

# HIỆU QUẢ SỬ DỤNG VỐN ODA VÀ CÁC NGUỒN VỐN VAY KÉM ƯU ĐÃI Ở VIỆT NAM

PGS.TS. PHẠM THỊ HỒNG ĐIỆP\*  
ThS. BÙI ĐÌNH VIÊN\*\*

*Với những thành tựu phát triển kinh tế và tiến bộ đạt được trong thời gian qua, Việt Nam đã ra khỏi nhóm nước chậm phát triển, tạo những tiền đề quan trọng cho sự phát triển trong thời kỳ mới. Diện mạo của đất nước có nhiều thay đổi. Chính trị, xã hội ổn định, vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế được củng cố và nâng cao. Bằng những cải cách thực tiễn và các đối thoại thẳng thắn, Việt Nam đã tạo được sự tin cậy và cởi mở với cộng đồng các nhà tài trợ. Đây là những yếu tố đặc biệt thuận lợi cho thu hút vốn ODA và các vốn vay kém ưu đãi trong những năm tới.*

## 1. Đánh giá hiệu quả sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi ở Việt Nam

- Tác động của vốn vay ưu đãi tới tăng trưởng kinh tế.

Trong giai đoạn từ 2003 - 2013, GDP của Việt Nam tăng trưởng khá ổn định, trung bình 7,48%/năm (cao nhất vào năm 2007, đạt 8,5%; thấp nhất vào năm 2012, đạt 5,03%). Tỷ lệ vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi chiếm một tỷ lệ không lớn so với GDP, trung bình là 3,32%, song lại chiếm tỷ trọng đáng kể trong tổng nguồn đầu tư từ ngân sách nhà nước (bình quân chiếm khoảng 15 - 17%).

Mức đóng góp cao nhất của ODA và vốn vay kém ưu đãi so với tổng sản phẩm quốc nội vào năm 2009 đạt mức 4,11%, thấp nhất vào năm 2008 và năm 2013 đạt mức 2,31%. Điều này rất có ý nghĩa trong tình hình kinh tế khó khăn bởi tác động của khủng hoảng kinh tế vào năm 2009; năm 2012, khi tăng trưởng GDP có mức thấp nhất, nguồn đầu

tư phát triển từ ngân sách nhà nước bị cắt giảm, sản xuất và kinh doanh trì trệ, hàng hóa và vật tư tồn kho lớn thì các khoản ODA, vay kém ưu đãi thông qua các chương trình, dự án ODA đã góp phần tăng trưởng kinh tế, giúp các doanh nghiệp phục hồi sản xuất - kinh doanh, tiêu thụ hàng hóa và vật tư tồn kho, tạo việc làm và thu nhập cho người lao động (xem biểu đồ cuối bài).

*Tính phù hợp trong sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi.*

Tính phù hợp của các chương trình, dự án ODA, vay kém ưu đãi cho Việt Nam là tiêu chí khá quan trọng đánh giá hiệu quả sử dụng vốn vay.

Khảo sát, điều tra thực trạng cụ thể tại Bộ Tài chính cho thấy hơn 80% số người trả lời phiếu khảo sát cho rằng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi có tính phù hợp cao đối với

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

\*\* Văn phòng Chính phủ

chiến lược và thứ tự ưu tiên của Bộ. Khoảng gần 75% cho rằng nguồn ODA rất phù hợp với nhu cầu của chính đơn vị thụ hưởng. Tất cả các đơn vị thụ hưởng được phỏng vấn trong 7 lĩnh vực then chốt của chương trình hiện đại hóa ngành Tài chính đều cho rằng ODA hỗ trợ hầu hết các nhu cầu cải cách của đơn vị.

*- Tính hiệu suất trong sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi.*

Tính hiệu suất trong việc sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi được thể hiện qua các đánh giá về công tác điều phối tránh sự trùng lặp, tỷ lệ giải ngân. Không có sự trùng lặp giữa các chương trình, dự án khác nhau trong việc sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi là yêu cầu quan trọng bảo đảm tính hiệu suất của viện trợ. Kết quả khảo sát cụ thể tại Bộ Tài chính và một số cơ quan cho thấy việc thay đổi trong phương thức điều phối, thu hút vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi làm tăng tính hiệu suất của nguồn vốn này.

Các chỉ số đánh giá về hiệu suất triển khai các dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi do Cơ quan phát triển Pháp - AFD tài trợ tại Việt Nam đều cao hơn so với khu vực trong tất cả các khâu từ giai đoạn thẩm cứu, ký kết, đợt rót vốn đầu tiên cho đến thời gian giải ngân. Vấn đề đáng quan tâm là tình trạng chậm trễ trong việc triển khai các chương trình, dự án ODA. Thống kê của Bộ Tài chính cho thấy có đến trên 80% các dự án ODA cho bộ giai đoạn 2000 - 2007 đều phải xin gia hạn bởi nhiều lý do (xem bảng cuối bài).

