

# Định hướng thu hút, quản lý nguồn vốn ODA trong bối cảnh mới của hội nhập

NGUYỄN ĐỨC CẢNH\*

**Việt Nam đã bước vào nhóm nước thu nhập trung bình thấp (LMIC), nguồn vốn ODA và vay ưu đãi của các nhà tài trợ ngày càng giảm dần, lãi suất tăng cao hơn. Bối cảnh này đòi hỏi Việt Nam phải cân nhắc lựa chọn chính sách và giải pháp phù hợp trong thu hút và sử dụng ODA cho những năm tới, đặc biệt khi Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) đã được thành lập cuối năm 2015 và Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương dự kiến sẽ có hiệu lực vào năm 2018.**

## NHÌN LẠI QUÁ TRÌNH THU HÚT, QUẢN LÝ NGUỒN VỐN ODA THỜI GIAN QUA

### *Những bước tiến về chính sách*

Từ năm 2006-2016, Việt Nam đã có 3 bản đề án định hướng thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA, phù hợp với từng thời kỳ phát triển. Cụ thể, ở giai đoạn 2006-2010, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Đề án “Định hướng thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA thời kỳ 2006-2010” (ban hành kèm theo Quyết định số 290/2006/QĐ-TTg, ngày 29/12/2006). Sau đó, ngày 27/06/2007, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 94/2007/QĐ-TTg phê duyệt Kế hoạch hành động thực hiện Đề án này. Trong giai đoạn 2011-2015, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Quyết định số 106/QĐ-TTg, ngày 19/01/2012 phê duyệt Đề án “Định hướng thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA thời kỳ 2011-2015”. Và mới đây, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ký Quyết định số 251/QĐ-TTg, ngày 17/02/2016 về phê duyệt Đề án “Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài thời kỳ 2016-2020” (Đề án ODA 2016-2020).

Có thể thấy, mỗi bản đề án đều nêu rõ định hướng thu hút và sử dụng ODA phù hợp với mục tiêu phát triển của đất nước trong từng giai đoạn cụ thể. Điển hình như tại Đề án ODA 2016-2020 đã thể hiện chủ trương, chính sách thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài trong bối cảnh quan hệ hợp tác phát triển có nhiều thay đổi sau khi Việt Nam trở thành quốc gia đang phát triển có mức thu nhập trung bình. Đề án ODA 2016-2020 bao gồm các định hướng chiến lược, chính sách, các giải pháp đồng bộ về hoàn thiện thể chế, kiện toàn tổ chức, tăng cường năng lực quản lý và thực hiện nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài nhằm sử dụng có hiệu

quả các khoản viện trợ đã được ký kết, đồng thời huy động các khoản viện trợ mới để gối đầu cho thời kỳ sau năm 2020.

Ngoài ra, trên cơ sở các nghị quyết của Trung ương và Quốc hội, Chính phủ đã ban hành 7 nghị định về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA, nghị định sau tiến bộ hơn nghị định trước theo hướng đồng bộ và nhất quán hơn với hệ thống quản lý nhà nước về đầu tư công, hài hòa quy trình, thủ tục với các nhà tài trợ, tiệm cận với các chuẩn mực và phù hợp thông lệ quốc tế.

Mới đây nhất là Nghị định số 16/2016/NĐ-CP, ngày 16/03/2016 thay thế Nghị định số 38/2013/NĐ-CP, ngày 23/04/2013 của Chính phủ về quản lý và sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài. Nghị định mới quy định rõ, các lĩnh vực được ưu tiên sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi; cũng như quy định chặt chẽ về trình tự, thủ tục đề xuất và lựa chọn chương trình, dự án sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi. Theo đó, chương trình, dự án được đề xuất sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi phải đảm bảo tiêu chí: phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt; chính sách, định hướng ưu tiên cung cấp vốn ODA, vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài; đảm bảo hiệu quả kinh tế - xã hội, môi trường và phát triển bền vững; đảm bảo tính bền vững về kinh tế; phù hợp với khả năng cân đối vốn ODA,

\* Bộ Kế hoạch và Đầu tư | Email: nguyenducanh.mpi@gmail.com

vốn vay ưu đãi, vốn đối ứng; phù hợp với khả năng trả nợ công, nợ chính phủ và nợ chính quyền địa phương (đối với chương trình, dự án sử dụng vốn vay ODA, vốn vay ưu đãi); không trùng lặp với chương trình, dự án đã có quyết định chủ trương đầu tư hoặc đã có quyết định đầu tư.

