

# Giải pháp tăng cường quản lý vốn vay ưu đãi ở Việt Nam hiện nay

TS. PHẠM THỊ HỒNG DIỆP\*

*Chính thức nối lại quan hệ với Cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế vào tháng 11 năm 1993, Việt Nam hiện có 51 nhà tài trợ song phương và đa phương, trong đó 28 nhà tài trợ song phương và 23 nhà tài trợ đa phương<sup>1</sup> với các chương trình ODA thường xuyên. Hầu hết các nhà tài trợ đều có chiến lược hoặc chương trình trung hạn về hợp tác phát triển với Việt Nam. Nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức từ các nhà tài trợ song phương và đa phương đã đóng góp khoảng 3 - 4% cho GDP của Việt Nam. Những thành quả phát triển trong thời kỳ Đổi mới có phần đóng góp quan trọng của các nguồn vốn nước ngoài, trong đó có vốn vay ưu đãi. Quản lý và sử dụng nguồn vốn vay ưu đãi ở Việt Nam trong thời gian qua tuy còn bất cập nhưng cũng đã góp phần tích cực thúc đẩy sự phát triển kinh tế và tiến bộ xã hội.*

**T**rong bối cảnh là một nước có mức thu nhập trung bình kể từ năm 2010, Việt Nam sẽ có nhiều cơ hội cũng như thách thức trong thu hút các nguồn vốn bên ngoài, trong đó có vốn ưu đãi phục vụ cho mục tiêu phát triển. Theo tập quán tài trợ phát triển quốc tế, đối với một nước đạt mức thu nhập trung bình, nguồn vốn ưu đãi sẽ thay đổi về quy mô, cơ cấu và phương thức cung cấp. Theo đó, vốn không hoàn lại và vốn ODA vay ưu đãi có chiều hướng giảm dần, trong khi kênh ODA vốn vay kém ưu đãi (nhưng vẫn rất ưu đãi so với các nguồn vốn vay thương mại khác) sẽ tăng lên, nhiều cách tiếp cận và mô hình viện trợ mới sẽ được áp dụng. Những thay đổi đó làm cho chi phí vay sẽ tăng lên đáng kể, do vậy, mức độ ảnh

hưởng của vốn vay ưu đãi tới tính bền vững của nợ công cũng thay đổi theo. Để có thể tiếp tục quản lý hiệu quả nguồn vốn vay ưu đãi đòi hỏi phải có một sự thay đổi đồng bộ trong nhiều lĩnh vực bao gồm tư duy quản lý, hệ thống pháp lý, hệ thống thông tin, năng lực và phương thức quản lý của nhà nước cũng như các chủ thể sử dụng vốn vay ưu đãi.

<sup>1</sup> a) Các nhà tài trợ song phương: Ireland, Anh, Áo, Ba Lan, Bỉ, Canada, Kuwait, Đan Mạch, Đức, Hà Lan, Hàn Quốc, Hungary, Italya, Luxembourg, Mỹ, Nhật Bản, Newzealand, Australia, Phần Lan, Pháp, Séc, Tây Ban Nha, Thái Lan, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Trung Quốc, Singapore.

b) Các nhà tài trợ đa phương gồm:

- Các định chế tài chính quốc tế và các quỹ: nhóm Ngân hàng Thế giới (WB), Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Ngân hàng Đầu tư Bắc Âu (NIB), Quỹ Phát triển Bắc Âu (NDF), Quỹ Phát triển quốc tế của các nước xuất khẩu dầu mỏ OPEC (OFID - trước đây là Quỹ OPEC), Quỹ Kuwait;

\*Trường Đại học kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội

### 1. Thực trạng nợ nước ngoài của Chính phủ và yêu cầu đặt ra đối với việc quản lý vốn vay ưu đãi trong bối cảnh mới

Trong cơ cấu nợ nước ngoài của quốc gia, nợ chính phủ chiếm 62% (chủ yếu là nợ ODA có thời hạn vay dài với lãi suất ưu đãi và trái phiếu ngoại tệ). Các nguồn vốn ưu đãi bao gồm vốn ODA không hoàn lại, vốn vay ODA (với thời gian ân hạn 30 - 40 năm, lãi suất rất thấp) và vốn vay ưu đãi (với thời gian ân hạn 12 - 20 năm, lãi suất cao hơn vốn vay ODA nhưng thấp hơn các khoản vay thương mại). Với quan điểm chung vay ODA là vay ưu đãi, vay được càng nhiều càng tốt nên trong chính sách của Việt Nam chưa bao giờ đề cập đến ngưỡng vay ODA tối đa là bao nhiêu. Để đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển, Việt Nam tiếp tục phải vay nợ nước ngoài, song tỷ lệ nợ công của nước ta hiện gần với mức an toàn nợ công theo các tiêu chuẩn được quốc tế thừa nhận<sup>2</sup>. Do vậy, việc bảo đảm an toàn nợ công đang đặt ra như một yêu cầu cần thiết trong việc thu hút và sử dụng nguồn vốn vay ODA và các khoản vốn vay ưu đãi khác của các nhà tài trợ.

- *Các tổ chức quốc tế và liên chính phủ:* Ủy ban châu Âu (EC), Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn (UNHCR), Quỹ Dân số của Liên hợp quốc (UNFPA), Chương trình Phát triển công nghiệp của Liên hợp quốc (UNIDO), Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (UNDP), Chương trình phối hợp của Liên hợp quốc về HIV/AIDS (UNAIDS), Cơ quan Phòng chống ma túy và tội phạm của Liên hợp quốc (UNODC), Quỹ Đầu tư Phát triển của Liên hợp quốc (UNCDF), Quỹ môi trường toàn cầu (GEF), Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF), Quỹ Quốc tế và Phát triển nông nghiệp (IFAD), Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên hợp quốc (UNESCO), Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), Tổ chức Nông nghiệp và Lương thực (FAO), Tổ chức Y tế thế giới (WHO).

