NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ VÀ CHẤT LƯỢNG GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ BẰNG NGUỒN VỐN ODA

*PGS.TS ĐẶNG VĂN THANH**

1. Nguồn vốn ODA và thực trạng quản lý, sử dụng và giám sát sử dụng vốn ODA ở nước ta.

ODA (*Official Development Assistance*) là hình thức hỗ trợ phát triển chính thức của chính phủ các nước, các tổ chức quốc tế cho nước ta để phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội. Sự hỗ trợ này thường thể hiện dưới dạng tiền tệ, hàng hoá, chuyển giao công nghệ, chuyển giao tri thức theo khuôn khổ Hiệp định, Thoả ước hoặc các văn bản thoả thuận kí kết chính thức. Đặc điểm cơ bản của vốn ODA là nguồn vốn do các nước và các tổ chức quốc tế tài trợ thông qua hình thức cho vay ưu đãi (chiếm hơn 80% tổng nguồn vốn ODA) hoặc viện trợ không hoàn lại. Vốn ODA được cung cấp dưới hai hình thức:

- *Viện trợ không hoàn lại:* có quy mô nhỏ, chiếm khoảng 15-17% tổng nguồn vốn ODA và chỉ giới hạn trong các lĩnh vực nhân đạo, y tế, văn hoá, giáo dục, cải cách và nâng cao năng lực quản lý hành chính nhà nước.

- *Vốn vay*: có quy mô lớn, chiếm khoảng 83-85% tổng nguồn vốn ODA, nhưng được vay với lãi suất thấp (lãi suất ưu đãi) và thời gian hoàn trả dài.

Về thực chất, vốn ODA là *vốn vay*, phải hoàn trả cả gốc lẫn lãi, nhưng là vốn *vay dài hạn* cho đầu tư phát triển, thời gian hoàn trả dài (thường là 20 năm đến 30-40 năm) và có thời gian ân hạn (từ 10-12 năm). Chính phủ nước tiếp nhận vốn ODA vừa phải quản lý và sử dụng vốn ODA theo quy định của pháp luật nước mình (*Luật Tài chính công, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư* và các luật khác có liên quan), vừa phải theo quy định của Nhà tài trợ theo điều ước quốc tế được kí kết và chịu sự quản lý, giám sát của cả hai bên. Trong không ít trường hợp, phải tuân thủ một số điều kiện do nước cung cấp vốn quy định như mục đích sử dụng, thủ tục giải ngân, phương thức cung ứng vật tư, thiết bị...

Qua thực tế hoạt động quản lý sử dụng và giám sát nguồn vốn ODA ở nước ta trong thời gian qua, có thể đánh giá việc thu hút, tiếp nhận, vận động, quản lý nguồn vốn ODA nhìn chung là có hiệu quả và đạt được nhiều thành tựu quan trọng, đã có tác động tích cực đến quá trình phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương và các vùng lãnh thổ; thu hút đầu tư nước ngoài, đầu tư trong nước; góp phần thu hẹp chênh lệch trong phát triển giữa các vùng, miền, đô thị với nông thôn, vùng núi, vùng sâu, vùng xa; tham gia có hiệu quả vào việc xoá đói, giảm nghèo, cải thiện điều kiện sinh hoạt và nâng cao chất lượng cuộc sống cho nhân dân.

Tuy nhiên trên thực tế, công tác quản lý, sử dụng, giám sát việc sử dụng nguồn vốn ODA ở nước ta đã và đang đặt ra nhiều vấn đề cần phải quan tâm. Hiện tại *"việc quản lý và sử dụng vốn vay nước ngoài, nhất là vốn ODA hiệu quả còn thấp; khung pháp lý cao nhất về quản lý và sử dụng ODA hiện nay là Nghị định số 17/2001/NĐ-CP năm 2001 của Chính*

* Phó Chủ nhiệm Uỷ ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội

phủ, nhưng thực thi Nghị định này chưa triệt để; công tác theo dõi vốn ODA chủ yếu tập trung vào báo cáo tiến độ, tình hình thực hiện để đáp ứng yêu cầu của Nhà tài trợ nhằm giải ngân dự án; chỉ chú trọng nhiều trong khâu thu hút ODA, chưa chú ý thoả đáng khâu thẩm định hiệu quả dự án, thiếu kiểm tra quá trình thực hiện dự án; Ban quản lý dự án được giao quá nhiều quyền mà không đủ rõ về trách nhiệm; trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước chưa được đề cao... gây thất thoát, lãng phí không những đối với nguồn vốn ODA, đến chất lượng các công trình được đầu tư bằng nguồn vốn này, mà còn tác động bất lợi đến môi trường đầu tư và thực hiện cam kết của các Nhà tài trợ vốn ODA đối với Việt Nam"[1]. Mặt khác về cơ chế quản lý cũng còn nhiều vướng mắc, làm hạn chế hiệu quả của việc sử dụng nguồn tài trợ từ bên ngoài. Môi trường pháp lý về ODA từ phía Việt Nam là *không đồng bộ, tản mạn, tính pháp lý chưa cao và không ổn định.*

