

Kinh nghiệm của một số quốc gia về sử dụng ODA trong giao thông đường bộ và gợi ý cho Việt Nam

ĐẶNG THÀNH CƯỜNG*
TRINH THỊ HẰNG**

Việc thu hút và sử dụng các nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng ngành giao thông vận tải, đặc biệt là trong giao thông đường bộ được Nhà nước ta đặc biệt quan tâm. Mặc dù đã thu hút được lượng ODA khá lớn, nhưng hệ thống giao thông vận tải của Việt Nam còn rất nhiều yếu kém, bất cập. Để đưa ra các chính sách quản lý và sử dụng ODA phù hợp và có hiệu quả, việc học hỏi kinh nghiệm từ các quốc gia trên thế giới, trên cơ sở học học và ứng dụng vào Việt Nam là cần thiết.

KINH NGHIỆM MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

Trung Quốc

Ngay sau mấy năm cải cách mở cửa, lưu lượng vận chuyển người và hàng hóa của Trung Quốc tăng trưởng mãnh liệt, vận tải đường sắt, đường không, đường bộ đều rất căng thẳng. Tuy nhiên, sau 4 thập niên, Trung Quốc đã xây dựng được một hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, gồm: đường quốc lộ, đường cao tốc... tương đối hoàn chỉnh, hiện đại và đồng bộ. Năm 1988, đoạn đường cao tốc Thượng Hải - Gia Định dài 18,5km thông xe, đó là đoạn đường bộ cao tốc đầu tiên trong lịch sử Trung Quốc đại lục. Tuyến đường này được khởi công xây dựng vào tháng 12/1984, thông xe vào tháng 10/1988, tốc độ thiết kế 120km/h. Từ đó, đường cao tốc của Trung Quốc vươn dài ra với tốc độ hiếm thấy trên thế giới. Năm 1998 được coi là dấu mốc quan trọng trong lịch sử phát triển đường cao tốc Trung Quốc từ giai đoạn khởi đầu chuyển sang giai đoạn phát triển nhanh và mạnh với tổng chiều dài đạt 8.733km, xếp thứ 4 trên thế giới. Năm 1999, tổng chiều dài đường cao tốc ở Trung Quốc vượt lên 10.000km, cách không xa so với vị trí thứ 3 trên thế giới. Sau đó 5 năm qua, Trung Quốc đã đạt được sự tiến bộ đáng kể trong phát triển giao thông vận tải với tổng chiều dài của hệ thống đường bộ tăng thêm 534.000km và 123.000km đường cao tốc và hiện đứng thứ 2 trên thế giới về tổng chiều dài đường cao tốc sau Mỹ. Dự kiến trong thời gian tới, Trung Quốc sẽ xây dựng và dự kiến đưa vào sử dụng khoảng 5.000km đường cao tốc. Ngoài ra, Trung Quốc

sẽ nâng cấp khoảng 200.000km đường ở khu vực nông thôn và tiếp tục hỗ trợ việc xây dựng đường sá ở các khu vực kém phát triển về kinh tế để đảm bảo những khu vực này có thể kết nối với hệ thống đường quốc lộ vào năm 2020.

Để đạt được những thành tựu phát triển vượt bậc đó, Trung Quốc đã có những đường lối chính sách phát triển riêng. Tuy nhiên, vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước cũng không thể phủ nhận, khi Chính phủ thực hiện chính sách đa dạng hóa các nguồn lực cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ. Vốn huy động để xây dựng hệ thống giao thông đường bộ của Trung Quốc là sự kết hợp của các nguồn vốn, như: vốn ngân sách nhà nước từ Trung ương đến địa phương, vốn vay của các nhà tài trợ nước ngoài, vốn huy động từ khu vực tư nhân, lệ phí xăng dầu và phí sử dụng cầu đường...

Đặc biệt, trong giai đoạn cải cách và mở cửa, khi sức mạnh nội tại của nền kinh tế còn nhỏ bé, Trung Quốc chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước và các khoản viện trợ, vốn vay ưu đãi từ các tổ chức quốc tế và chính phủ các nước cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông. Từ năm 1980 đến cuối năm 2005, tổng số vốn ODA do Ngân hàng Thế giới

* TS., ** ThS., Trường Đại học Vinh

(WB) cam kết với Trung Quốc là 39 tỷ USD, nguồn vốn này đã đóng góp vai trò rất to lớn trong việc thúc đẩy cải cách và phát triển kinh tế, kết cấu hạ tầng. ODA đạt được hiệu quả to lớn như vậy là nhờ Trung Quốc đã có chiến lược hợp tác rõ ràng, cơ chế xây dựng, điều phối và thực hiện các dự án tốt; cơ chế theo dõi sát sao, đặc biệt, đề cao vai trò quản lý và giám sát việc sử dụng ODA một cách chặt chẽ.

