

Bàn thêm về quản lý nguồn vốn ODA tại Việt Nam

ThS. HOÀNG NGỌC ÂU
Học viện Hành chính

Nguồn vốn viện trợ phát triển chính thức (ODA) đã đặt dấu ấn ở nhiều lĩnh vực, công trình và nhiều vùng miền của đất nước ta, đồng thời góp phần ổn định và cải thiện kinh tế vĩ mô. Không những do bối cảnh nền kinh tế thế giới còn gặp nhiều khó khăn như hiện nay, mà cả vấn đề chuyển giai đoạn về chính sách cho vay của các nhà tài trợ ODA, việc nghiên cứu và đánh giá hiệu quả các khoản vốn vay ODA của Việt Nam đang đặt ra những vấn đề cấp bách.

THỰC TRẠNG THU HÚT VỐN ODA

Theo báo cáo của Chính phủ, 20 năm qua, tổng lượng vốn ODA các nhà tài trợ cam kết dành cho Việt Nam đạt khoảng 76,2 tỷ USD, bình quân đạt trên 3,8 tỷ USD/năm, trong đó mức bình quân năm đã có xu hướng cao lên qua các thời kỳ. Trong khi đó, tổng lượng vốn ODA giải ngân đạt trên 36 tỷ USD (Hình 1).

Tháng 12/2012, tại Hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ (CG), số vốn ODA được các nhà tài trợ cam kết cho năm 2013 là 6,485 tỷ USD, thấp hơn so với năm 2012 và cũng là năm thứ 3 giảm liên tiếp. Tính đến 6 tháng đầu năm 2013, giải ngân nguồn vốn ODA trên cả nước ước đạt 2,2 tỷ USD, đạt 51% kế hoạch của năm 2013 và tăng 10% so với cùng kỳ năm trước.

Báo cáo của Chính phủ đánh giá, mặc dù nguồn ODA chỉ chiếm khoảng 4% GDP song lại chiếm tỷ trọng đáng kể trong tổng nguồn đầu tư từ ngân sách nhà nước (bình quân chiếm khoảng 15-17%). Điều này rất

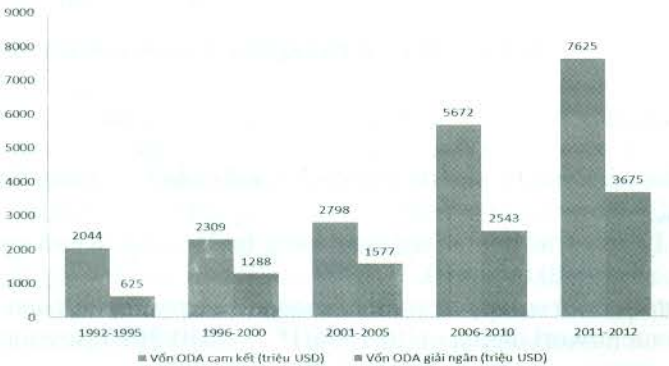
có ý nghĩa trong bối cảnh ngân sách dành cho đầu tư phát triển của nước ta còn hạn hẹp trong khi nhu cầu phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội lại rất lớn.

Thực tế cho thấy, nguồn vốn ODA có mặt ở hầu hết các lĩnh vực kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội. Các công trình sử dụng vốn ODA đã góp phần tăng trưởng kinh tế và cải thiện đời sống của nhân dân. Bên cạnh đó, 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, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng... hiện đang triển khai thực hiện nhiều dự án ODA phát triển kết cấu hạ tầng đô thị quan trọng, quy mô lớn như: đường sắt nội đô, thoát nước và xử lý nước thải, chất thải rắn.