Thực tế cho thấy, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA là vấn đề phức tạp và nhạy cảm, đòi hỏi Chính phủ phải định ra Chiến lược vay nợ hợp lý trên cơ sở cân nhắc nhiều yếu tố trong nước và ngoài nước như: nhu cầu vốn đầu tư của cả nền kinh tế (*trong đó làm rõ cả nguồn vốn trong nước và nguồn vốn nước ngoài)*; khả năng tái tạo nguồn ngoại tệ để trả nợ, thời hạn vay, điều kiện lãi suất, tỉ lệ giữa nợ phải trả hàng năm và kim ngạch xuất khẩu, giữa nợ và GDP, thứ tự ưu tiên sử dụng các nguồn vốn vay cho các dự án hạ tầng cơ sở và dự án thương mại, khả năng trả nợ các khoản vay khi đến hạn, khả năng cân đối của ngân sách nhà nước (NSNN) hàng năm. *"Các dự án sử dụng vốn vay phải có phương án trả nợ vững chắc, xác định rõ trách nhiệm trả nợ, không được gây thêm gánh nặng nợ nần không trả được. Phải sử dụng nguồn vốn ODA có hiệu quả và kiểm tra, quản lý chặt chẽ, chống lãng phí, tiêu cực"*[2].

2. Giải pháp nâng cao hiệu quả sử dụng và hiệu lực giám sát ODA.

Theo Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2006-2010 của nước ta, tốc độ tăng trưởng kinh tế (GDP) phải đạt bình quân 7,5-8%/năm, Tốc độ tăng trưởng vốn đầu tư khoảng 18%/năm. Yêu cầu đặt ra là, tổng số vốn đầu tư toàn xã hội đạt khoảng 2.200 nghìn tỉ đồng (theo giá năm 2005), tương đương 140 tỉ USD; trong đó, trong nước chiếm khoảng 65%, nguồn vốn nước ngoài chiếm khoảng 35%, vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) trong 5 năm dự kiến đạt trên 19 tỉ USD vốn cam kết, giải ngân dự kiến tăng từ 1,7 tỉ USD năm 2005 lên 2,3 tỉ USD năm 2010. Tính chung, nguồn vốn ODA dự kiến giải ngân trong 5 năm khoảng trên 11 tỉ USD. Trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội, nguồn vốn ODA chiếm tỉ trọng đáng kể và cũng là nguồn lực đáng kể để hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và cải thiện đời sống nhân dân. Hiện tại, đầu tư bằng nguồn vốn ODA chiếm khoảng 13,5% tổng vốn đầu tư toàn xã hội (19 tỉ USD/140 tỉ USD), bằng 28% tổng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước và bằng khoảng 50% vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước. Chính vì vậy, việc quản lý và sử dụng vốn ODA đúng mục đích, có hiệu quả là hết sức cần thiết và có ý nghĩa quan trọng.

Để quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn ODA, cần thực hiện tốt các giải pháp sau:

Trước hết, cần sớm khắc phục tình trạng nhận thức chưa đúng về vốn ODA.

Cần nhận thức đúng nguồn vốn ODA về cơ bản là vốn vay, là món nợ mà thế hệ chúng ta, thế hệ con cháu chúng ta phải trả. Nếu sử dụng kém hiệu quả, thất thoát và lãng phí sẽ dẫn đến tình trạng không trả được nợ và dễ bị lệ thuộc. Trên phương diện vĩ mô, vốn ODA cần được quản lý và sử dụng như đối với nguồn thu của NSNN dành cho đầu tư phát triển. Vốn vay chỉ

được dùng cho đầu tư phát triển, không dùng cho chi thường xuyên, được hạch toán bù đắp bội chi ngân sách để đảm bảo thực hiện nghĩa vụ trả nợ nước ngoài và ổn định chi NSNN; không sử dụng những khoản vay không đạt yếu tố ưu đãi cao về lãi suất và thời gian trả nợ cũng như vay bằng các loại tiền có rủi ro lớn về tỉ giá hối đoái để đầu tư cho các dự án cơ sở hạ tầng không có khả năng thu hồi vốn hoặc thu hồi vốn chậm. Không vay để thực hiện những dự án mà dùng vốn trong nước có thể làm được. Cần coi nguồn vốn trong nước là quyết định, vốn ngoài nước là quan trọng. Chiến lược huy động vốn nước ngoài phải gắn liền với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, chiến lược kinh tế đối ngoại trong từng giai đoạn và lấy hiệu quả kinh tế - xã hội làm thước đo chủ yếu.