Hai cơ quan quản lý ODA cao nhất là Bộ Tài chính và Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia. Bộ Tài chính là cơ quan có nhiệm vụ vận động nguồn vốn, đồng thời, giám sát việc sử dụng ODA; yêu cầu các cơ quan quản lý ODA tại các địa phương kiểm tra thường xuyên hoạt động của các dự án. Các bộ, ngành chủ quản và địa phương có nhiệm vụ thực hiện và phối hợp với Bộ Tài chính trong giám sát sử dụng vốn. Việc hoàn trả ODA ở Trung Quốc được thực hiện theo cách “ai hưởng lợi, người đó trả nợ”, theo đó buộc người sử dụng phải tìm giải pháp sản sinh lợi nhuận và có biện pháp bảo vệ nguồn vốn. Ngoài ra, hiệu quả sử dụng ODA còn được nâng cao thông qua việc chuyên nghiệp hóa (thuê tư vấn) trong việc khảo sát, đưa ra ý tưởng, lập dự án tiền khả thi, khả thi; thuê tư vấn trong thẩm định phê duyệt dự án: nêu ý tưởng, khảo sát sơ bộ, hình thành lên khung dự án theo tiêu chuẩn ban hành, thẩm định dự án.

Indonesia

Indonesia được mệnh danh là “Xứ sở vạn đảo”, bao gồm 13.487 hòn đảo, với dân số khoảng gần 270 triệu người, đứng thứ tư thế giới về dân số và đứng thứ ba châu Á về dân số. Bắt đầu công cuộc xây dựng kinh tế từ nghèo đói và lạc hậu, ngay từ giai đoạn (1965-1998), Indonesia đã nhận được các khoản đầu tư lớn của các nhà đầu tư nước ngoài và khoản vay lớn từ cộng đồng quốc tế.

Tuy nhiên, việc quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA tại Indonesia bị đánh giá là không hiệu quả, điển hình trong lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông. Trong một thời gian Indonesia tiếp nhận ODA theo hướng: Để cho các đối tác nước ngoài thông qua các dự án ODA áp đặt các điều kiện tiên quyết nhằm gián tiếp hoặc trực tiếp gây ảnh hưởng tới công việc nội bộ của quốc gia; Chấp nhận cả những dự án ODA không có tính khả thi, dẫn đến tăng nợ nước ngoài mà



Trung Quốc là một trong các quốc gia có tốc độ phát triển kết cấu hạ tầng giao thông nhanh nhất trên thế giới

không đem lại lợi ích gì cho đất nước. Chính vì vậy, dù chiếm phần lớn tổng vốn ODA vào Indonesia, nhưng đến nay, kết cấu hạ tầng ở Indonesia vẫn còn yếu kém. Trong những năm gần đây, đặc biệt, tình trạng tắc nghẽn giao thông ở khu vực đô thị Jakarta, trung tâm chính trị và kinh tế, đã trở nên rất nghiêm trọng. Bên cạnh đó, một nguyên nhân không thể không nói tới là nạn tham nhũng hoành hành ở Indonesia.

Để thay đổi tình hình, khắc phục được hạn chế, từ đầu những năm 2000, Indonesia cũng điều chỉnh về quy trình thu hút, sử dụng và quản lý ODA như sau. Cụ thể là, hàng năm, các bộ, ngành chủ quản phải lập danh mục các dự án cần hỗ trợ ODA, gửi đến Bộ Kế hoạch Quốc gia (BAPPENAS) để tổng hợp. Bộ Kế hoạch Quốc gia thường có quan điểm độc lập với bộ chủ quản, dựa trên lợi ích tổng thể của quốc gia để xem xét, thẩm định các dự án ODA. Đến nay, rất nhiều dự án bị Bộ Kế hoạch Quốc gia từ chối, đã thể hiện rõ tính độc lập, chủ quyền của Indonesia trong quan hệ quốc tế. Bên cạnh đó, Chính phủ Indonesia tuyên bố nguyên tắc chỉ vay tiếp dự án mới khi đã thực hiện xong dự án cũ, thể hiện rõ quyết tâm sử dụng thật sự hiệu quả và giải ngân đúng tiến độ nguồn hỗ trợ phát triển chính thức. Đồng thời, Chính phủ nhất quán quan điểm, vay ODA phải đảm bảo độ an toàn cao. Đối với các dự án ODA có sử dụng vốn lớn, yêu cầu phải có chuyên gia tư vấn là điều kiện tiên quyết nhằm đảm bảo tính hiệu quả của dự án.

MỘT SỐ GỢI Ý CHO VIỆT NAM

Một là, đảm bảo tính chủ động trong tiếp nhận, quản lý và sử dụng ODA. Kinh nghiệm từ Indonesia cho thấy, tính chủ động của bên nhận viện trợ là yếu tố quan trọng có tính quyết định đến thành công của

việc thu hút và sử dụng có hiệu quả vốn ODA; được thể hiện thông qua việc chủ động hoạch định chiến lược chủ động quy hoạch dự án và tiếp cận, phối hợp, điều phối các nhà tài trợ. Thực chất vốn ODA là sự ưu đãi của đối tác nước ngoài hoặc các tổ chức quốc tế dành cho các nước có nền kinh tế kém phát triển hơn. Vì thế, nước tiếp nhận viện trợ cũng có thể mạnh dạn đề nghị sửa đổi, bổ sung các điều khoản không hợp lý và đi ngược lại lợi ích của quốc gia.