Bên cạnh những thành công trong thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA, còn tồn tại nhiều vấn đề, đó là: tình trạng quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA ở một số nơi hiệu quả chưa cao, tỷ lệ giải ngân vẫn còn thấp, mức độ ưu đãi đang giảm dần và đã đến lúc phải cân nhắc đến khả năng trả nợ ODA. Nguyên nhân là do:

Thứ nhất, quá trình giải ngân chậm trễ, làm giảm hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA và làm giảm lòng tin của các nhà tài trợ đối với nước ta. Thực tế cho thấy, tỷ lệ giải ngân/vốn cam kết mặc dù có xu hướng ngày càng tăng trong những năm gần đây, nhưng vẫn ở mức chưa tương

HÌNH 1: LƯỢNG VỐN ODA CAM KẾT VÀ GIẢI NGÂN BÌNH QUÂN NĂM QUA CÁC THỜI KỲ



Nguồn: Tổng cục Thống kê

xúng với tiềm năng và nhu cầu thực tế của nền kinh tế, đặc biệt là khối cơ quan, doanh nghiệp nhà nước Trung ương. Ngoài sự khác biệt về quy trình thủ tục giữa Việt Nam và nhà tài trợ, chính sách về an sinh xã hội, đền bù, giải phóng mặt bằng... cũng đang là nguyên nhân gây khó khăn trong quá trình thực hiện, từ đó làm chậm tiến độ giải ngân. Bên cạnh đó, nguyên nhân chủ yếu dẫn đến giải ngân chậm là do thiếu vốn đối ứng.

Thứ hai, còn có những bất cập trong chính sách thu hút, sử dụng và 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 giải ngân rất thấp. Mặc dù, chủ trương cho tư nhân tiếp cận nguồn vốn ODA được kỳ vọng sẽ tạo đột phá, nhưng vẫn chưa đi vào thực tế. Nhiều chuyên gia cho rằng, thông tin về các nguồn ODA cần được công khai, minh bạch để các chủ thể tham gia thực hiện.

Thứ ba, chất lượng một số công trình sử dụng nguồn vốn ODA chưa bảo đảm, phần lớn các chương trình dự án tập trung vào lĩnh vực xây dựng cơ bản. Nhiều dự án chồng chéo nhau về nội dung, kết quả dự án không được khai thác và sử dụng một cách thỏa đáng...

Thứ tư, công tác quản lý nhà nước còn nhiều hạn chế. Những bất cập trong công tác quản lý nhà nước thể hiện ở việc phân cấp, phân định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước; hệ thống chính sách và những văn bản pháp luật liên quan đến vốn ODA; việc thẩm định phê duyệt, bố trí vốn đối ứng, theo dõi, giám sát các dự án ODA...

Đồng thời, việc phân bổ nguồn vốn ODA theo vùng lãnh thổ chưa đáp ứng được nhu cầu. Theo Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP), Duyên hải Bắc Trung bộ và Đồng bằng sông Cửu Long là những vùng bị thiệt thòi nhất về sử dụng nguồn vốn ODA. Các vùng này chiếm 70% số người nghèo của cả nước, nhưng họ mới chỉ nhận được 44% các khoản giải ngân từ nguồn vốn ODA.

Về phân cấp trong quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA, tuy đã thu được những kết quả nhất định, như: mở rộng đối tượng hưởng thụ và nâng cao quyền tự chủ của chính quyền địa phương, nhưng việc phân cấp nguồn vốn ODA lại chưa đáp ứng được những yêu cầu của đổi mới quản lý nguồn lực công. Chính sách phân



Nhiều thành phố lớn tại Việt Nam đang triển khai thực hiện nhiều dự án ODA để phát triển kết cấu hạ tầng đô thị

cấp trong quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA chưa có sự thống nhất giữa Trung ương và địa phương.

Thứ năm, cơ cấu tổ chức và năng lực cán bộ trong công tác quản lý và triển khai thực hiện các dự án sử dụng nguồn vốn ODA còn yếu. Sự thất thoát và tham nhũng ở các dự án của PMU18, Đại lộ Đông - Tây và những dự án lớn khác như VINASHIN... là những ví dụ về sự hạn chế trong quản lý, theo dõi nguồn vốn này.

MỘT SỐ GIẢI PHÁP

Một là, cần sử dụng nguồn vốn ODA vào những định hướng ưu tiên đã được hoạch định. Trên thực tế, mặc dù hầu hết các khoản hỗ trợ phát triển chính thức là các khoản vay ưu đãi với lãi suất thấp, thời gian trả nợ và ân hạn dài. Nhưng phải nhận thức rõ, ODA vẫn là vốn vay chứ không phải là nguồn viện trợ cho không. Vì thế, vốn ODA cũng tạo ra gánh nặng nợ phải trả đối với nền kinh tế, nếu sử dụng kém hiệu quả.