<sup>2</sup> Theo đánh giá của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), giới hạn cho phép để nền kinh tế an toàn là: Tổng nợ/GDP là 50 - 60%, so với kim ngạch xuất khẩu là 150%, dịch vụ trả nợ so với kim ngạch xuất khẩu là 15%; dịch vụ trả nợ của Chính phủ so với ngân sách Nhà nước là 10%.

Theo số liệu công bố của Bộ Tài chính, nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của Việt Nam năm 2010 bằng 31,9% so với tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ, trong đó trả nợ nước ngoài trung dài hạn bằng 3,4% kim ngạch xuất khẩu và trả nợ vay ngắn hạn của các doanh nghiệp và tổ chức tín dụng bằng 28,5% tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ. Có thể thấy quy mô nợ công và nợ nước ngoài năm 2010 vẫn tiếp tục gia tăng đáng kể. Chỉ tiêu tỷ lệ nợ nước ngoài trên GDP năm 2010 tăng 3,2% so với tỷ lệ nợ nước ngoài trên GDP năm 2009 và nếu so sánh về giá trị tuyệt đối thì số dư nợ nước ngoài năm 2010 tăng 191.570 tỷ đồng, tương đương tăng 29,7% so với năm 2009. Dự trữ ngoại hối nhà nước so với dư nợ nước ngoài ngắn hạn tính đến ngày 31/12/2010 ở mức 187% (giảm 103% so với chỉ tiêu tỷ lệ dự trữ ngoại hối nhà nước so với dư nợ nước ngoài ngắn hạn tính đến ngày 31/12/2009). Cho đến cuối năm 2010, tổng số dư nợ nước ngoài của quốc gia quy đô la Mỹ ở mức 44.143 triệu USD, tương đương 835.723 tỷ đồng, bằng 42,2% GDP. Trong đó nợ nước ngoài của Chính phủ là 27.858 triệu USD, tương đương 527.403 tỷ đồng, bằng 26,6% GDP. Chỉ số nợ nước ngoài của quốc gia<sup>3</sup> vẫn nằm trong giới hạn an toàn, chỉ tiêu nợ nước ngoài ở mức 42,2% GDP (dưới 50% GDP theo quy định) và so với các nước đang phát triển có cùng hệ số tín nhiệm BB, chỉ số nợ của Việt Nam hiện đang ở mức trung bình.

<sup>3</sup> Quy định tại Quyết định 211/2004/QĐ-TTg ngày 14/12/2004 phê duyệt định hướng phát triển tài chính Việt Nam đến năm 2010, kiểm soát nợ Chính phủ, nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP.

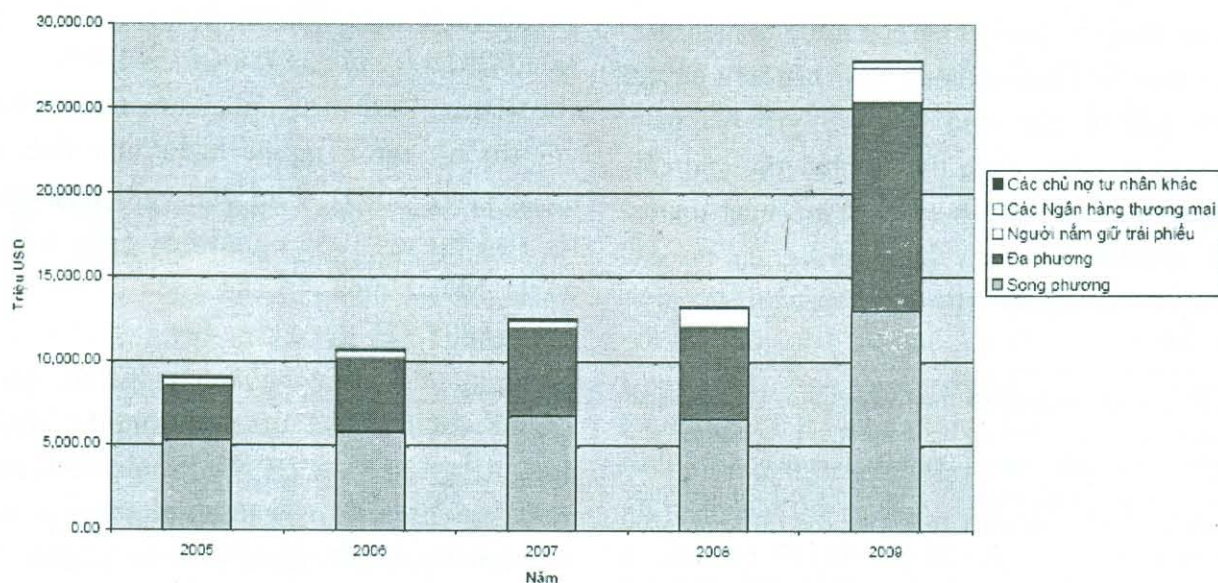
**Bảng 1: Tình hình vay và trả nợ của Chính phủ giai đoạn 2006 - 2010**

Chỉ tiêu	2006	2007	2008	2009	2010
Tổng số dư nợ nước ngoài so với GDP (%)	31,4	32,5	29,8	39	42,2
Nợ nước ngoài khu vực công so GDP (%)	26,7	28,2	25,1	29,3	31,1
Nghĩa vụ trả nợ trung và dài hạn so với xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ (%)	4	3,8	3,3	4,2	3,4
Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của Chính phủ so với thu NSNN (%)	3,7	3,6	3,5	5,1	3,7
Nghĩa vụ nợ dự phòng của Chính phủ so thu Ngân sách nhà nước (%)	4,5	4,6	4,7	4,3	5,8

