườm rà, cơ chế xin-

cho, trách nhiệm không rõ ràng, thiếu sự gắn kết trong công tác phối hợp trong nội bộ các bộ, ngành, giữa Trung ương và địa phương và với các nhà tài trợ.

Ba là, thiếu vốn đối ứng cho các chương trình và dự án ODA đã được ký kết với các nhà tài trợ ảnh hưởng đến tiến độ dự án, do kế hoạch giải ngân bấp bênh, nên việc bố trí kế hoạch vốn đối ứng thường gặp trở ngại.

Bốn là, nhà tài trợ khi xem xét cung cấp ODA thường đưa ra điều kiện phải sử dụng tư vấn, nhà thầu và thiết bị cung cấp cho các chương trình, dự án (đấu thầu hạn chế hoặc chỉ định thầu), làm cho khả năng kiểm soát của chủ dự án rất khó khăn, chi phí cho các hoạt động tư vấn lớn, giá cả thiết bị mua sắm cao làm ảnh hưởng tới hiệu quả đầu tư...

Năm là, chậm giải phóng mặt bằng đối với các dự án đầu tư. Hầu hết các dự án đầu tư bằng vốn ODA đều gặp vướng mắc về di dân, giải phóng mặt bằng, có những dự án thời hạn rút vốn đã sắp hết mới kết thúc giải phóng mặt bằng (dự án đài truyền hình Việt Nam), kế hoạch di dân và tái định cư của các dự án làm sơ sài, thiếu nghiên cứu một cách bài bản và thực hiện không nghiêm túc.

Sáu là, năng lực đội ngũ cán bộ tham gia quản lý nhà nước về ODA ở các cấp, nhất là ở cấp địa phương, cán bộ tham gia quản lý trực tiếp dự án ở cơ sở còn yếu về trình độ chuyên môn, kỹ năng quản lý, ngoại ngữ và kinh nghiệm hợp tác quốc tế. Do vậy, uy tín của nước ta đối với các nhà tài trợ về năng lực tiếp nhận và sử dụng nguồn vốn ODA bị giảm, ảnh hưởng trực tiếp đến việc vận động nguồn vốn này trong tương lai.

Bảy là, trong quá trình tiếp nhận và sử dụng ODA có nhiều nhà tài trợ chưa tạo điều kiện cho ta phát huy vai trò làm chủ, có những

biểu hiện áp đặt nội dung, phương thức quản lý và điều kiện tài trợ.

3. Đề xuất kiến nghị:

Trong thời gian tới, Việt Nam đã từ một nước nghèo vươn lên trở thành nước có thu nhập trung bình; vì vậy sẽ không còn nhận được ODA dồi dào như trước, sẽ tiếp cận và huy động các nguồn vốn vay với lãi suất kém ưu đãi hơn, với các điều kiện khắt khe hơn. Do vậy, Việt Nam cần nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA trong những năm tới. Cụ thể, Chính phủ cần thực hiện các biện pháp sau:

Thứ nhất, rà soát, hoàn thiện cơ chế chính sách về huy động và sử dụng ODA nhằm mang lại sự nhất quán, mang tính ổn định cao; hạn chế những thủ tục rườm rà, cơ chế xin cho; tăng cường trách nhiệm và sự phối hợp giữa nội bộ các bộ ngành, giữa Trung ương và địa phương và các nhà tài trợ.

Hiện nay ODA đã được xác định là vốn đầu tư công trong Luật Đầu tư công và trong Luật này có những điều, khoản riêng về quản lý ODA và vốn vay ưu đãi. Do vậy, cần bổ sung các văn bản hướng dẫn về quản lý ODA những nội dung cần thiết như: cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm thu thập và công bố thông tin về ODA. Quy trình phân bổ vốn và dự án ODA sử dụng vốn ODA với các tiêu chí rõ ràng, giảm thiểu tối đa cơ chế “xin-cho”. Quy định về theo dõi đánh giá ODA có sự tham gia của người dân, các tổ chức chính trị, xã hội dân sự, các hiệp hội chuyên ngành... Quỹ trả nợ ODA: Nguồn tiền của Quỹ, các định mức trả nợ hàng năm, tổ chức vận hành và trách nhiệm quản lý Quỹ.