Mặt khác, việc lựa chọn đúng dự án sử dụng nguồn vốn ODA và kết hợp nguồn vốn ODA với các nguồn vốn khác sao cho có hiệu quả cũng cần quan tâm đúng mức. Trong thời gian tới, nên định hướng vào các ưu tiên sau:

- Phát triển nông nghiệp, nông thôn gắn với thực hiện chương trình tăng trưởng toàn diện và xoá đói giảm nghèo (CPRGS) cùng các chương trình xoá đói, giảm nghèo khác.

- Trong phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế, cần tiếp tục ưu tiên sử dụng nguồn vốn ODA cho giao thông vận tải, cải thiện điều kiện cấp, thoát nước và vệ sinh môi trường tại các khu đô thị và khu công nghiệp, phát triển các hệ thống thủy lợi và hệ thống phân phối điện, nhất là khu vực nông thôn, miền núi.

- Ngoài ra cần sử dụng nguồn vốn ODA để tăng cường cơ sở vật chất - kỹ thuật, nhằm nâng cao chất lượng dạy và học ở tất cả các cấp học, cần sử dụng nguồn vốn ODA để đầu tư xây dựng hoàn chỉnh và đồng bộ một số trường đại học tại ba miền Bắc, Trung, Nam. Ưu tiên kêu gọi nguồn vốn ODA để tăng cường trang thiết bị cho các bệnh viện tuyến tỉnh, hỗ trợ thực hiện các chương trình quốc gia như: tiêm chủng mở rộng, chương trình phòng chống sốt rét, chương trình phòng chống HIV/AIDS, chương trình dân số và phát triển.

Đồng thời, tranh thủ nguồn vốn ODA để tăng cường năng lực con người, chú trọng ở cấp cơ sở; tập trung nguồn vốn ODA để nâng cao năng lực các trường dạy nghề, qua đó cải thiện chất lượng đội ngũ công nhân kỹ thuật cung cấp cho khu vực kinh tế tư nhân.

- Có thể sử dụng nguồn vốn ODA cho một số chương trình dự án phát triển công nghiệp có khả năng hoàn trả vốn vay, tạo việc làm góp phần xoá đói, giảm nghèo. Tuy nhiên, cần phải được cân nhắc kỹ nếu sử dụng nguồn vốn ODA cho các dự án sản xuất, kinh doanh, do quy định và thủ tục ODA thường kéo dài, làm mất cơ hội đầu tư. Hơn nữa, nhiều nhà tài trợ cung cấp ODA có ràng buộc làm cho giá công trình cao, ảnh hưởng tới hiệu quả dự án và khả năng trả nợ vốn vay.

Hai là, đẩy nhanh xây dựng cơ chế để doanh nghiệp tư nhân được vay vốn ODA. Trong Kết luận số 64-KL/TW, ngày 9/2/2010 của Ban Bí thư Trung ương Đảng khóa X về kết quả kiểm tra tình hình thực hiện Nghị quyết số 14-NQ/TW (khoá IX), ngày 18/3/2002, có một luận điểm rất quan trọng là cần: "Có cơ chế để doanh nghiệp tư nhân được vay vốn viện trợ phát triển chính thức (ODA) như các doanh nghiệp nhà nước". Đây là chính sách có ý nghĩa mở đường để doanh nghiệp tư nhân có điều kiện tiếp cận nguồn vốn ODA. Triển khai thực hiện chính sách này, chắc chắn tỷ lệ giải ngân và hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA sẽ tăng nhanh đáng kể.

Ba là, cải thiện công tác giải ngân. Hiện nay, tỷ lệ giải ngân nguồn vốn ODA của Việt Nam thấp hơn so với mức trung bình trong khu vực. Điều này sẽ ảnh hưởng đến việc thu hút vốn này cần phải lựa chọn đúng và nâng cao chất lượng dự án. Đồng thời, việc khởi động dự án phải nhanh hơn; đấu thầu phải suôn sẻ hơn; không kéo dài thời gian giải phóng mặt bằng; thủ tục hành chính ở các cấp phải được tinh giản hóa tối đa và minh bạch; năng lực quản lý dự án phải được tăng cường; và cần vận động để các nhà tài trợ sát cánh cùng Việt Nam trong việc thực hiện các giải pháp đó.

