



Vai trò của ODA đối với phát triển Việt Nam: 20 năm nhìn lại

CAO MẠNH CƯỜNG

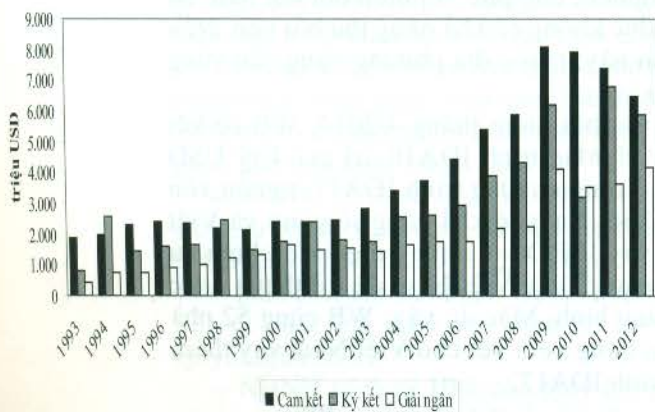
Phó Vụ trưởng Vụ Kinh tế đối ngoại - Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Trong thời kỳ đầu của sự nghiệp Đổi mới và phát triển đất nước, nguồn vốn viện trợ phát triển chính thức (ODA) như những “viên gạch” đầu tiên giúp Việt Nam xây dựng nền tảng để thu hút các nguồn lực khác. Trong 20 năm qua, các nhà tài trợ đã cung cấp cho Việt Nam một nguồn tài chính đáng kể, góp phần thực hiện cải cách kinh tế và hội nhập quốc tế.

TỪ CAM KẾT CỦA CÁC NHÀ TÀI TRỢ...

Hội nghị bàn tròn về viện trợ dành cho Việt Nam diễn ra tại Paris (Pháp) từ ngày 9-10/11/1993 đã đặt nền tảng cho quan hệ hợp tác phát triển giữa Việt Nam và cộng đồng tài trợ quốc tế dựa trên sự hiểu biết lẫn nhau, tin cậy và xây dựng. Kể từ đó, một diễn đàn đối thoại thường niên về chính sách phát triển và viện trợ giữa Chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ được thiết lập với tên gọi là Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ dành cho

BIỂU ĐỒ 1: CAM KẾT, KÝ KẾT VÀ GIẢI NGÂN VỐN ODA THỜI KỲ 1993-2012



BẢNG 1: 10 NHÀ TÀI TRỢ CÓ CAM KẾT ODA LỚN NHẤT THỜI KỲ 1993-2012

Đơn vị: Triệu USD

| STT | Nhà tài trợ | Tổng số |
|-----|-----------------------------------|-----------|
| 1 | Ngân hàng Thế giới (WB) | 20.102,00 |
| 2 | Nhật Bản | 19.815,12 |
| 3 | Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) | 14.239,10 |
| 4 | Pháp | 3.916,25 |
| 5 | Hàn Quốc | 2.331,12 |
| 6 | Các tổ chức của Liên hợp quốc | 1.955,91 |
| 7 | CHLB Đức | 1.725,79 |
| 8 | Australia | 1.379,23 |
| 9 | Mỹ | 1.119,94 |
| 10 | Đan Mạch | 1.108,93 |

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư



Việt Nam (gọi tắt là Hội nghị CG). Đến nay, ở Việt Nam đã có trên 50 nhà tài trợ song phương và đa phương đang hoạt động, cung cấp nguồn ODA và vốn vay ưu đãi cho hầu hết các ngành, lĩnh vực kinh tế, xã hội.