Ngoài ra, Nghị định cũng quy định chặt chẽ trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư và thẩm định, quyết định đầu tư các chương trình, dự án sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi...

#### *Những kết quả trong thực tế*

Trong bối cảnh Việt Nam trở thành nước thu nhập trung bình thấp, yêu cầu về đối thoại chính sách giữa Chính phủ và các nhà tài trợ phải sâu hơn về nội dung, rộng hơn về phạm vi tham gia của các bên vào quá trình phát triển và kết quả đối thoại cần được theo dõi và triển khai thực hiện trong đời sống thực tế. Để đáp ứng yêu cầu này, tại Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ (CG) lần thứ 19 (tháng 12/2012), Chính phủ và các nhà tài trợ đã quyết định cải tiến hội nghị này thành Diễn đàn Đối tác phát triển Việt Nam thường niên (VDPF) để tập trung nhiều hơn cho đối thoại về các chính sách phát triển.

Những năm qua, công tác vận động, thu hút và sử dụng ODA của Việt Nam đã thu được nhiều kết quả tích cực. Thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho thấy, trước năm 2010, số vốn ODA cam kết có sự tăng trưởng đều đặn, thời kỳ sau cao hơn thời kỳ trước. Nhưng, từ năm 2010, sau khi Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập trung bình thấp, sang thời kỳ 2011-2014, đã có sự suy giảm vốn ODA khá rõ nét (Bảng).

Xét theo năm, thì tổng vốn ODA và vốn vay ưu đãi ký kết từ chỗ đạt mức cao nhất là trên 6,9 tỷ USD vào năm 2011 đã giảm dần xuống còn hơn 2,75 tỷ USD vào năm 2015. Vốn giải ngân sau hai năm 2013-2014 đạt mức kỷ lục, tương ứng trên 5,1 tỷ USD và 5,65 tỷ USD, đã giảm xuống chỉ còn 3,7 tỷ USD vào năm 2015 - chỉ bằng 65,42% mức giải ngân năm 2014 và thấp hơn mục tiêu đã đề ra (5 tỷ USD). Giải ngân thấp nên cho đến nay, vẫn “còn tồn” gần 22 tỷ USD vốn đã được ký kết, mà chưa được giải ngân, trong đó phần lớn là những dự án đầu tư của nhóm 6 ngân hàng phát triển với các khoản vay ưu đãi.

Điều đáng lưu ý là, tỷ lệ vốn vay trong tổng vốn ODA có xu hướng tăng từ 80% (1993-2000) lên 81% (2001-2005), 93% (2006-2010) và hiện ở mức 96%

**BẢNG: KẾT QUẢ CAM KẾT, KÝ KẾT VÀ GIẢI NGÂN ODA**

Đơn vị: Triệu USD

Thời kỳ	Cam kết	Ký kết	Giải ngân
1993-1995	6.131,00	4.858,07	1.875
1996-2000	11.546,50	9.008,00	6.142
2001-2005	14.889,20	11.241,05	7.887
2006-2010	31.756,25	20.645,56	13.860
2011-2014	20.872,77	23.436,63	18.470

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

(2011-2014). Điều này phù hợp với thực tế, bởi Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình thấp vào năm 2010. Với chi phí vốn vay có xu hướng tăng, nhiều khoản vay ODA có điều kiện ràng buộc từ bên ngoài, làm chi phí đầu vào cao, ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư và khả năng trả nợ các dự án được vay lại nguồn vốn ODA của Chính phủ. Thực tế này đòi hỏi việc sử dụng vốn vay trong thời gian tới phải đảm bảo hiệu quả kinh tế, vay và trả nợ nước ngoài bền vững.