*Nguồn: Bộ Tài chính (2011).*

**Hình 1: Dư nợ nước ngoài của Chính phủ theo loại chủ nợ giai đoạn 2006 – 2010**

*Đơn vị: Triệu USD*



*Nguồn: Bộ Tài chính (2010).*

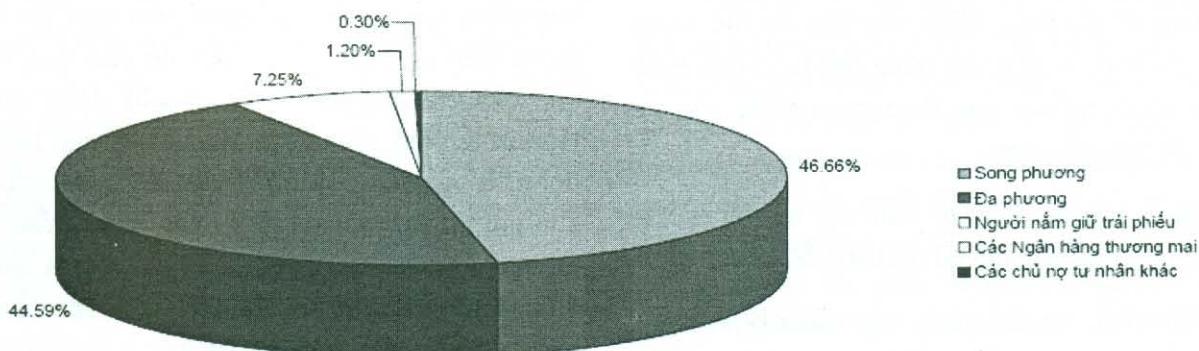
Trong cơ cấu vốn vay nước ngoài, tỷ lệ vốn viện trợ không hoàn lại và vốn vay ODA có sự thay đổi qua các giai đoạn. Trong khi tỷ lệ vốn vay tăng từ 80% (giai đoạn 1993 - 2000) lên mức 81% (giai đoạn 2001 - 2005) và đạt mức cao nhất 93% (giai đoạn 2006 - 2009) thì vốn viện trợ không hoàn lại giảm từ 20% và

19% (giai đoạn 1993 - 2000 và 2001 - 2005) xuống còn 7,1% (giai đoạn 2006 - 2010). Thực tế này đặt ra yêu cầu phải sử dụng vốn ODA đạt hiệu quả cao nhất, phải lựa chọn mục tiêu và lĩnh vực ưu tiên đầu tư, đồng thời phải có các chính sách, giải pháp về an toàn nợ nước ngoài.

Hình 2:

**Cơ cấu dư nợ nước ngoài của Chính phủ  
Tính đến hết 31/12/2010**

Đơn vị: Triệu USD



*Nguồn: Bộ Tài chính (2011).*

Nguồn vốn vay ngoài nước của Chính phủ tiếp tục được ưu tiên tập trung rất cao để khôi phục, nâng cấp và xây dựng mới hàng loạt các dự án cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội quan trọng của đất nước. Trong năm 2010, Chính phủ đã đàm phán ký kết 63 hiệp định vay ODA, vay ưu đãi với tổng trị giá ký kết đạt 4.683 triệu USD và giải ngân 4.570 triệu USD, góp phần bổ sung nguồn vốn phục vụ các mục tiêu tăng trưởng và phục hồi kinh tế theo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Song song với việc cân nhắc sử dụng nguồn vốn vay ưu đãi, công tác quản lý vốn vay cũng đã được củng cố từng bước. Kể từ khi nối lại quan hệ với các nhà tài trợ, Chính phủ đã thông qua 4 Nghị định về quản lý và sử dụng vốn ODA (Nghị định 20 năm 1994, Nghị định 87 năm 1997, Nghị định 17 năm 2001 và Nghị định 131 năm 2006). Năm 2009, Luật Quản lý nợ công được ban hành là một bước tiến bộ lớn trong hệ thống văn bản pháp luật về quản lý nợ công. Luật đã quy định các nội dung cơ bản về quản lý nợ công và nợ nước ngoài như nguyên tắc quản lý nợ công; phân công có trách nhiệm

cụ thể cho từng cơ quan, tổ chức có liên quan; quy định về quản lý nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương; tổ chức thông tin về nợ công... Trên cơ sở đó, các nghị định, qui định của Chính phủ và thông tư hướng dẫn thi hành của các cơ quan liên quan đã được ban hành, tạo ra một hành lang pháp lý tương đối đồng bộ trong việc quản lý nợ công.

Trong bối cảnh trở thành nước có thu nhập trung bình kể từ năm 2010, chính sách viện trợ của các đối tác phát triển đối với Việt Nam thay đổi theo hướng như: Các nhà tài trợ cung cấp viện trợ ODA không hoàn lại, đặc biệt là các nhà tài trợ song phương châu Âu, có thể giảm và chuyển đổi từ mối quan hệ hợp tác phát triển truyền thống của họ sang một thỏa thuận đối tác mới; Các nhà tài trợ ODA cho vay, đặc biệt là các tổ chức, định chế tài chính quốc tế (IFIs) như WB, ADB... sẽ ngày càng tăng các khoản vay hỗn hợp giữa các cửa sổ cho vay cứng và mềm trong điều kiện thắt chặt hơn khi nền kinh tế phát triển. Điều này thực sự mở ra cơ hội cho vay lớn hơn (nhưng với điều kiện khó hơn) cho

Việt Nam từ các định chế tài chính này trong tương lai gần. Theo dự báo, nguồn tài trợ phát triển cho Việt Nam sau năm 2012 sẽ vẫn được duy trì, thậm chí có khả năng khối lượng còn có thể tăng lên song về cơ cấu tài trợ có những thay đổi nhất định trong đó vốn vay ít được ưu đãi hơn sẽ gia tăng. Điều này gây áp lực nhiều hơn với Việt Nam trong nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng vốn vay theo quan điểm của chi phí vốn vay cao hơn.