Thứ hai, hoàn thiện cơ sở pháp lý để tăng cường quản lý, giám sát vốn ODA.

Hiện tại, nguồn vốn ODA được quản lý và sử dụng theo quy định của Nghị định số 17/2001/NĐ-CP và một số văn bản dưới luật. Ngoài ra, Quốc hội đã ban hành một số luật có liên quan như *Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật Ngân sách nhà nước,...* Để tăng cường quản lý, giám sát vốn ODA, cần phải rà soát các quy định của các văn bản pháp quy hiện hành để trên cơ sở đó nghiên cứu và trình Quốc hội ban hành *Luật về Tài chính công, hoặc Luật Quản lý nợ*; trong đó, có quy định về quản lý và sử dụng vốn ODA. Các quan điểm và chế tài cần phải được thể hiện trong luật là: nguồn vốn ODA là nguồn vốn của *Nhà nước*, là khoản *nợ quốc gia*, cần quản lý như quản lý NSNN. Quốc hội cần xem xét và quyết định ngay trong quá trình quyết định dự toán ngân sách nhà nước. *Luật* cần phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, các tổ chức trong việc ra quyết định, quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA. Tổ chức tổng hợp, phân tích thông tin, đánh giá tình hình, xem xét tình hình và kết quả thực hiện dự án trong mối quan hệ không tách rời với các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô như dư nợ quốc gia, dư nợ chính phủ, tốc độ tăng tổng sản phẩm trong nước (GDP), kim ngạch xuất - nhập khẩu, cán cân thanh toán, bội chi ngân sách nhà nước... Có chế tài đủ mạnh để nâng cao trách nhiệm của người quyết định đầu tư. Chủ đầu tư phải chịu trách nhiệm toàn diện về hiệu quả, chất lượng của dự án. Sắp xếp lại các ban quản lý dự án theo đúng các tiêu chí và tiêu chuẩn phù hợp. Mặt khác, phải có trách nhiệm kiểm tra, giám sát thường xuyên các ban quản lý dự án, phát hiện kịp thời những vấn đề phát sinh và đề xuất các biện pháp xử lý. Thực hiện thanh toán trả nợ nước ngoài một cách đầy đủ và đúng hạn, tránh để nợ quá hạn phát sinh, ảnh hưởng đến sự phát triển của các quan hệ quốc tế; đồng thời, có các biện pháp để chuyển đổi nợ thành đầu tư trong nước, xin xoá nợ, dãn nợ, tăng khả năng thanh toán trả nợ bằng hàng... nhằm giảm sức ép trả nợ hoặc giảm nghĩa vụ trả nợ trong tương lai.

Thứ ba, khẩn trương bổ sung, hoàn chỉnh cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn ODA.

Về giải ngân vốn ODA, cần hướng dẫn quy trình, thủ tục và quản lý việc rút vốn trên tinh thần cải tiến thủ tục quản lý, cấp phát vốn theo quy định của *Luật Ngân sách nhà nước*. Tăng cường kiểm soát trước, kiểm tra sau đối với các khoản chi từ nguồn vốn nước ngoài (từ tài khoản đặc biệt/tạm ứng của dự án mở tại các ngân hàng thương mại). Kiểm soát việc rút vốn của các cơ quan liên quan, xác định thời gian xử lý hồ sơ rút vốn, ngay cả với các ngân hàng thương mại phục vụ.