Thứ hai, hoàn thiện cơ chế chính sách khuyến khích khu vực tư nhân tiếp cận vốn ODA

Trong bối cảnh khối lượng nguồn vốn viện trợ phát triển chính thức giảm dần, năng

lực hấp thụ nguồn vốn này của khu vực nhà nước hạn chế, với mức giải ngân vốn ODA không cao, nhu cầu đầu tư công tiếp tục tăng, trong khi Chính phủ phải thực thi siết chặt đầu tư công thì việc cho khu vực tư nhân được tiếp cận nguồn vốn ODA⁴ là rất cần thiết. Để khuyến khích tư nhân tiếp cận vốn ODA cần phải:

- Xác định nguyên tắc “người thụ hưởng ODA có trách nhiệm trả nợ và chia sẻ rủi ro với Chính phủ”. Để an toàn vốn vay, cần thiết kế cơ chế tài chính chặt chẽ theo các quy định về thế chấp đối với việc sử dụng ODA vốn vay và vốn vay ưu đãi.

- Nghiên cứu các phương án để khu vực tư nhân có thể tiếp cận trực tiếp với nhà tài trợ, ví dụ như mô hình ba bên gồm tổ chức tài trợ - ngân hàng - chủ đầu tư dự án. Ngân hàng hoặc Chính phủ có thể đóng vai trò trung gian trong việc tài trợ vốn này, dù chủ đầu tư dự án là doanh nghiệp tư nhân.

Thứ ba, nâng cao tính tự chủ và vai trò trách nhiệm của chủ đầu tư. Thực hiện tốt các khâu của quy trình dự án lựa chọn, lập văn kiện chương trình, dự án, thẩm định, phê duyệt, tổ chức thực hiện các hợp đồng (mua sắm, xây lắp, tư vấn), khả năng trả nợ, tính bền vững trong quá trình phát triển và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả sử dụng vốn ODA. Tăng cường sự phối hợp giữa các bộ ngành, địa phương trong công tác xây dựng chiến lược tổng thể huy động và quản lý các nguồn vốn nói chung và huy động và sử dụng vốn ODA nói riêng.

Thứ tư, đảm bảo cân đối đủ và kịp thời vốn đối ứng cho các chương trình, dự án ODA nhằm đẩy nhanh tiến độ thực hiện, tránh tình

trạng lãng phí, thất thoát, kém hiệu quả của các dự án ODA. Để khắc phục vấn đề này, đề nghị sắp tới cần xem xét nguồn vốn ODA được ký kết như nguồn cân đối ngân sách của các bộ, ngành, địa phương và cơ quan chủ quản. Nguồn vốn này cần được cân đối trong quá trình xây dựng ngân sách hàng năm để tính đủ, bảo đảm chắc chắn điều kiện vốn đối ứng cho các dự án ODA cũng như tạo điều kiện công khai, minh bạch và công bằng giữa các đơn vị thụ hưởng ngân sách nhà nước.

Thứ năm, xây dựng lộ trình “kết thúc” ODA để bước vào thời kỳ phát triển mới.

Mặc dù vốn ODA là nguồn vốn quan trọng với nhiều ưu điểm nhưng để phát triển bền vững, Việt Nam cần dựa vào nguồn lực nội sinh là chính. Trong những năm tới Việt Nam sẽ bước sang thời kỳ khi không còn nhận được vốn ODA dồi dào như trước, sẽ tiếp cận và huy động các nguồn vốn vay với lãi suất kém ưu đãi hơn, với các điều kiện khắt khe hơn. Do vậy, trong bối cảnh mới, xuất phát từ những yêu cầu khách quan của sự phát triển bền vững của đất nước, Việt Nam cần phải có cách tiếp cận mới đối với các nguồn vốn ODA với trọng tâm phải là nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội và phải được xem xét trong tổng thể chung với hiệu quả của đồng vốn trong nước. Đồng thời, Việt Nam cần bắt đầu lộ trình “kết thúc” ODA của riêng mình. Có như vậy đồng vốn ODA mới được sử dụng hiệu quả.