Xét ở góc độ quản lý vốn vay ưu đãi ở Việt Nam, hiện nay còn tồn tại một số vấn đề cần như:

*Thứ nhất*, cơ chế phân cấp quản lý vốn vay cho đầu tư phát triển giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp các ngành còn bộc lộ bất cập. Việc phân công thiếu gắn kết giữa chức năng quyết định đầu tư với chức năng lựa chọn danh mục dự án và bố trí vốn, chức năng huy động vốn để đảm bảo nguồn và cân đối vốn để trả nợ dẫn tới việc bổ sung, điều chỉnh dự án khó kiểm soát. Thực tế đang xảy ra tồn tại là trung ương quyết định danh mục dự án và bố trí vốn, các bộ, ngành và địa phương quyết định quy mô, tổng mức đầu tư của dự án dẫn tới tình trạng nhiều dự án được điều chỉnh thay đổi, mở rộng quy mô đầu tư, bổ sung hạng mục làm tăng nhanh tổng mức đầu tư, gây khó khăn, bị động trong việc cân đối nguồn vốn. Hơn nữa, cơ cấu tổ chức và phân cấp trong công tác quản lý vốn vay ưu đãi chưa đáp ứng được những yêu cầu của quá trình đổi mới quản lý nguồn lực công. Cơ cấu tổ chức quản lý và điều phối vốn vay ưu đãi chưa thực sự thống nhất giữa trung ương, địa phương và cơ sở. Bộ máy quản lý dự án sử dụng vốn vay ưu đãi có khi phân tán và chịu sự chi phối của nhiều cơ quan quản lý nhà nước, trong khi giữa các cơ quan này chưa có sự phân công, phân cấp rõ ràng, chức năng, nhiệm vụ còn chồng chéo.

*Thứ hai*, chưa xây dựng được cơ chế, định mức, nguyên tắc vay của khu vực công. Trách nhiệm phân bổ vốn của các bộ, ngành và địa phương chưa được quy định rõ ràng, chặt chẽ, chưa có chế tài cụ thể làm nảy sinh tâm lý “xin - cho” và ỷ lại nguồn vốn của Chính phủ. Việc huy động vốn vay ưu đãi thời gian qua vẫn chú trọng theo số lượng mà chưa đề cao tính hiệu quả của chương trình, dự án vận động được. Hơn nữa, phía Việt Nam cũng chưa thật sự chủ động trong việc xây dựng chương trình, dự án kêu gọi tài trợ mà còn phụ thuộc nhiều vào nhà tài trợ và tư vấn quốc tế. Tâm lý chung là nguồn vốn vay ưu đãi và tài trợ ODA có yếu tố cho không nên được bao nhiêu hay bấy nhiêu và đầu tư vào đâu, vào lĩnh vực nào cũng được. Điều này cũng góp phần làm giảm hiệu quả sử dụng vốn ưu đãi.

*Thứ ba*, chưa triển khai được việc giám sát quá trình huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ do các nghiệp vụ quản lý nợ còn phân tán ở nhiều cơ quan khác nhau (bộ, ngành, địa phương và các doanh nghiệp). Chẳng hạn, một hệ thống quốc gia đồng bộ về theo dõi, đánh giá các chương trình, dự án sử dụng vốn vay ưu đãi chưa được thiết lập và vận hành dựa trên các nguyên tắc và thể chế thống nhất. Hiện nay, Việt Nam còn thiếu một cơ cấu tổ chức có tính hệ thống xuyên suốt từ trung ương đến cơ sở chuyên trách về theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án sử dụng vốn vay ưu đãi. Bên cạnh đó, chủ trương huy động và phân bổ sử dụng vốn vay chưa thực sự gắn kết với chỉ tiêu giám sát an toàn nợ ở tầm vĩ mô; chưa có cơ chế giám sát hiệu quả sử dụng vốn vay, nhất là các khoản cho vay lại, bảo lãnh chính phủ, vay nước ngoài ngắn hạn gây bị động cho việc bố trí nguồn trả nợ trong trường hợp các đơn vị sử dụng vốn vay kém hiệu quả không trả được nợ. Hiện nay, chưa có hệ thống thu thập thông tin về tình hình triển khai dự án sử dụng vốn vay ưu đãi nên không xác định sớm những vướng mắc trong quá trình thực hiện, để có những

phương án xử lý kịp thời. Tương tự, chưa có hệ thống giám sát tình hình thực hiện các chương trình, dự án của các bộ, ngành.

*Thứ tư*, số lượng, năng lực của đội ngũ cán bộ và cơ sở vật chất kỹ thuật cho công tác giám sát, quản lý vốn vay ưu đãi chưa tương xứng với yêu cầu công việc. Mặc dù được quan tâm tạo điều kiện và được ưu tiên đào tạo song trình độ của một bộ phận cán bộ quản lý nhà nước về vốn vay ưu đãi vẫn còn bất cập. Đây là nguyên nhân khiến cho việc giám sát dự án nhiều lúc còn bị buông lỏng.

Có thể thấy, yêu cầu hoàn thiện các thể chế, chính sách và tổ chức quản lý vốn vay ưu đãi trong bối cảnh hiện nay là rất cấp thiết và cần có sự đồng thuận cao từ các bộ, ngành, địa phương.