Việc chậm giải ngân nguồn vốn vay ưu đãi đương nhiên dẫn đến giảm sút hiệu quả sử dụng vốn, giảm sút hiệu quả đầu tư, đặc biệt trong một số trường hợp Chính phủ phải trả phí cam kết đối với số vốn chưa giải ngân.

*- Tính bền vững, hài hòa trong việc sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi.*

Tính bền vững của các chương trình, dự án ODA được đánh giá ở mức trung bình khá (Diễn đàn hiệu quả viện trợ - AEF, 2011). Những điểm tích cực về mặt này của các chương trình, dự án ODA và vốn vay kém ưu đãi thể hiện ở chỗ:

*Thứ nhất*, hầu hết kết quả đầu ra của các chương trình, dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi đã được thể chế hóa và đưa vào ứng dụng thực tiễn, ví dụ như các dự thảo luật, quy định tài chính. Kết quả các cuộc phỏng vấn sâu tại các bộ, ngành đã cho thấy hầu hết các sản phẩm đầu ra và kết quả của dự án đều phù hợp với công cuộc cải cách của ngành, nhờ đó mà tiếp tục được khai thác, sử dụng sau khi dự án kết thúc.

*Thứ hai*, Việt Nam đã thể hiện những cam kết cụ thể để duy trì kết quả của các dự án sau khi những dự án này kết thúc, bao gồm cả việc phân bổ kinh phí để duy trì hoạt động của các sản phẩm do dự án tạo ra.

*Thứ ba*, việc đầu tư vào con người là cách thức hiệu quả nhất để tăng cường năng lực cho đơn vị thụ hưởng một cách bền vững. Thông qua các chương trình dự án đã đào tạo được một lượng lớn cán bộ, không chỉ cung cấp những kiến thức hiện đại mà còn trang bị cho học viên những phương pháp, kỹ năng học tập và làm việc mới như kỹ năng làm việc nhóm, kỹ năng tư duy phê phán... Những kiến thức và kỹ năng không chỉ đáp ứng nhu cầu công việc hiện tại của cán bộ mà quan trọng hơn là có thể áp dụng lâu dài để phục vụ cho công cuộc cải cách sau khi dự án đó đã kết thúc.

Như vậy, yếu tố thành công bảo đảm tính bền vững của các dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi là các chương trình dự án ODA và vốn vay kém ưu đãi

phải gắn với chương trình cải cách của chính phủ. Tính chủ động trong việc sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi kèm theo các cam kết cao của các đơn vị thụ hưởng là yếu tố quan trọng bảo đảm tính bền vững. Sự phù hợp cao của các hoạt động của dự án đối với nhu cầu của đơn vị thụ hưởng cũng sẽ mang lại tính bền vững cao đã làm cho các cơ quan tiếp nhận các dự án ODA và vốn vay kém ưu đãi tích cực hơn trong việc tiếp nhận và duy trì các sản phẩm của dự án.

Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau, một số chương trình, dự án ODA và vốn vay kém ưu đãi còn chậm tiến độ đề ra dẫn đến công trình chậm đưa vào sử dụng và giảm hiệu quả đầu tư, ảnh hưởng đến tính bền vững và hiệu quả sử dụng viện trợ. Trong đó phải kể đến sự thiếu hài hòa giữa các thủ tục của nhà tài trợ và phía Việt Nam.

## **2. Những vấn đề đặt ra đối với hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi**

*Thứ nhất*, chưa nhận thức đúng đắn và đầy đủ về bản chất ODA là một vấn đề làm ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng vốn. Tư duy bao cấp vẫn còn ảnh hưởng đến quản lý và sử dụng vốn vay ODA. Người thụ hưởng có nhận thức chưa đúng về nguồn vốn này, coi ODA là “tiền cho không” của nước ngoài, từ đó ra sức tranh thủ nguồn vốn ODA mà không tính toán đến hiệu quả kinh tế, tính bền vững của dự án cũng như khả năng trả. Mặt khác, do phải chịu sức ép về thiếu vốn nên dễ dàng chấp nhận sử dụng vốn vay nước ngoài cho bất kỳ mục tiêu nào, miễn là nằm trong phạm vi ưu tiên rộng là được.