### **NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA**

Mặc dù việc huy động vốn ODA và vốn vay ưu đãi đã đạt được những tiến bộ nhất định, song nhiều chương trình, dự án chưa đạt tiến độ yêu cầu, làm ảnh hưởng tới quá trình vận động và huy động vốn từ các nhà tài trợ. Hạn chế này xuất phát từ các nguyên nhân sau:

(i) *Sự khác biệt về quy trình thủ tục giữa Việt Nam và nhà tài trợ*: Trong các văn bản pháp quy hiện hành thường có quy định về tính tối thượng, theo đó trong trường hợp có sự khác biệt giữa quy định của Việt Nam và của nhà tài trợ, thì tuân thủ theo quy định tại điều ước quốc tế đã ký kết. Song thực tế cho thấy, việc nêu cụ thể sự khác biệt này trong điều ước quốc tế không đơn giản, nên để đảm bảo an toàn trước thanh tra, kiểm toán, chủ dự án thường áp dụng phương thức “trình duyệt kép” cả phía Việt Nam và nhà tài trợ, làm mất nhiều thời gian trình, duyệt và ra quyết định trong quá trình thực hiện.

(ii) *Chất lượng văn kiện chương trình, dự án chưa đáp ứng được yêu cầu*, do cơ quan chủ quản, chủ dự án chưa phát huy vai trò làm chủ trong việc xây dựng văn kiện dự án, báo cáo khả thi; năng lực của chuyên gia tư vấn xây dựng dự án còn hạn chế.

(iii) *Thời gian chuẩn bị dự án và chuẩn bị thực hiện dự án kéo dài*; những vướng mắc trong công tác giải phóng mặt bằng, đấu thầu và thiếu vốn đối ứng làm chậm quá trình giải ngân và ảnh hưởng tới chất lượng, tiến độ dự án đầu tư. Điều này cũng tác động ảnh hưởng tới quá trình huy động, vận động thu hút nguồn lực từ các nhà tài trợ.

(iv) *Năng lực tổ chức và quản lý ODA và vốn vay ưu đãi ở cấp địa phương còn nhiều hạn chế*. Do lãnh đạo và cán bộ một số ban quản lý dự án thường kiêm nhiệm, nên tính chuyên nghiệp không cao, nhiều cán bộ có kinh nghiệm quản lý dự án, đã qua đào tạo, song do yêu cầu công việc lại chuyển công tác khác nên hoạt động tổ chức quản lý và thực hiện dự án kém hiệu quả.

(v) *Thiếu kinh nghiệm về đàm phán và quản lý hợp đồng*: Quản lý hợp đồng (điều chỉnh giá, công thức tính trượt giá, thay đổi chi phí kéo dài thời gian thực

hiện hợp đồng...) là một trong những khó khăn đối với một số chương trình, dự án trong thời gian gần đây. Nguyên nhân của khó khăn này, ngoài việc chủ dự án còn thiếu kinh nghiệm khi xây dựng, đàm phán, quản lý hợp đồng, còn do các nhà thầu nước ngoài chưa nắm bắt cận kẽ luật pháp Việt Nam, dẫn tới cách hiểu khác nhau trong hợp đồng và dẫn tới tranh chấp.

### MỘT SỐ GIẢI PHÁP CẦN THỰC HIỆN

Với mục tiêu giai đoạn 2016-2020 đạt tăng trưởng kinh tế 6,5%-7%/năm và quy mô nền kinh tế từ 200 tỷ USD năm 2015 lên trên 300 tỷ USD vào 2020 (5 năm khoảng 1.300 tỷ USD), thì nhu cầu vốn cho phát triển ước tính tương đương khoảng 450 tỷ USD, bình quân 90 tỷ USD/năm, trong đó nguồn vốn ODA và vốn nước ngoài khác chiếm 20%-25%. Vì thế, ngoài việc huy động khu vực tư nhân tham gia vào đầu tư phát triển bằng hình thức hợp tác công-tư (PPP), việc tiếp tục kêu gọi nhà tài trợ đóng góp vào quá trình phát triển Việt Nam là điều cần thiết.

Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng, nguồn vốn vay ưu đãi (IDA) của Ngân hàng Thế giới cho Việt Nam sẽ ngừng vào năm 2017, thay vào đó là các khoản vay kém ưu đãi hơn (IBRD). Tương tự, Ngân hàng Phát triển châu Á có thể cũng sẽ ngừng cung cấp các khoản vay ưu đãi (ADF), thay vào đó là vốn vay kém ưu đãi hơn (OCR). Chính vì thế, một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong thời kỳ 2016-2020 là phải tập trung cao độ giải ngân khoản vốn ODA còn tồn để hoàn thành các chương trình, dự án này theo đúng tiến độ và thời hạn cam kết, đưa các công trình vào khai thác, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Bên cạnh đó, để nâng cao chất lượng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA trong thời gian tới, theo chúng tôi, cần lưu ý thực hiện các giải pháp sau:

*Thứ nhất, tăng cường năng lực quản lý và sử dụng vốn ODA.* Hoàn thiện cơ cấu tổ chức của các cơ quan đầu mối ở các cấp theo hướng phát huy vai trò làm chủ và nâng cao tính chủ động của các bộ, ngành và địa phương trong việc quản lý và sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi. Tổ chức đào tạo cơ bản về chính sách, thể chế, quy trình, thủ tục và nghiệp vụ quản lý và sử dụng ODA, vốn vay ưu đãi cho đội ngũ cán bộ quản lý dự án ở các cấp và các cán bộ của cơ quan tài trợ.

Ngoài ra, cần tiếp tục hài hòa hơn nữa chính sách, quy trình và thủ tục trong huy động và sử dụng nguồn ODA giữa Việt Nam và các nhà tài trợ.

*Thứ hai, tăng cường công tác theo dõi, giám sát và đánh giá.* Theo đó, cần hoàn thiện hệ thống thông tin quản lý và dữ liệu về vốn ODA và vốn vay ưu đãi, xây dựng các chỉ số thống kê quốc gia về vốn vay ODA ký kết và giải ngân. Nâng cao năng lực cán bộ, xây dựng và áp dụng các chế tài nhằm đảm bảo việc tuân thủ các quy định của pháp luật về theo dõi, giám sát và đánh giá việc quản lý và sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi. Tăng cường công tác theo dõi và giám sát cộng đồng thông qua việc hoàn thiện thể chế, tạo môi trường thuận lợi và khuyến khích sự tham gia của cộng đồng, góp phần vào việc đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi, phòng chống thất thoát, lãng phí và tham nhũng.

*Thứ ba, cần chủ động hơn trong bố trí vốn đối ứng,* việc bị động, chạy theo vốn nước ngoài sẽ làm tiến độ thực hiện kéo dài và kém hiệu quả. Đặc biệt, cần nâng cao chất lượng văn kiện dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi; rút ngắn thời gian đàm phán ký kết, chuẩn bị thực hiện và thực hiện các chương trình, dự án ODA, đặc biệt thông qua việc ban hành các quy định cho phép tiến hành các hành động trước trong giai đoạn chuẩn bị thực hiện dự án.

*Thứ tư, cần công khai minh bạch thông tin:*

- Phối hợp với nhà tài trợ trong việc công khai hoá chính sách, những lĩnh vực, địa bàn ưu tiên, điều kiện cung cấp nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ.

- Hoàn thiện hệ thống thống kê về ODA và vốn vay ưu đãi; Cung cấp thông tin cập nhật về ODA, vốn vay ưu đãi trên các phương tiện thông tin đại chúng.

*Thứ năm, cần tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, khách quan và bình đẳng trong việc huy động, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA trên cơ sở mở rộng đối tượng tiếp cận nguồn vốn này, không phân biệt cá nhân hay tổ chức đó thuộc khu vực nhà nước hay tư nhân (theo đúng nội dung Đề án ODA 2016-2020 mà Chính phủ Việt Nam đã phê duyệt). □*

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2014). *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)*
2. Chính phủ (2016). *Nghị định số 16/2016/NĐ-CP, ngày 16/03/2016 về quản lý và sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài*
3. Cao Viết Sinh (2015). Thu hút ODA: Nhìn quá khứ, hướng tương lai, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 23, tháng 12/2015