

GIẢI PHÁP QUẢN LÝ NGUỒN VỐN ODA Ở NƯỚC TA

PHAN TRUNG CHÍNH*

1. Trong thời gian qua, Việt Nam đã thu hút và sử dụng một khối lượng vốn ODA tương đối lớn để hỗ trợ thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội (KT - XH) của đất nước. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến năm 2005, ODA Việt Nam cam kết khoảng 32,6 tỉ USD và kí kết gần 25,6 tỉ USD, trong đó ODA giải ngân khoảng 15,8 tỉ USD. Riêng trong 2 năm (2006-2007), ODA giải ngân đạt khoảng 3,9 tỉ USD, tương đương với 32% tổng vốn ODA dự kiến giải ngân trong cả thời kỳ 2006-2010.

Việc sử dụng ODA trong thời gian qua nhìn chung về cơ bản có hiệu quả, góp phần phát triển cơ sở hạ tầng KT-XH; tăng cường năng lực thể chế và con người. Các dự án đầu tư bằng nguồn vốn ODA đã góp phần không nhỏ vào sự tăng trưởng kinh tế và cải thiện chất lượng cuộc sống cho người dân Việt Nam.

Tuy nhiên, nguồn vốn ODA chưa thể được xem là đã phát huy tối đa hiệu quả khi mà cách quản lý còn nặng về mục tiêu hoàn thành dự án hơn là hiệu quả khai thác. Nhiều ý kiến cho rằng, lâu nay Việt Nam mới chỉ chú trọng quản lý đầu vào các dự án sử dụng nguồn vốn ODA, nghĩa là việc quản lý thiên về mục tiêu hoàn thành dự án hơn là hiệu quả mà nó mang lại. Cách quản lý chỉ cần có công trình. Còn vấn đề công trình đầu tư có được đưa vào khai thác đúng hạn và phát huy hiệu quả như mong muốn hay không thì ít được quan tâm. Việc thu hút và sử dụng ODA vẫn tồn tại những yếu kém như quy trình, thủ tục phức tạp, thiếu rõ ràng, thiếu hài hoà giữa các quy định của Việt Nam với quy định của nhà tài

trợ, đặc biệt là trong lĩnh vực di dân, giải phóng mặt bằng và đấu thầu..., gây cản trở năng lực hấp thụ dự án ODA. Có thể nêu một số nguyên nhân chính dẫn đến hạn chế, tồn tại trong quản lý ODA ở nước ta như sau:

Thứ nhất, chưa nhận thức đúng đắn và đầy đủ về bản chất của ODA. Đã có một thời gian dài, nước ta sống và làm việc theo cơ chế bao cấp. Cơ chế này đã để lại dấu ấn sâu sắc trong tư duy về mọi khía cạnh của đời sống KT-XH. Hiện nay, tư duy bao cấp này vẫn còn ngự trị trong quản lý và sử dụng vốn vay ODA. Người thụ hưởng có nhận thức chưa đúng về nguồn vốn vay này, coi đó là “thứ trời cho”, là “tiền của Chính phủ bao cấp và Chính phủ trả nợ”.. Từ quan niệm sai lầm đó, các cơ quan, tổ chức này ra sức tranh thủ nguồn vốn ODA mà không tính toán đến hiệu quả kinh tế, tính bền vững của dự án cũng như khả năng trả nợ. Cần phải biết rằng, ODA với điều kiện vay ưu đãi và sẽ giảm dần với mức tăng trưởng GDP. Cũng từ nhận thức trên, một số dự án hỗ trợ kĩ thuật, viện trợ không hoàn lại không đạt được kết quả như mong muốn. Thông thường, bên nhận chỉ chú trọng đến lượng vốn mà ít chú ý đến đầu ra, đến hiệu quả KT-XH cũng như việc tranh thủ thu hút kinh nghiệm kĩ năng quản lý từ phía nước ngoài. Hậu quả của quá trình đó là có nhiều dự án chồng chéo nhau về nội dung, kém hiệu quả, gây lãng phí cả tiền của lẫn thời gian.

Cuộc thăm dò ý kiến tại 24 cơ quan chủ

* Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.

quản và quản lý vốn ODA do Chương trình *Nâng cao năng lực toàn diện về quản lý ODA tại Việt Nam* thực hiện cho thấy, một trong những nguyên tắc quan trọng nhất nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng ODA theo nội dung *Cam kết Hà Nội* là cần “Phải quản lý dựa vào kết quả”, nhưng lại là một trong ba nội dung ít được tán đồng nhất, chỉ có 70,2% số người được hỏi tán thành quan điểm phải quản lý việc sử dụng ODA theo kết quả, số còn lại không đồng ý hoặc không trả lời. Ngoài ra, kết quả thăm dò ý kiến còn cho thấy sự mơ hồ của nhiều chuyên viên và cơ quan quản lý nhà nước (QLNN) trong việc quản lý vốn đầu tư theo nội dung này. Mặt khác, do phải chịu sức ép về thiếu vốn nên chúng ta dễ dàng chấp nhận sử dụng vốn vay nước ngoài cho bất kỳ mục tiêu nào, miễn là nằm trong phạm vi ưu tiên rộng là được. Đây chính là nguyên nhân trong nhiều trường hợp ta đánh mất quyền làm chủ và kém phát huy quyền này dẫn tới tình trạng có khá nhiều trường hợp cụ thể hiệu quả nguồn vốn này chưa cao.