*Thứ hai*, năng lực hấp thụ nguồn vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi của quốc gia, cũng như ở cấp ngành và địa phương chưa

đáp ứng được yêu cầu. Nhiều chương trình, dự án còn bị chậm tiến độ. Do tiến độ thực hiện dự án kéo dài làm giảm hiệu quả dự án, làm tăng chi phí liên quan (chi phí ban quản lý dự án, chi phí tư vấn...) làm lãng phí vốn đầu tư, ví dụ: dự án mạng viễn thông nông thôn các tỉnh miền Trung phát sinh chi phí tư vấn 41.309.712.425 đồng; dự án cải tạo, nâng cấp tỉnh lộ sử dụng vốn vay ADB chi phí tư vấn, kiểm toán độc lập tăng 488.598 USD. Tỷ lệ quá hạn ngày một tăng (khoảng 0,42% dư nợ vay), ảnh hưởng xấu tới hiệu quả sử dụng nguồn vốn này.

*Thứ ba*, thiết kế của một số chương trình, dự án ODA chưa sát với thực tế Việt Nam nói chung và của các địa phương nói riêng. Một số dự án thí điểm những mô hình phát triển chỉ hoạt động khi còn dự án, mà không nhân rộng được và áp dụng trong thực tế sau khi dự án kết thúc. Đồng thời, trong cùng một lĩnh vực như xóa đói, giảm nghèo, các nhà tài trợ áp dụng các mô hình khác nhau, dẫn đến trùng lặp, kém hiệu quả và lãng phí nguồn lực của địa phương, cũng như của các nhà tài trợ. Việc lồng ghép các chương trình và dự án của chính phủ trên địa bàn với các chương trình và dự án ODA có những nội dung gần nhau như xóa đói, giảm nghèo, giao thông nông thôn, nước sạch nông thôn..., còn hạn chế, gây ra trùng lặp, hạn chế hiệu quả.

*Thứ tư*, việc quản lý và sử dụng vốn vay ODA hiệu quả còn thấp, việc thực thi các quy định về vấn đề này còn chưa triệt để, công tác theo dõi vốn ODA tập trung chủ yếu vào báo cáo tiến độ, tình hình thực hiện để đáp ứng yêu cầu của nhà tài trợ nhằm giải ngân dự án, chưa chú ý thỏa đáng khâu thẩm định hiệu quả dự án, thiếu kiểm tra quá trình thực hiện dự án.

*Thứ năm*, hệ thống pháp luật, chính sách liên quan đến quản lý nhà nước về vốn

ODA còn thiếu, hay thay đổi, không đồng bộ. Còn có những bất cập trong chính sách thu hút, sử dụng, quản lý nhà nước về vốn ODA, làm cho khu vực tư nhân chưa thể tiếp cận được nguồn vốn này, trong khi nhiều doanh nghiệp nhà nước được tiếp cận thuận lợi nhưng tỷ lệ giải ngân thấp.

### **3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi trong bối cảnh Việt Nam là nước có thu nhập trung bình thấp**

*Một là*, trong công tác quản lý vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi cần nhận thức đúng bản chất nguồn vốn ODA với hai mặt chính trị và kinh tế gắn kết chặt chẽ với nhau để trên cơ sở đó khai thác tác động tích cực về chính trị và kinh tế của vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi có lợi cho sự nghiệp phát triển của đất nước. Chính phủ Việt Nam phải cam kết hoàn trả số vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi theo đúng các điều kiện trong các điều ước quốc tế cụ thể về ODA đã ký kết. Đồng thời, cần có sự thay đổi quan điểm và xây dựng mối quan hệ đối tác tin cậy, xây dựng trong hợp tác phát triển: quan hệ giữa Việt Nam và các nhà tài trợ trong giai đoạn vừa qua không đơn thuần giữa một bên “cho” và một bên “nhận” viện trợ mà đã phát triển đạt tới quan hệ đối tác trên cơ sở tin cậy, tôn trọng lẫn nhau, không áp đặt, đề cao và chia sẻ trách nhiệm chung và trách nhiệm giải trình về các kết quả phát triển.

*Hai là*, trong bối cảnh là nước LMIC (nước thu nhập trung bình và thấp), Việt Nam cần xác định rõ ràng định hướng tổng thể về thu hút và sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi để làm căn cứ cụ thể hóa các chủ trương, chính sách của Đảng và nhà nước trong việc huy động nguồn lực này; xác định được những lĩnh vực ưu tiên cần sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu

đãi tránh tình trạng phân bổ dàn trải, tạo tâm lý ỷ lại, không nỗ lực tìm kiếm các nguồn vốn khác.

*Ba là*, hợp tác công - tư (Public-Private Partnership - PPP) là một hướng đi mới để thu hút đầu tư kêu gọi vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi. Với mô hình PPP, Nhà nước sẽ thiết lập các tiêu chuẩn về cung cấp dịch vụ và tư nhân được khuyến khích cung cấp bằng cơ chế thanh toán theo chất lượng dịch vụ. Việc các thành phần kinh tế, các doanh nghiệp tư nhân tham gia vào các dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi sẽ phát huy được hơn nữa hiệu quả sử dụng nguồn vốn này.