Tính đến tháng 12/2012, đã có 20 hội nghị CG thường niên và 15 hội nghị CG giữa kỳ (tổ chức đầu tháng 6 hàng năm) được tổ chức. Thông qua các hội nghị này, 78,195 tỷ USD vốn ODA đã được các nhà tài trợ cam kết dành cho Việt Nam. Tổng vốn ODA cam kết thường gia tăng, năm sau cao hơn năm trước (Biểu đồ 1), kể cả những năm kinh tế thế giới khủng hoảng (như trong năm 2008) hoặc khi kinh tế của một số nước tài trợ gặp khó khăn. Điều này thể hiện sự đồng tình và ủng hộ chính trị mạnh mẽ của cộng đồng quốc tế đối với công cuộc đổi mới và chính sách phát triển đúng đắn, sự tin tưởng của các nhà tài trợ vào hiệu quả tiếp nhận và sử dụng vốn ODA của Việt Nam.

Tổng vốn ODA ký kết từ năm 1993-2012 đạt trên 56,05 tỷ USD, chiếm 71,69% tổng vốn ODA cam kết. Trong đó, vốn ODA vay ưu đãi đạt 51,607 tỷ USD và chiếm khoảng 88,4%, vốn ODA không hoàn lại đạt 6,76 tỷ USD và chiếm khoảng 11,6%. Vốn ODA giải ngân qua 20 năm đã đạt 37,59 tỷ USD, chiếm trên 66,92% tổng vốn ODA ký kết.

Trong số 51,607 tỷ USD các khoản ODA vay ưu đãi đã ký kết, phần lớn có lãi suất rất ưu đãi, thời gian vay và ân hạn dài. Khoảng 45% khoản vay có lãi suất dưới 1%/năm, thời hạn vay từ 30 - 40 năm, trong đó có 10 năm ân hạn; khoảng 40% khoản vay có lãi suất từ 1% - 3%/năm, thời hạn vay từ 12 - 30 năm,

trong đó có 5 - 10 năm ân hạn; còn lại là các khoản vay có điều kiện ưu đãi kém hơn.

...ĐẾN NHỮNG THÀNH QUẢ

Mặc dù nguồn vốn ODA chỉ chiếm khoảng 4% GDP, song lại chiếm tỷ trọng đáng kể trong tổng nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (bình quân chiếm khoảng 15% - 17%). Điều này rất có ý nghĩa trong bối cảnh ngân sách nhà nước 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. Có thể nói, ODA là nhân tố xúc tác cho phát triển, giúp Việt Nam thực hiện thành công các chiến lược phát triển 10 năm và các kế hoạch 5 năm. Cụ thể:

BẢNG 2: ODA KÝ KẾT THEO NGÀNH VÀ LĨNH VỰC THỜI KỲ 1993-2012

Đơn vị: Triệu USD

| Ngành | Tổng số | Vay | Viện trợ | Tỷ lệ (%) |
|--|------------------|------------------|-----------------|------------|
| Nông nghiệp và Phát triển nông thôn - Xóa đói giảm nghèo | 8.855,01 | 7.432,69 | 1.422,32 | 15,17 |
| Năng lượng và công nghiệp | 11.553,08 | 11.360,09 | 192,99 | 19,80 |
| Giao thông vận tải và Bưu chính viễn thông | 16.472,14 | 15.949,73 | 522,41 | 28,22 |
| Môi trường (cấp, thoát nước, đối phó với biến đổi khí hậu...) và phát triển đô thị | 7.845,67 | 6.673,30 | 1.172,37 | 13,44 |
| Giáo dục và đào tạo | 2.446,73 | 1.793,78 | 652,95 | 4,19 |
| Y tế - Xã hội | 2.578,26 | 1.335,80 | 1.242,46 | 4,42 |
| Ngành khác (khoa học công nghệ, tăng cường năng lực thể chế...) | 8.612,39 | 7.061,93 | 1.550,46 | 14,76 |
| Tổng số | 58.363,28 | 51.607,32 | 6.755,96 | 100 |

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

- Trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn: Các chương trình và dự án ODA đã góp phần cải thiện và phát triển sản xuất nông nghiệp, thay đổi bộ mặt nông thôn Việt Nam, như: các chương trình phát triển thủy lợi, giao thông nông thôn, nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, phát triển lưới điện nông thôn... Các dự án hỗ trợ phát triển hạ tầng nông thôn đã góp phần cải thiện 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..., góp phần quan trọng vào công tác xoá đói giảm nghèo tại các vùng nông thôn. Bên cạnh đó, các chương trình, dự án ODA cũng đã hỗ trợ công tác nghiên cứu khoa học, công nghệ nông nghiệp giúp nâng cao chất lượng, an toàn sản phẩm nông nghiệp, tăng sức cạnh tranh của sản phẩm.