## **2. Các quan điểm quản lý nguồn vốn vay ưu đãi**

Trong giai đoạn phát triển sau năm 2010, Việt Nam chủ trương tiếp tục huy động các nguồn lực từ bên ngoài, trong đó có vay ưu đãi để hỗ trợ thực hiện Kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2015. Việc quản lý nguồn vốn ODA và các khoản vốn vay ưu đãi khác cần dựa trên các quan điểm cơ bản sau:

*Một là*, Chính phủ thống nhất quản lý việc thu hút và sử dụng nguồn vốn vay ưu đãi trên cơ sở phân cấp, và trao quyền, tăng cường công tác điều phối quản lý và sử dụng các nguồn vốn này của các cơ quan quản lý nhà nước về viện trợ phát triển. Phân cấp trên cơ sở xác định rõ trách nhiệm đi đôi với việc trao quyền nhiều hơn cho các cơ quan quản lý nhà nước về vốn vay ưu đãi, người ra quyết định đầu tư và các đơn vị quản lý việc thực hiện sử dụng vốn, kể cả trách nhiệm trả nợ vốn vay nhằm tháo gỡ kịp thời những vướng mắc trong quá trình thực hiện và thúc đẩy giải ngân nguồn vốn tài trợ.

*Hai là*, nâng cao vai trò chủ động và đề cao trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về viện trợ phát triển, các cơ quan chủ quản, cũng như các đơn vị thụ hưởng trong thu hút, quản lý và sử dụng các khoản vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ. Vai trò làm chủ của các cơ quan Việt Nam có vai trò quan trọng trong việc thu hút và sử dụng nguồn vốn vay ưu đãi, bảo đảm thực hiện trên thực tế chủ trương, chính sách và những định hướng ưu tiên sử dụng các nguồn vốn này. Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ liên quan tới thu hút, quản lý và sử dụng vốn vay ưu đãi, các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan chủ quản và các đơn vị thụ hưởng phải chịu trách nhiệm về hiệu quả sử dụng vốn cũng như chia sẻ trách nhiệm trả nợ nước ngoài đối với vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ.

*Ba là*, đề cao tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng vốn vay ưu đãi. Nguồn vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ dành cho Việt Nam là nguồn vốn công, do vậy các thông tin, tài liệu về nguồn vốn này, chính sách và định hướng ưu tiên sử dụng, các quy trình và thủ tục của Việt Nam và của nhà tài trợ cần phải minh bạch, được phổ biến công khai và kịp thời cho tất cả các bên quan tâm đến nguồn vốn này ở tất cả các cấp. Bên cạnh đó, các cơ quan quản lý nhà nước đối với nguồn vốn vay ưu đãi, các đơn vị thụ hưởng phải có trách nhiệm giải trình về nguồn vốn này đối với các cơ quan dân cử ở trung ương và địa phương, các tổ chức xã hội, đoàn thể quần chúng và nghề nghiệp, cũng như các phương tiện thông tin đại chúng để người dân có điều kiện tham gia đóng góp thực hiện và giám sát việc thực hiện các chương trình, dự án sử dụng các nguồn vốn vay ưu đãi.

## **3. Giải pháp tăng cường quản lý vốn ưu đãi trong thời gian tới**

### **3.1. Hoàn thiện khung thể chế về quản lý và sử dụng vốn vay ưu đãi**

Khung thể chế cần đảm bảo sự nhất quán và đồng bộ trong đó chú trọng đến việc hài hoà và

ting giản hóa quy trình, thủ tục phù hợp với những tiến bộ đạt được của quá trình phân cấp. Tăng cường hệ thống quản lý đầu tư công, mua sắm công theo hướng tiệm cận với các chuẩn mực và tập quán quốc tế. Đó là cơ sở để khuyến khích các nhà tài trợ sử dụng hệ thống của Chính phủ theo tinh thần của Tuyên bố Pari và Cam kết Hà Nội về hiệu quả viện trợ. Việc thực hiện giải pháp này phù hợp với yêu cầu và đòi hỏi của bối cảnh mới trong quản lý và sử dụng vốn ưu đãi có hiệu quả, bảo đảm hài hòa hóa quy trình và thủ tục quản lý với nhà tài trợ, duy trì sự quản lý và điều phối thống nhất các nguồn tài trợ phát triển, cụ thể là:

Hoàn thiện khung khổ thể chế và ban hành kịp thời các văn bản hướng dẫn thực hiện khung khổ thể chế quản lý và sử dụng nguồn vốn ưu đãi cho giai đoạn 2011 - 2015, bao gồm: i) Ban hành nghị định mới của Chính phủ thay thế Nghị định 131/2006/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý và sử dụng vốn ưu đãi. Phạm vi điều chỉnh của Nghị định 131/NĐ-CP như hiện nay không còn phù hợp với thực tiễn cung cấp viện trợ khi Việt Nam đã trở thành một nước thu nhập trung bình và Nghị định này cũng chỉ bao quát được viện trợ không hoàn lại và ODA vốn vay ưu đãi mà không bao quát được các khoản vay hỗ trợ phát triển ít ưu đãi của các nhà tài trợ<sup>4</sup>. Phạm vi điều chỉnh của Nghị định mới thay Nghị định 131/NĐ-CP cần theo hướng nói rộng để bao quát được các khoản vay ít ưu đãi nhằm đảm bảo phối hợp sử dụng có hiệu quả các nguồn tài trợ phát triển khác nhau, đồng thời không chia cắt về mặt quản lý các khoản vay ít ưu đãi vốn nằm trong một tổng thể viện trợ phát triển của nhà tài trợ dành cho Việt Nam và đảm

bảo hài hòa hóa với nhà tài trợ; ii) Thể chế hóa việc các doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp được bình đẳng tiếp cận và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các đối tác phát triển; iii) Rà soát và cải thiện thủ tục hành chính liên quan tới quản lý tài chính trong nước đối với nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi liên quan tới giải ngân, thanh quyết toán, kiểm toán, chuyển giao công trình sau khi hoàn thành xây dựng...

Ban hành hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của cơ quan đầu mối quản lý và sử dụng ODA và vốn vay ưu đãi. Quy định chế độ giám sát, đánh giá và phản hồi thông tin; Ban hành hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của đơn vị quản lý thực hiện (chủ dự án, ban quản lý dự án) vốn ODA và vốn vay ưu đãi đối với các phương thức và mô hình cấp vốn.