*Bốn là*, cần nâng cao hơn nữa tính làm chủ, và tinh thần trách nhiệm của các cơ quan chủ quản, chủ dự án. Phát huy được vai trò làm chủ các mục tiêu phát triển sẽ tránh rơi vào tình trạng phụ thuộc vào viện trợ, phát huy được tinh thần tự chủ, năng động và sáng tạo để sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi một cách thông minh và hiệu quả nhất. Ở cấp quốc gia, vai trò làm chủ thể hiện ở năng lực điều phối nguồn vốn vay ưu đãi phục vụ các yêu cầu phát triển một cách thống nhất, có hiệu quả cao. Ở cấp cơ sở, vai trò làm chủ là trách nhiệm đề xuất ý tưởng, lựa chọn dự án, chủ động hợp tác với nhà tài trợ và bố trí các nguồn lực trong việc chuẩn bị nội dung chương trình/dự án, tổ chức thực hiện để đạt được kết quả dự án một cách bền vững và có hiệu quả kinh tế - xã hội.

*Năm là*, tăng cường phân cấp quản lý và sử dụng vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi. Phân cấp phải đi đôi với trao quyền, và xác định rõ trách nhiệm, đặc biệt trách nhiệm của người đứng đầu. Tăng cường năng lực là chìa khóa để bảo đảm phân cấp thành công. Năng lực con người nắm chắc chủ trương, chính sách và những ưu tiên phát

triển của quốc gia, ngành và địa phương, nhận thức đầy đủ về bản chất của vốn ODA và vốn vay kém ưu đãi và tinh thông nghiệp vụ quản lý và sử dụng viện trợ là sự bảo đảm vững chắc cho sự thành công của các chương trình, dự án phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, cũng như của các bộ, ngành và địa phương.

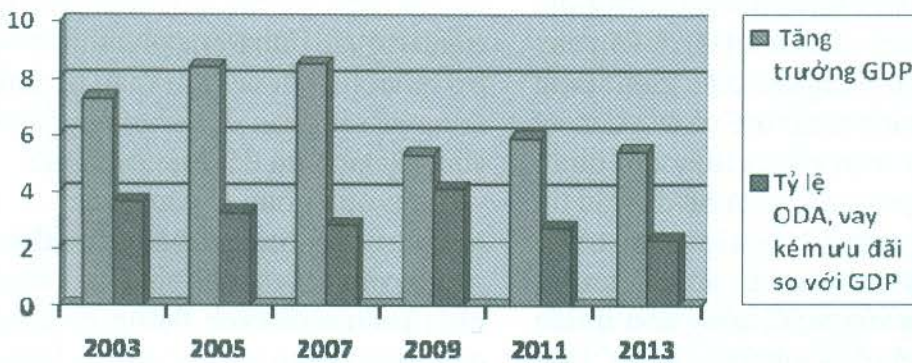
Sáu là, cần tăng cường công tác kiểm tra giám sát, chỉ ra những khiếm khuyết trong sử dụng ODA và vốn vay kém ưu đãi của những nhóm lợi ích cả trong nước và nước ngoài, phân tích những mặt lợi, bất lợi của vốn vay ưu đãi từ đó đề xuất kiến nghị bảo đảm việc sử dụng có chọn lọc, có hiệu quả.

Ngoài ra, các chương trình và dự án ODA có tác động trực tiếp đến sự phát triển kinh tế - xã hội và người thụ hưởng kết quả của quá trình này là người dân □

**Tài liệu tham khảo:**

1. AEF. Báo cáo tiến độ hiệu quả viện trợ tại Diễn đàn hiệu quả viện trợ lần thứ 3. Hà Nội, năm 2011.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Báo cáo tình hình thực hiện và giải ngân vốn ODA, vay kém ưu đãi, 2014.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020.

**SO SÁNH GIỮA TĂNG TRƯỞNG GDP VỚI TỶ LỆ ĐÓNG GÓP CỦA VỐN ODA, VỐN VAY KÉM ƯU ĐÃI VÀO GDP**



Nguồn: phân tích của tác giả.

**THỜI HẠN TRUNG BÌNH THỰC HIỆN CÁC DỰ ÁN CỦA AFD TẠI VIỆT NAM VÀ TRONG KHU VỰC**

Các giai đoạn dự án	Trong khu vực	Tại Việt Nam	Thời gian vượt của Việt Nam so với khu vực
Giai đoạn thẩm cứu	13,6	20,3	49%
Đề ký kết	7,8	10	28%
Đợt rót vốn đầu tiên	14,2	16	13%
Thời gian giải ngân	20,3	33,7	66%

Nguồn: AFD (2014).