Về chính sách thuế đối với các dự án ODA, cần tạo điều kiện cho các đơn vị chủ động trong việc xây dựng kế hoạch và nộp thuế; đồng thời, tạo ra một mặt bằng về thuế đối với tất cả các dự án đầu tư từ các nguồn vốn khác nhau. Hướng dẫn thuế giá trị gia tăng áp dụng đối với các dự án sử dụng ODA; hàng hoá, vật tư nhập khẩu để thực hiện các dự án sử dụng ODA không

hoàn lại thì không phải nộp thuế giá trị gia tăng; máy móc, thiết bị... do nhà thầu nước ngoài mang vào Việt Nam phục vụ thi công dự án ODA thì được miễn thuế nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng và phải tái xuất khẩu khi hoàn thành công trình. Tăng cường trách nhiệm của các đơn vị, tổ chức được giao vốn ODA thông qua việc thu đủ thuế giá trị gia tăng nhằm đảm bảo phản ánh đúng giá trị công trình và không tạo ra lợi thế cạnh tranh bất bình đẳng giữa các doanh nghiệp Việt Nam và doanh nghiệp nước ngoài khi thực hiện các dự án ODA. Miễn thuế, lệ phí cho các chuyên gia nước ngoài thực hiện các chương trình/dự án sử dụng ODA. Không thu thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế giá trị gia tăng với hàng hoá nhập khẩu là hành lý cá nhân của chuyên gia nước ngoài...

Về vốn đối ứng, đảm bảo đủ vốn đối ứng cho các chương trình/dự án ODA; đồng thời, nâng cao tính chủ động cho các đơn vị trong việc xây dựng kế hoạch vốn đối ứng cho các dự án. Làm tốt công tác kế hoạch hoá vốn đối ứng (kể cả vốn cấp phát và vốn tín dụng), bảo đảm đầy đủ và kịp thời để đưa vào dự toán NSNN hàng năm trình Quốc hội quyết định, tránh tình trạng phải điều chỉnh bổ sung, gây bị động cho NSNN.

Về cơ chế bảo lãnh của Chính phủ, cần sớm sửa đổi Quy chế bảo lãnh của Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài của doanh nghiệp và các tổ chức tín dụng. Chỉ thực hiện quy chế bảo lãnh cho các dự án quan trọng khi trị giá vay cần được bảo lãnh nằm ngoài khả năng bảo lãnh của các ngân hàng thương mại (hoặc khi người cho vay yêu cầu nhất thiết phải có bảo lãnh của Chính phủ). Khắc phục tình trạng phối hợp chưa đầy đủ và chưa kịp thời giữa các cơ quan quản lý với cơ quan bảo lãnh để xác định hiệu quả của dự án và khả năng trả nợ của người vay. Nâng cao nhận thức của người đi vay về nghĩa vụ và trách nhiệm của mình đối với các khoản nợ vay nước ngoài.

Về cơ chế cho vay lại, cần sửa đổi Quy chế cho vay lại nguồn vốn vay/viện trợ nước ngoài của Chính phủ theo hướng tạo ra khung pháp lý chung về các điều kiện cho vay lại cho các chủ đầu tư tính toán hiệu quả dự án trong quá trình xây dựng báo cáo khả thi trình các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các nhà tài trợ xin phê duyệt. Bộ Tài chính là đại diện người vay của Chính phủ đối với nước ngoài, thực hiện hoặc uỷ quyền cho vay lại trong nước đối với các nguồn vốn ODA.

Về quỹ tích luỹ trả nợ nước ngoài, ban hành quy chế lập, sử dụng và quản lý Quỹ tích luỹ trả nợ nước ngoài để quản lý các khoản vốn thu hồi từ các dự án được sử dụng ODA dưới hình thức cho vay lại của Chính phủ. Chỉ đưa vào NSNN phần trả nợ cho các dự án cho vay lại theo nghĩa vụ trả của năm đó, số chênh lệch giữa lãi suất cho vay lại và lãi suất vay của nước ngoài và những khoản nợ gốc được thu hồi trước thời hạn trả nợ nước ngoài được tích luỹ lại trong Quỹ để đảm bảo khả năng trả nợ trong tương lai và bù đắp các rủi ro trong quá trình cho vay lại. Tăng cường dự phòng để trả cho các khoản bảo lãnh của Chính phủ trong trường hợp xảy ra rủi ro. Mặt khác, cần thực hiện tốt một số cơ chế, chính sách khác có liên quan, như chính sách đền bù giải phóng mặt bằng, di dân, tái định cư; các khoản thanh toán, lương, sinh hoạt phí cho chuyên gia nước ngoài; chuyển giao kĩ thuật, công nghệ của nước tài trợ.

Thứ tư, cần chấn chỉnh tất cả các khâu từ quy hoạch, xây dựng chiến lược đầu tư, thu hút vốn, tiếp nhận vốn, tổ chức thực hiện dự án, nghiệm thu, bàn giao...