### **3.2. Tăng cường công tác quản lý nhà nước về sử dụng vốn ưu đãi của Chính phủ và các bộ, ngành, địa phương**

Hoàn thiện và nâng cao vai trò, tính hiệu lực công tác điều phối tài trợ của các cơ quan quản lý nhà nước. Trong bối cảnh phân cấp, tăng cường quyền hạn và trách nhiệm cho các bộ, ngành và địa phương, tính thống nhất quản lý của Chính phủ đối với nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi phải được đảm bảo ở mức cao nhất. Hệ thống thể chế, các chế tài cần thiết cần được hoàn thiện để tăng cường hiệu lực công tác điều phối, giám sát, kiểm tra của các cơ quan quản lý nhà nước về vốn vay ưu đãi.

Công tác điều phối tài trợ cần đảm bảo tính thống nhất quản lý của Chính phủ trong suốt quá trình từ lựa chọn, xây dựng dự án đến giám sát, theo dõi, đánh giá, kiểm tra công tác thực hiện dự án. Phải đảm bảo sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp quản lý và các nhà tài trợ từ khâu xây dựng danh mục yêu cầu tài trợ đến khâu thiết kế dự án, sao cho mỗi dự án đều được lựa

<sup>4</sup> Các khoản vốn vay hỗ trợ phát triển ít ưu đãi của các nhà tài trợ theo Luật Quản lý nợ công không được coi là ODA mà được xếp vào các khoản vay ưu đãi do các khoản vay này có các điều kiện vay ưu đãi hơn so với vay thương mại.

chọn chính xác, phục vụ những mục tiêu ưu tiên cho phát triển. Mỗi dự án được thiết kế phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh ngành, địa phương thụ hưởng.

Bảo đảm tuân thủ nghiêm các quy định hiện hành về quản lý viện trợ, nâng cao hiệu quả trong công tác quản lý, điều phối. Sự tuân thủ chặt chẽ sẽ góp phần thực hiện đúng các chính sách mà Chính phủ đã đưa ra, đồng thời phù hợp hơn với bối cảnh mới của các nhà tài trợ.

Các cơ quan quản lý nhà nước các cấp hợp tác chặt chẽ với các đối tác phát triển trên cơ sở song phương hoặc nhóm các nhà tài trợ, tổ chức kiểm tra định kỳ tình hình thực hiện chương trình và dự án, phát hiện và cùng với nhà tài trợ giải quyết tác nghiệp các vấn đề vướng mắc thuộc thẩm quyền. Các cơ quan quản lý nhà nước và các bộ, cơ quan có liên quan ở trung ương cần phản ứng kịp thời và xử lý, tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc theo yêu cầu của cơ sở để đẩy nhanh công tác chuẩn bị chương trình, dự án và thúc đẩy giải ngân vốn tài trợ.

### **3.3. Phát huy tối đa tính chủ động, sáng tạo của các cơ quan quản lý các cấp, các chủ dự án, các đơn vị thụ hưởng**

Tính làm chủ là yếu tố quyết định trong việc lựa chọn dự án, trong xây dựng và thiết kế dự án phù hợp với nhu cầu và điều kiện kinh tế - xã hội, văn hóa của từng đơn vị tiếp nhận, trong việc bố trí các nguồn lực (vốn đối ứng, con người...) để tổ chức thực hiện dự án đúng tiến độ và chất lượng. Cần có cơ chế khuyến khích và đánh giá từ khâu xây dựng danh mục yêu cầu tài trợ đến khâu kết thúc dự án, để đảm bảo đoạn tuyệt với tâm lý coi ODA là vốn cho không, chạy theo số lượng dự án hoặc thụ động, phó thác cho nhà tài trợ. Cần xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu trong thẩm định, phê duyệt, ký kết, tổ chức thực hiện dự án, để đảm bảo mỗi dự án ODA là một lựa chọn đúng đắn,

giải quyết hiệu quả các nhu cầu cấp thiết của từng ngành, địa phương.

Phát huy vai trò làm chủ của phía Việt Nam trong lựa chọn, xây dựng các chương trình và dự án, cũng như tổ chức thực hiện phù hợp với tình hình thực tế: i) Các cơ quan quản lý nhà nước về nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ phải chỉ đạo chặt chẽ quá trình lựa chọn các chương trình, dự án, thiết kế nội dung các chương trình và dự án tài trợ, cũng như việc tổ chức thực hiện phù hợp với nhu cầu, thực tế và những quy định của Việt Nam; ii) Các chủ chương trình và dự án cần chủ động phát huy vai trò làm chủ để hợp tác chặt chẽ với nhà tài trợ trong quá trình lựa chọn, các chương trình, dự án, thiết kế các nội dung chương trình và dự án tài trợ, cũng như tổ chức việc thực hiện phù hợp với tình hình thực tế và các văn bản pháp quy hiện hành.

Các cơ quan quản lý nhà nước các cấp hợp tác chặt chẽ với các đối tác phát triển trên cơ sở song phương hoặc nhóm các nhà tài trợ tổ chức kiểm điểm định kỳ tình hình thực hiện chương trình và dự án, phát hiện và cùng với nhà tài trợ giải quyết tác nghiệp các vấn đề vướng mắc thuộc thẩm quyền; Các cơ quan quản lý nhà nước và các bộ, cơ quan có liên quan ở trung ương cần phản ứng kịp thời và xử lý, tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc theo yêu cầu của cơ sở để đẩy nhanh công tác chuẩn bị chương trình, dự án và thúc đẩy giải ngân vốn tài trợ.