- Về năng lượng: Nhờ có ODA, Việt Nam đã xây dựng hàng loạt các dự án nguồn thủy điện, nhiệt điện và năng lượng tái tạo, lưới điện và trạm phân phối... góp phần nâng cao năng lực sản xuất, truyền tải, phân phối, quản lý hệ thống điện, đáp ứng nhu cầu tăng trưởng phụ tải cao với tốc độ 15%-17%/năm.

- Về giao thông vận tải: Đây là ngành tiếp nhận vốn ODA nhiều nhất. Trong thời kỳ 1990-2013, ngành Giao thông vận tải đã hoàn thành và đang thực hiện 132 dự án với tổng vốn ODA hơn 17 tỷ USD, trong đó đã hoàn thành 83 dự án với vốn ODA đạt 5 tỷ USD và đang thực hiện 49 dự án với số vốn ODA khoảng 12 tỷ USD. Các chương trình, dự án ODA trong lĩnh vực này đã hỗ trợ Việt Nam xây dựng và hoàn thiện hệ thống giao thông quốc gia, cũng như giao thông vùng tại các tỉnh, thành.

- Trong giáo dục và đào tạo: Tất cả các cấp học đều nhận được sự hỗ trợ thông qua các chương trình và dự án ODA, giúp tăng cường năng lực dạy và học, hỗ trợ trẻ em bị thiệt thòi được đến trường, đẩy mạnh giáo dục cho tất cả mọi người. Bên cạnh đó, còn phải kể đến các dự án hỗ trợ kỹ thuật, chủ yếu bằng viện trợ không hoàn lại, đã đào tạo và đào tạo lại cho hàng vạn cán bộ Việt Nam ở các cấp về nhiều lĩnh vực khoa học, kỹ thuật, công nghệ, quản lý kinh tế, tài chính ngân hàng, quản trị công... Các chương trình và dự án ODA đưa tới Việt Nam những chuyên gia quốc tế từ khu vực và thế giới, thông qua đó, cán bộ Việt Nam đã học hỏi được không những về chuyên môn, mà còn về phong cách làm việc chuyên nghiệp, tinh thần trách nhiệm đối với công việc được giao.

- Trong y tế: các chương trình, dự án ODA đã tăng cường cơ sở vật chất và kỹ thuật cho công tác khám và chữa bệnh, nâng cao chất lượng dịch vụ y tế, xây dựng cơ sở sản xuất kháng sinh, trung tâm truyền máu quốc gia... Ngoài ra, nhiều chương trình mục tiêu quốc gia về y tế, phòng chống HIV/AIDS và các bệnh truyền nhiễm được thực hiện bằng vốn ODA đã đem lại hiệu quả tích cực. Sự hỗ trợ của ODA đối với ngành y tế trong thời gian qua đã góp phần vào những tiến bộ đạt được trong việc thực hiện các Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ (MDG) liên quan tới y tế.

- Trong phát triển đô thị và bảo vệ môi trường: Từ nguồn vốn ODA, hầu hết các thành phố, thị xã, thị trấn đã được xây dựng mới, cải tạo hoặc mở rộng hệ thống cung cấp nước sinh hoạt, thoát nước và một số nhà máy xử lý nước thải. Nhiều thành phố ở Việt Nam đã được cải thiện về môi trường bằng các dự án vốn ODA, điển hình thành công là dự án kênh Nhiêu Lộc - Thị Nghè ở thành phố Hồ Chí Minh, với sự hỗ trợ vốn vay của Ngân hàng Thế giới (WB), dòng kênh tưởng như đã chết này lại hồi sinh, trở thành con kênh xanh, sạch, đẹp.