Hai là, tăng cường công tác phân cấp trong quản lý ODA. Việt Nam nên học tập kinh nghiệm của các nước trong việc huy động sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ (xã hội dân sự) vào quá trình thu hút, quản lý và sử dụng ODA (cụ thể là thu hút sự tham gia của các viện nghiên cứu). Thêm vào đó, việc phân cấp quản lý phải có sự phân định rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý để mỗi cấp quản lý thấy được nghĩa vụ và quyền lợi, cũng như dám chịu trách nhiệm trước những sai sót do mình gây ra.

Ba là, tăng cường quản lý việc sử dụng nguồn vốn ODA trong việc phát triển kết cấu hạ tầng. Để đạt được những thành tựu phát triển vượt bậc đó, Trung Quốc đã có những đường lối chính sách phát triển riêng. Tuy nhiên, vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước cũng không thể phủ nhận, khi Trung Quốc đã có chiến lược hợp tác rõ ràng, cơ chế xây dựng, điều phối và thực hiện các dự án tốt; cơ chế theo dõi sát sao, đặc biệt đề cao vai trò quản lý và giám sát việc sử dụng ODA một cách chặt chẽ. Hai cơ quan quản lý ODA cao nhất là Bộ Tài chính và Ủy ban cải cách và phát triển quốc gia. Bộ Tài chính là cơ quan có nhiệm vụ vận động nguồn vốn, đồng thời giám sát việc sử dụng ODA; yêu cầu các cơ quan quản lý ODA tại các địa phương kiểm tra thường xuyên hoạt động của các dự án. Các bộ, ngành chủ quản và địa phương có nhiệm vụ thực hiện và phối hợp với Bộ Tài chính trong giám sát sử dụng vốn.

Theo đánh giá của nhiều nhà nghiên cứu, thì viện trợ là mảnh đất màu mỡ của nạn tham nhũng và các biến tướng của nhiều dạng thao túng, biến thủ ngân quỹ. Nạn tham nhũng trở thành một quốc nạn trong bộ máy điều hành đất nước, từ cả những quan chức cao cấp của chính phủ. Trong các công trình kết cấu

hạ tầng sử dụng vốn ODA, thì nạn tham nhũng là khá phổ biến và biểu hiện ở nhiều sắc thái khác nhau. Do kết cấu hạ tầng là một lĩnh vực đầu tư có nhiều hạng mục, phức tạp về các thông số kinh tế - kỹ thuật, bao trùm một phạm vi rộng lớn cả về quy mô số lượng lẫn tiêu chuẩn chất lượng, nên việc kiểm tra tài chính dự án là điều không dễ dàng. Kinh nghiệm thành công trong chống tham nhũng có thể kể đến Indonesia, trong đó hiệu quả của việc chống tham nhũng là nhờ đảm bảo tính minh bạch, công khai, trật tự, kỷ cương, thực thi nghiêm pháp luật. Đặc biệt là tính minh bạch được tăng cường trong lĩnh vực mua sắm công. Hình thức mua sắm công duy nhất được áp dụng đóng vai trò là nguồn thông tin gốc cho phép mua sắm các loại vật tư thông thường. Một cửa mua sắm qua mạng điện tử giúp hạn chế tối thiểu giao dịch trực tiếp giữa các nhân viên nhà nước và những người đầu thầu hợp đồng, đảm bảo việc tiếp cận thông tin công bằng cho các bên tham gia thầu hợp đồng mua sắm công. Thực tế là đã tiết kiệm được một khoản tiền lớn nhờ hình thức mua sắm qua mạng như vậy.

Bốn là, thận trọng tiếp nhận các nguồn vay ODA. Bài học kinh nghiệm của Indonesia cho thấy, nước này chỉ vay ODA cho các dự án thật sự cần thiết, có mục tiêu đã được xác định là ưu tiên và ngân sách trong nước không huy động được. Mặt khác, cần tăng cường năng lực các cơ quan của Chính phủ trong việc quản lý các nguồn ODA, từ khâu thu hút đến khâu sử dụng, tuyệt đối tránh tham nhũng, lãng phí, bởi ODA cũng là một nguồn của ngân sách nhà nước. Nếu sử dụng không hiệu quả, nguồn vốn ODA có thể làm tăng gánh nặng nợ quốc gia, bởi phần lớn nguồn vốn này là dưới dạng tiền cho vay. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Thủ tướng Chính phủ (2013). *Quyết định số 355/QĐ-TTg, ngày 25/02/2013 phê duyệt điều chỉnh chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*
2. Vụ Kinh tế đối ngoại, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2007). *Tổng quan tình hình thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA ở Việt Nam thời kỳ 1993-2007*
3. Karras, G. (2006). Foreign aid and long-run economic growth: empirical evidence for a panel of developing countries, *Journal of International Development*, 18(1), 15-28
4. OECD (1972). *Cf. Development Co-operation, Report*
5. Surya Raj Acharya (2003). *Official development assistance (ODA) in transport sector: challenges and opportunities*, Proceedings of the Eastern Asia Society for Transportation Studies, 4, October