Bên cạnh đó, cần ưu tiên phân bổ vốn cho ngành giao thông để làm vốn đối ứng cho các dự án ODA. Bởi, các dự án ODA, thì vốn xây lắp không thiếu và luôn được đảm bảo, khối lượng triển khai đến đâu có thể giải ngân ngay đến đó. Nhưng trước khi triển khai việc xây lắp, thì cần phải có đủ vốn để bố trí cho công tác đền bù, giải tỏa, xây dựng các khu tái định cư cho người dân.

Bốn là, tăng cường công tác dự báo, xây dựng chiến lược nợ và quản trị rủi ro. Đối với những nước đang phát triển như Việt Nam, việc tiếp cận vốn vay

ưu đãi ODA cần phải có "chiến lược nợ" của mình trên cơ sở tìm hiểu một cách thấu đáo "chiến lược cho vay" của các nước giàu.

Bên cạnh đó, một vấn đề đặt ra là Ngân hàng Thế giới làm việc thông qua hai cửa sổ cấp vốn. Một cửa sổ là những hỗ trợ ưu đãi dành cho những khoản nợ có ân hạn và cho vay dài hạn không có lãi suất với các nước có thu nhập thấp. Cửa sổ ưu đãi này đã hết hạn năm 2010 đối với Việt Nam. Tuy nhiên, trong những năm tới, Việt Nam vẫn được tiếp cận với nguồn vốn vay không lãi suất dành cho các nước nghèo, từ Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA) trong khoảng 3 năm, sau đó sẽ không còn được áp dụng. Do đó, Việt Nam chỉ có thể tranh thủ nguồn ODA đến hết năm 2012-2013. Từ năm 2014, chúng ta sẽ phải vay vốn với lãi suất sát với lãi suất thị trường hơn từ Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế (IBRD). Cửa sổ cho vay này sẽ được duy trì cho đến khi Việt Nam đạt đẳng cấp của các nước phát triển. Vì vậy, Việt Nam phải nhìn nguồn vốn ODA trên cơ sở đa chiều, để có sự chủ động hơn trong công tác dự báo, cũng như "xây dựng chiến lược nợ" ODA của mình.

Về rủi ro của tỷ giá hối đoái, với số vốn ODA đã giải ngân ước đạt trên 36 tỷ USD, bên cạnh lãi suất của khoản vay, nước ta còn phải gánh chịu thêm một gánh nặng của sự mất giá của VNĐ so với USD. Thêm một sự mất mát kép nữa là trong tổng nợ ODA của Việt Nam, thì vay bằng đồng Yên Nhật (JPY) chiếm hơn 33%. Khi giá đồng JPY tăng giá so với USD, thì giá trị nợ thực của Việt Nam trong nguồn vốn ODA từ Nhật tăng và ngược lại. Như vậy, liệu vay ưu đãi nhưng giá có thực sự rẻ hay không, là một vấn đề đang đặt ra, đòi hỏi cần phải có sự nâng cao nhận thức và trách nhiệm của các nhà hoạch định chính sách, các nhà quản lý. Vì gánh nợ này sẽ đặt lên vai các thế hệ con cháu mai sau. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Minh Ngọc (05/04/2013). *Nguồn vốn ODA: Quan trọng là hiệu quả*, truy cập từ <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Nguon-von-ODA-Quan-trong-la-hieu-qua/20134/165752.vgp>
2. Linh Chi (25/06/2013). *6 tháng đầu năm, giải ngân vốn ODA đạt 2,2 tỷ USD*, truy cập từ <http://www.vietnamplus.vn/Home/6-thang-dau-nam-giai-ngan-von-ODA-dat-22-ty-USD/20136/203732.vnplus>
3. Hồng Sơn (02/07/2013). *Giải ngân chậm, lãng phí lớn*, truy cập từ <http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Kinh-te/595742/giai-ngan-cham-lang-phi-lon>