- Trong lĩnh vực khoa học, công nghệ: Nhiều kỹ năng và kinh nghiệm quản lý tiên tiến được chuyển giao cho các cơ quan, các trung tâm nghiên cứu, cũng như các bộ, ngành và địa phương với sự hỗ trợ của các chương trình, dự án ODA về công nghệ cao, tiên tiến trong các lĩnh vực công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, công nghệ vật liệu, công nghệ xây dựng... Dự án phát triển hạ tầng khu công nghệ cao và Trung tâm Vũ trụ Việt Nam tại khu Công nghệ cao Hòa Lạc, Hà Nội do Nhật Bản tài trợ là một thí dụ điển hình.

- Về xây dựng thể chế: Thông qua việc tiếp nhận nguồn vốn ODA, Việt Nam đã học hỏi được những kiến thức, kinh nghiệm quốc tế để hoàn thiện môi trường thể chế, pháp lý trong quá trình chuyển tiếp sang nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế và khu vực, nhất là quá trình chuẩn bị gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Nhiều dự thảo luật và văn bản quy phạm pháp luật dưới luật đã được xây dựng với sự hỗ trợ của nguồn vốn ODA, như: Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật Thương mại, Luật Đầu tư nước ngoài, Luật Doanh nghiệp...

HẠN CHẾ VÀ YẾU KÉM

Qua 20 năm tiếp nhận ODA, thực tế cũng đã chỉ ra còn nhiều hạn chế trong việc tiếp nhận, sử dụng hiệu quả nguồn lực này, thể hiện ở những điểm sau:

Một là, năng lực hấp thụ nguồn vốn ODA còn kém, chưa đáp ứng được yêu cầu. Có thể nhìn nhận thực trạng này thông qua tỷ lệ giải ngân so với nguồn vốn ODA đã ký kết trong 20 năm qua chỉ đạt khoảng 67%. Riêng thời kỳ 2006-2010, khoảng 7 tỷ USD vốn ODA đã ký kết, nhưng chưa giải ngân, trong đó có nhiều chương trình, dự án được hưởng

các điều kiện tài chính ưu đãi cao phải chuyển tiếp sang thời kỳ 2011-2015.

Nhiều chương trình và dự án chậm tiến độ, nhiều trường hợp phải xin gia hạn. Do chậm tiến độ thực hiện, mà một số dự án bị cắt giảm, hủy một số hạng mục, hoặc phải tái cấu trúc toàn bộ dự án, gây ảnh hưởng xấu tới hiệu quả sử dụng nguồn vốn này.

Hai là, 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 ODA thí điểm những mô hình phát triển, như: tín dụng quy mô nhỏ, quản lý và kinh doanh nước sạch, phát triển sinh kế, bảo vệ và phát triển rừng..., nhưng 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.

Ba là, việc lồng ghép các chương trình và dự án của Chính phủ trên địa bàn với các chương trình và dự án ODA, nhiều khi có sự trùng lặp, có những nội dung gần nhau, như: xóa đói giảm nghèo, giao thông nông thôn, nước sạch nông thôn... làm hạn chế hiệu quả nguồn vốn. Thực tế đã xảy ra trên cùng một địa bàn thôn, xã... có nhiều công trình cùng một lĩnh vực do nhiều nguồn vốn tài trợ, song chính quyền địa phương không đủ năng lực quản lý và thiếu nguồn tài chính nhằm duy trì hoạt động của các công trình này một cách có hiệu quả để phục vụ lâu dài cho người dân.

Bốn là, nhiều bộ, ngành và địa phương để xảy ra những vụ việc vi phạm các quy định quản lý ODA của Chính phủ và của nhà tài trợ, có tình trạng tham nhũng gây ảnh hưởng đến uy tín quốc gia.

Năm là, sự phối hợp trong nội bộ các bộ, ngành, giữa Trung ương, địa phương và các nhà tài trợ chưa thật sự thông suốt, nhất là các lĩnh vực có sự tham gia của nhiều nhà tài trợ hoặc các chương trình, dự án đa ngành, đa cấp và đa mục tiêu.