### **3.4. Tăng cường năng lực của bộ máy quản lý**

Xây dựng và thực hiện kế hoạch trung hạn về tăng cường năng lực thiết kế nội dung các chương trình và dự án tài trợ, công tác thẩm định và quản lý thực hiện các chương trình, dự án sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi ở trung ương cũng như cơ sở. Kế hoạch này cần được xây dựng cho 5 năm, bố trí đủ các nguồn lực tài chính và con người cần thiết và cần được định kỳ kiểm tra, đánh giá tình hình thực hiện.



Nâng cao năng lực quản lý không chỉ phục vụ trực tiếp cho việc sử dụng vốn ưu đãi mà còn cung cấp nguồn nhân lực có trình độ cao cho các ngành kinh tế đáp ứng các nhu cầu hội nhập kinh tế quốc tế.

Trước mắt, cần thực hiện chương trình đào tạo cơ bản về quản lý dự án cho các cán bộ liên quan tới quản lý dự án tài trợ ở các cấp và các ban quản lý dự án. Quản lý dự án nói chung và quản lý dự án vốn vay nước ngoài nói riêng là một kỹ năng chuyên biệt, do đó để đảm bảo nâng cao năng lực quản lý vốn vay ưu đãi, cần chuyên nghiệp hóa hoạt động quản lý dự án. Thể chế hóa hoạt động quản lý dự án trên cơ sở cấp chứng chỉ đào tạo quản lý dự án của cơ quan có thẩm quyền. Về lâu dài, cần đưa quản lý dự án thành một môn học trong các trường đại học bên cạnh việc tổ chức các khóa đào tạo ngắn hạn về các kỹ năng quản lý dự án để xây dựng một đội ngũ quản lý dự án chính quy và lành nghề.

### **3.5. Minh bạch hóa quy trình, nâng cao trách nhiệm giải trình, tăng cường công tác giám sát và đánh giá**

Để tăng cường thu hút và quản lý vốn vay ưu đãi, cần minh bạch hóa các quy trình, thủ tục tài trợ và giải quyết, dứt điểm những sự khác biệt còn tồn tại: i) Phối hợp với các đối tác phát triển công khai hóa và có những hướng dẫn cần thiết về quy trình và thủ tục, điều kiện cung cấp nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ trên các phương tiện thông tin đại chúng; ii) Các cơ quan quản lý nhà nước các cấp, các đơn vị tiếp nhận và thụ hưởng, các cơ quan Việt Nam khác có liên quan, kể cả các cơ quan bảo vệ pháp luật phải hiểu và nắm vững các quy trình và thủ tục của nhà tài trợ khi tiếp nhận, quản lý và sử dụng các nguồn vốn này; iii) Những sự khác biệt còn tồn tại giữa các quy trình và thủ tục của nhà tài trợ và những quy định quy phạm pháp luật của Việt Nam liên quan tới quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và

vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ phải được các cơ quan quản lý nhà nước về nguồn vốn này ở các cấp thông báo cho các đơn vị thụ hưởng, cũng như các cơ quan quản lý có liên quan cùng với những giải pháp xử lý những sự khác biệt đó được thỏa thuận bằng văn bản giữa các cơ quan có thẩm quyền Việt Nam và nhà tài trợ. Quá trình thu hút, quản lý và sử dụng các nguồn vốn ưu đãi phải được công khai minh bạch cho đông đảo những người quan tâm được biết. Cần huy động tối đa sự tham gia của các nhà khoa học, các tổ chức chuyên môn, các tổ chức xã hội dân sự trong quá trình lựa chọn dự án, bố trí vốn, địa điểm dự án, thiết kế văn kiện dự án và tổ chức thực hiện dự án. Tăng cường công tác giám sát cộng đồng tại nơi thực hiện dự án. Tính minh bạch và khả năng giải trình cũng giúp người dân, báo chí, các chuyên gia độc lập có khả năng theo dõi hành vi của các bên đại diện. Trước áp lực phải giải trình, các bên đại diện sẽ giảm bớt việc lạm dụng thông tin nội bộ để trục lợi.

Tuân thủ chặt chẽ và nâng cao chất lượng của công tác theo dõi, giám sát đánh giá, theo đúng các quy định hiện hành (các quy định về giám sát đánh giá đầu tư công, quy định về theo dõi đánh giá chương trình/dự án sử dụng nguồn vốn vay ưu đãi...). Việc xây dựng các cơ quan giám sát chuyên trách theo các cấp quản lý dự án đầu tư công nói chung, dự án sử dụng vốn vay ưu đãi nói riêng là rất cần thiết để giảm các hành vi trục lợi. Việc phân tầng giám sát giúp cho các cơ quan giám sát trung ương tập trung vào giám sát các dự án sử dụng vốn vay ưu đãi quy mô lớn, trong khi cơ quan giám sát cấp địa phương tận dụng tri thức bản địa để giám sát các dự án cấp địa phương. Nhà nước cũng cần xây dựng các tiêu chuẩn về trao đổi thông tin, dữ liệu theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án sử dụng vốn vay ưu đãi giữa ban quản lý dự án, chủ dự án, cơ quan chủ quản và cơ quan quản lý nhà nước về vốn vay ưu đãi theo hướng tích hợp từ

dưới lên và từ trên xuống. Đồng thời, cần có các tiêu chuẩn thống nhất về phần mềm thu thập, lưu trữ, xử lý, tổng hợp và truyền tải thông tin, số liệu phục vụ công tác theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án dùng vốn vay ưu đãi.

Tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền về thu hút, quản lý và sử dụng vốn vay ưu đãi. Các cơ quan quản lý nhà nước các cấp xây dựng và thực hiện kế hoạch truyền thông rộng rãi về công tác quản lý và cập nhật định kỳ thông tin số liệu về tiếp nhận, quản lý và sử dụng nguồn vốn vay ưu đãi trên các trang thông tin điện tử của các bộ, ngành, các tỉnh/thành phố. Công bố công khai, hướng dẫn tiếp cận và sử dụng nguồn dữ liệu về vốn vay ưu đãi. Định kỳ thông báo cập nhật tình hình thực hiện cho các cơ quan Việt Nam, các tổ chức quốc tế và các phương tiện thông tin đại chúng để quán triệt và tham gia thực hiện và giám sát việc thực hiện, cũng như tạo sự đồng thuận cao trong xã hội đối với việc thu hút và sử dụng nguồn vốn vay ưu đãi của các đối tác phát triển nhằm hỗ trợ thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội quốc gia.