Thứ sáu, xây dựng cơ chế tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát và sự tham gia của người dân, các tổ chức chính trị, xã hội, các hiệp hội...

Một trong những biện pháp để nâng cao hiệu quả của vốn ODA là phải tăng cường hoạt động

⁴ Chẳng hạn, mô hình hợp tác công - tư (PPP), trong đó có sử dụng một phần vốn ODA

kiểm tra, giám sát dự án ODA ngay từ khâu thiết kế dự án, thẩm định dự án, quyết định dự án, triển khai thực hiện và bàn giao kết quả cho các đối tượng thụ hưởng. Các bên liên quan cần được tham gia từ đầu và đầy đủ vào tất cả các khâu trong vòng đời của chương trình/dự án. Đồng thời, cần thiết kế các hoạt động kiểm tra, giám sát các dự án ODA từ Trung ương xuống địa phương và có sự tham gia của người dân.

Thứ bảy, cần có tư duy mới về quan hệ đối tác phát triển. Cần xác định các đối tác phát triển không chỉ đơn thuần có vai trò như là một nhà tài trợ cung cấp viện trợ mà còn là một đối tác đối thoại chính sách, chia sẻ kinh nghiệm, kiến thức về các vấn đề phát triển. Chủ động xây dựng Chiến lược/Đề án ODA quốc gia, vạch rõ các định

hướng ưu tiên, các tiêu chí sử dụng ODA; Nguồn vốn ODA cần được sử dụng một cách chiến lược hơn và cẩn trọng hơn để huy động các nguồn vốn tư nhân, bổ sung cho các nguồn lực công; Chủ động tham gia xây dựng Chiến lược hợp tác quốc gia với từng đối tác phát triển như nhóm 6 Ngân hàng phát triển, Liên minh Châu Âu, các quốc gia cung cấp viện trợ cho Việt Nam. Trong từng chiến lược cần xác định rõ ưu tiên hỗ trợ/đầu tư là gì, danh mục cụ thể từng chương trình, dự án; Trong bối cảnh viện trợ không hoàn lại và vay ưu đãi giảm dần, vốn vay kém ưu đãi tăng, Việt Nam cần hướng các đối tác phát triển cung cấp hỗ trợ kỹ thuật để phục vụ phát triển kinh tế-xã hội và thúc đẩy hợp tác kinh tế trong lợi ích chung của cả hai bên. □

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2015), *Đề án “Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ thời kỳ 2016-2020”*.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư năm (2013), *Báo cáo đánh giá toàn diện 20 năm quan hệ hợp tác phát triển giữa Việt Nam và các nhà tài trợ (1993-2013)*.
3. Ủy ban Kinh tế Quốc hội, năm (2013), *Báo cáo nghiên cứu «Đổi mới thể chế quản lý, sử dụng và giám sát vốn ODA nhằm tăng cường tính bền vững của nợ nước ngoài và nợ quốc gia Việt Nam trong giai đoạn phát triển mới (2013-2020)»*.
4. Tham khảo ý kiến của một số bộ, ngành, viện nghiên cứu, trường đại học và các chuyên gia tại Hội thảo “Đánh giá 20 năm huy động và sử dụng ODA của Việt Nam” do Ban Kinh tế Trung ương phối hợp với UBND TP. Đà Nẵng và Ngân hàng TMCP Đầu tư và Phát triển - BIDV tổ chức tại Đà Nẵng ngày 8/7/2015.