Trong khâu thu hút vốn ODA: phải tăng cường đàm phán để đạt yêu cầu về lãi suất, thời hạn vay, về các điều kiện giải ngân, thực hiện dự án, về định mức chi tiêu, phí tư vấn, chính sách đối với chuyên gia trên cơ sở bình đẳng, cùng có lợi. *Trong tổ chức thực hiện*, cần có mô hình quản lý dự án phù hợp; trong đó, xác định rõ tính

pháp lý của các ban quản lý dự án. Hoàn thiện quy chế và bộ máy quản lý tài chính, đặc biệt là khâu kiểm soát và thanh quyết toán công trình. Thực hiện tốt các khâu của quy trình dự án đầu tư, đặc biệt là khâu lựa chọn dự án, đấu thầu. Công khai hoá các quy trình, thủ tục, thời hạn, trách nhiệm trong từng khâu của quá trình triển khai dự án. Nâng cao năng lực và hiệu lực quản lý nhà nước, thẩm quyền, trách nhiệm và sự phối hợp giữa các cơ quan tổng hợp (như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Ngân hàng Nhà nước), các bộ chủ quản trong việc quản lý và sử dụng ODA; kịp thời xử lý các vấn đề phát sinh, thực hiện tốt chức năng giám sát kiểm tra và đánh giá hiệu quả sử dụng vốn, chức năng kế toán, thống kê, kiểm toán báo cáo tài chính các dự án ODA.

Thứ năm, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán các dự án.

Kiểm toán Nhà nước và các cơ quan thanh tra, kiểm tra tài chính cần tăng cường hoạt động chuyên môn để thẩm định, đánh giá, phát hiện và ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật; kiên quyết xuất toán các khoản chi sai mục đích, không đúng khối lượng, đơn giá, không đúng tiêu chuẩn định mức, dự toán. Tăng cường quản lý tài sản của các ban quản lý dự án theo Quy chế về quản lý tài sản nhà nước. Thực hiện chế độ trách nhiệm vật chất, trách nhiệm pháp lý đối với nhà thầu, tư vấn giám sát trong việc xác nhận khối lượng thanh toán.

Thứ sáu, xác lập cơ chế phối hợp giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp trong việc quản lý, sử dụng, giám sát vốn ODA.

Cần tạo lập cơ chế phối hợp giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp, tư pháp để nâng cao hiệu lực quản lý, sử dụng và giám sát sử dụng vốn ODA, như Quy định chế độ báo cáo, chế độ trách nhiệm; các chế tài cần thiết trong trường hợp các cơ quan nhà nước không xem xét giải quyết, hoặc giải quyết không thoả đáng những kiến nghị của Quốc hội. Cần xác định rõ cơ chế phối hợp giữa Uỷ ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội với các uỷ ban khác của Quốc hội trong việc giám sát sử dụng vốn ODA; tăng cường phối hợp với các cơ quan của Chính phủ, UBND các cấp để theo dõi, giám sát sử dụng vốn ODA cấp độ quốc gia và cấp độ địa phương. Sau giám sát, cần có kiến nghị xác đáng để tăng cường quản lý sử dụng vốn ODA đúng mục đích, có hiệu quả. Kiểm toán Nhà nước là cơ quan đóng vai trò đắc lực trong việc thực hiện kiểm toán các chương trình/dự án ODA, có trách nhiệm báo cáo kết quả kiểm toán với Quốc hội. Các cơ quan Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Tài chính, Viện Kiểm sát Nhân dân, Toà án Nhân dân tối cao được sử dụng để phục vụ cho hoạt động giám sát.

*

* *

Vốn ODA nói riêng và vốn vay nước ngoài nói chung là quan trọng, nhưng cũng chỉ là chất xúc tác giúp các nước đang phát triển khai thác tiềm năng bên trong của mỗi nước. Nếu không sử dụng hiệu quả thì việc thu hút quá nhiều vốn ODA sẽ gây cho nền kinh tế nguy cơ chịu đựng gánh nặng nợ lớn. Giám sát việc quản lý và sử dụng vốn ODA trong điều kiện hội nhập quốc tế, đa phương hoá và đa dạng hoá quan hệ hợp tác quốc tế như hiện nay là rất phức tạp và khó khăn; nhưng giám sát là điều kiện cần thiết để bảo đảm cho việc quản lý và sử dụng vốn ODA đúng pháp luật, tăng cường tính công khai, minh bạch, tạo điều kiện cho việc thực hiện việc kiểm tra, kiểm soát của các cơ quan chức năng, đẩy lùi những hiện tượng tiêu cực, tham nhũng, lãng phí❑

1. Trích Báo cáo thẩm tra số 2553/UBKTNS ngày 08-5-2006 của Uỷ ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội tại kì họp thứ 9 Quốc hội khoá XI.

2. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VIII, NXB.CTQG, tr. 197.