### **3.6. Tăng cường các biện pháp quản lý nợ bền vững**

Quán triệt quan điểm về vay và trả nợ nước ngoài: Quản lý chặt chẽ việc vay và trả nợ nước ngoài; giữ mức nợ chính phủ, nợ quốc gia và nợ công trong giới hạn an toàn. Quan điểm này phải được cụ thể hóa bằng các chỉ số, các tiêu chí cụ thể và phải được hướng dẫn, đối chiếu và kiểm tra chặt chẽ trong suốt quá trình lựa chọn dự án, xây dựng thẩm định và phê duyệt văn kiện dự án.

*Một là*, tăng cường công tác quản lý nợ về mặt kỹ thuật. Chính phủ cần xây dựng các đề án và tổ chức triển khai các đề án nhằm nâng cao nghiệp vụ quản lý nợ như: Khuôn khổ thể chế và pháp lý, cơ cấu tổ chức bộ máy của cơ quan quản lý nợ; Xây dựng và điều hành thực hiện

chiến lược quản lý nợ; Đánh giá hoạt động quản lý nợ, công tác kiểm toán, phối hợp giữa quản lý nợ với chính sách tài khoá, chính sách tiền tệ; các hoạt động vay nợ; dự báo và quản lý dòng tiền, quản lý rủi ro hoạt động; báo cáo và ghi chép nợ phù hợp với thông lệ quốc tế...

*Hai là*, tăng cường công tác quản lý nợ về mặt thể chế, phòng chống thất thoát và tham nhũng: Quán triệt và thực hiện đầy đủ các chủ trương, chính sách và biện pháp của Chính phủ trong phòng chống thất thoát và tham nhũng các nguồn vốn công, trong đó có nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ, cụ thể: i) Các chủ chương trình và dự án phải minh bạch thông tin về dự án, tình hình thực hiện và tổ chức quản lý việc thực hiện chương trình và dự án đối với cơ quan dân cử, các tổ chức, đoàn thể chính trị - xã hội để đảm bảo giám sát cộng đồng việc sử dụng các nguồn vốn tài trợ; ii) Các bộ, cơ quan và các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ cần đưa lên trang thông tin điện tử của cơ quan mình những thông tin cập nhật về tình hình thu hút, quản lý và sử dụng các nguồn vốn này.

*Ba là*, thực hiện việc giám sát và duy trì thông tin, quản lý rủi ro, bảo đảm an toàn nợ: Bộ Tài chính cần sớm ban hành hướng dẫn về việc giám sát nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia nhằm thực hiện mục tiêu đảm bảo an toàn nợ, duy trì danh mục nợ hợp lý trong giới hạn an toàn về nợ, đảm bảo sự bền vững nợ về mặt dài hạn, an ninh tài chính và tiền tệ quốc gia; xác định sớm các rủi ro tiềm ẩn; tăng cường minh bạch tài chính; nâng cao hiệu quả quản lý và hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô trong từng thời kỳ. Bên cạnh đó, việc giám sát và quản lý rủi ro, bảo đảm an toàn nợ sẽ làm cơ sở đề xuất với Chính phủ điều chỉnh danh mục nợ kịp thời, để tối ưu hóa các

phương án huy động vốn, giảm thiểu rủi ro và chi phí cho ngân sách Nhà nước cũng như cho nền kinh tế; đây còn là cơ sở cho việc hoạch định chính sách, mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công và nợ nước ngoài trong từng giai đoạn, phù hợp với các định hướng, chính sách phát triển kinh

tế - xã hội của nhà nước. Ngoài ra, việc đổi mới phương pháp giám sát nợ công, cũng như nợ nước ngoài còn giúp các tổ chức, đơn vị sử dụng vốn vay tự theo dõi quá trình hoạt động đầu tư, sản xuất - kinh doanh, nhận biết được những trường hợp bất thường để sớm có giải pháp khắc phục, phát triển♦

#### Tài liệu tham khảo:

1. ADB (2009): *Key Indicators for Asia and the Pacific 2009*, xuất bản lần thứ 9, tháng 8.
2. Bartholomew A., Leurs R. và McCathy A. (2006): *Đồng đánh giá về hỗ trợ ngân sách chung: Báo cáo Việt Nam*, East Kilbride, UK.
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011): *Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và các khoản vay ưu đãi khác của nhà tài trợ thời kỳ 2011-2015*, Hà Nội.
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2007): *Cơ sở dữ liệu về viện trợ phát triển Việt Nam: Công cụ quản lý và điều phối nguồn vốn ODA*, Hội nghị giữa kỳ Nhóm tư vấn các Nhà tài trợ cho Việt Nam
5. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (2000): *Các Đối tác hợp tác phát triển của Việt Nam - Hồ sơ các chương trình phát triển*, Hà Nội.
6. *Luật Quản lý nợ công*, Luật số 29/2009/QH12, Quốc Hội ban hành ngày 17/6/2009.
7. *Nghị định số 131/2006/NĐ-CP Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức*, Chính phủ ban hành ngày 9/11/2006.
8. Nguyễn Đức Thành (chủ biên) (2012): *Đối diện thách thức tái cơ cấu kinh tế - Báo cáo thường niên kinh tế Việt Nam 2012*, NXB. Đại học Quốc gia Hà Nội.
9. World Bank (2012): *Vietnam Development Report: Market Economy for A Middle-income Country*.