Sáu là, tổ chức quản lý dự án thiếu tính chuyên nghiệp. Năng lực và trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ tham gia quản lý dự án còn hạn chế, nhất là ở các địa phương. Nhân sự các ban quản lý dự án thường không ổn định, trong nhiều trường hợp hoạt động kiêm nhiệm. Công

tác đào tạo quản lý dự án chưa thực hiện thường xuyên, có hệ thống và bài bản.

NHỮNG VIỆC CẦN LÀM

Để thu hút và sử dụng hiệu quả nguồn vốn ODA trong thời gian tới, nhất là trong bối cảnh Việt Nam đã trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình thấp, cần phải thực hiện tốt một số vấn đề sau:

Thứ nhất, cần đảm bảo đầy đủ và kịp thời vốn đối ứng cho các chương trình và dự án ODA để đạt tỷ lệ giải ngân cao nhất và nhanh nhất, đây là điều rất cấp thiết với Việt Nam. Thiếu nguồn lực đối ứng, gồm tài chính và nguồn vốn con người có năng lực, thì khó mà thành công trong sử dụng ODA có hiệu quả cao để phục vụ các mục tiêu phát triển. Dù là ODA vốn vay hay viện trợ không hoàn lại đều đòi hỏi những chi phí trong nước mới có thể hiện thực hóa được vốn ODA trở thành những kết quả phát triển cụ thể.

Thứ hai, xu thế nguồn vốn ODA không hoàn lại và có lãi suất ưu đãi giảm đi khi Việt Nam trở thành nước thu nhập trung bình thấp, thay vào đó phải sử dụng vốn vay kém ưu đãi. Vì thế, việc sử dụng hiệu quả nguồn vốn vay này đòi hỏi Việt Nam phải tăng cường năng lực và cải tiến mạnh mẽ tình hình thực hiện dự án, sử dụng tập trung hơn để đầu tư xây dựng hạ tầng kinh tế và xã hội quy mô lớn, có giá trị và tạo ra tác động lan tỏa đối với sự phát triển chung của cả nước.

Thứ ba, hoàn thiện các văn bản pháp lý, đổi mới trong quy trình và thủ tục quản lý dự án ODA trên cơ sở kết hợp tham khảo những quy chuẩn của các nhà tài trợ, nhất là trong ba khâu công việc quan trọng: đấu thầu mua sắm; đền bù, di dân và tái định cư; quản lý tài chính của các chương trình, dự án dẫn đến tình trạng trình duyệt “kép”.

Thứ tư, trong quan hệ hợp tác phát triển mới, các mô hình viện trợ mới sẽ được áp dụng nhiều hơn, sự tham gia của khu vực tư nhân và các tổ chức phi chính phủ được khuyến khích. Do vậy, Chính phủ cần có những chính sách và thể chế thích hợp để tạo môi trường cho các mô hình, phương pháp tiếp cận mới. Bên cạnh đó, cần hợp tác chặt chẽ với các nhà tài trợ để sử dụng một cách hợp lý các cách tiếp cận và mô hình viện trợ mới, nhất là hỗ trợ ngân sách trong tiếp nhận tài trợ để nâng cao hiệu quả sử dụng, giảm bớt các thủ tục và góp phần cải thiện các hệ thống quản lý công của Việt Nam theo chuẩn mực và tập quán quốc tế.

Thứ năm, cần xác định các ưu tiên đầu tư khi sử dụng ODA và nâng cao công tác giám sát, theo dõi và đánh giá dự án. Bởi, bản chất ODA vẫn là khoản vay và có nghĩa vụ phải trả nợ, nên cần loại bỏ tư tưởng “xin” ODA trong một bộ phận cán bộ ở các cấp, kể cả cán bộ lãnh đạo chưa hiểu rõ vai trò và bản chất của ODA, dẫn đến chưa quan tâm đầy đủ đến việc sử dụng hiệu quả nguồn vốn này. Do đó, cần nâng cao năng lực và nhận thức cho đội ngũ tham gia quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA. □