Thứ hai, khung pháp lý về quản lý và sử dụng ODA còn bất cập. Giữa các văn bản pháp quy về quản lý và sử dụng ODA và các văn bản pháp quy chi phối nguồn vốn này còn thiếu sự đồng bộ. Việc quản lý và sử dụng ODA phải tuân thủ Nghị định số 131/2006/NĐ-CP ngày 09-11-2006, song vẫn phải chịu sự chi phối của nhiều văn bản pháp quy khác với những nội dung chưa nhất quán như các quy định về quản lý đầu tư xây dựng công trình, đấu thầu,... đã gây khó khăn cho cả cấp quản lý và cấp thực hiện nguồn vốn ODA.

Quy trình và thủ tục ODA trong nước cũng như quy định của một số nhà tài trợ còn phức tạp và kém linh hoạt. Chẳng hạn, trong cùng một dự án nhưng phải lập đến hai báo cáo nghiên cứu khả thi, một bản để nộp cho Chính phủ Việt Nam xem xét phê duyệt, còn một bản để nhà tài trợ xem xét phê duyệt. Cách làm hai hệ thống thủ tục kể trên làm gia tăng chi phí chuẩn bị dự án lên gấp đôi. Đồng thời còn kéo dài thời

gian chuẩn bị đầu tư, do phải chờ cả hai phía xem xét, phê chuẩn, từ đó ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả đầu tư và tiến độ giải ngân.

Sự chông chéo trong các thủ tục chuẩn bị đầu tư và triển khai cũng ảnh hưởng không ít đến hiệu quả sử dụng vốn ODA. Theo Bộ Tài chính, chỉ có 4% lượng vốn ODA áp dụng các quy định về đấu thầu và 3% sử dụng hệ thống quản lý tài chính công của Việt Nam, còn lại là theo cách thức của nhà tài trợ. Các báo cáo đánh giá tác động về môi trường và xã hội, tỉ lệ áp dụng theo quy định của Việt Nam lần lượt là 9% và 0,4%.

Thứ ba, chậm cụ thể hoá chủ trương, chính sách và định hướng thu hút và sử dụng ODA. Mặc dù đã có chủ trương, chính sách và những định hướng về thu hút và sử dụng ODA chung của Nhà nước, nhưng một số bộ, ngành và địa phương còn chậm triển khai thành các chương trình, dự án cụ thể nên thường bị động và chưa phát huy hết vai trò làm chủ trong hợp tác với nhà tài trợ. Các cơ quan QLNN chưa đề ra chiến lược vận động thu hút ODA một cách toàn diện, có mục tiêu, với trọng tâm, trọng điểm rõ ràng nhằm giải quyết những khâu trọng yếu, mang tính đột phá, tạo điều kiện thuận lợi cho tăng trưởng kinh tế, đồng thời tạo ra được nguồn thu ngoại tệ trả nợ nước ngoài. Công tác quy hoạch thu hút và sử dụng ODA còn rất nhiều hạn chế, bởi vậy thiếu tính chủ động trong việc định hướng các nhà tài trợ và các cơ quan tiếp nhận của Việt Nam vào các lĩnh vực và các vùng cần tập trung ưu tiên ODA. Một số dự án còn phụ thuộc vào ý đồ sắp đặt của bên cung cấp ODA. Cũng vì quy hoạch chưa tốt, nên vốn đối ứng thường không bảo đảm được yêu cầu của các dự án (phải có 20-30% vốn trong nước để thực hiện dự án). Đây là nguyên nhân làm cho ta bị động trong quá trình thảo luận về thiết kế dự án với các nhà tài trợ, dẫn đến tình trạng đầu tư không đồng bộ, vượt quá nhu cầu hoặc khả năng khai thác của đơn vị thụ hưởng, như dự án đầu tư cho thủy lợi, dự án đa dạng hoá nông nghiệp. Việc vận động vốn ODA

chưa tính đến chiến lược nợ quốc gia trong khi nợ phát sinh trên các khoản vay ODA ngày càng tăng, kế hoạch tài chính ngắn và dài hạn chưa gắn kết chặt chẽ với chiến lược huy động vốn vay ODA.

Thứ tư, công tác theo dõi và đánh giá ODA còn hạn chế. Việc theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA, hoạt động của các Ban quản lý dự án chưa được quan tâm đúng mức; chế độ báo cáo, thanh quyết toán tài chính chưa được thực hiện nghiêm túc và thiếu các chế tài cần thiết. Suốt một thời gian dài, công tác theo dõi vốn ODA mới chỉ 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 chứ chưa chú ý thỏa đáng khâu thẩm định hiệu quả dự án, thiếu kiểm tra trong quá trình thực hiện dự án. Chẳng hạn như chưa thiết lập được một hệ thống quốc gia đồng bộ về theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA vận hành dựa trên các nguyên lý, phương pháp luận và thể chế thống nhất; thiếu một cơ cấu tổ chức có tính hệ thống xuyên suốt từ trung ương đến cơ sở chuyên trách về theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA với chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm rõ ràng; chưa có một cơ sở dữ liệu quốc gia về ODA để phục vụ công tác theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA cũng như phục vụ nhu cầu thông tin về nguồn vốn này, kể cả để phản ánh nguồn và việc sử dụng vốn ODA trong hệ thống thống kê quốc gia về tình hình phát triển KT-XH...

Thứ năm, tổ chức quản lý ODA, năng lực đội ngũ cán bộ còn yếu kém. Cơ cấu tổ chức và phân cấp trong công tác quản lý và sử dụng ODA chưa đáp ứng được những yêu cầu của quá trình đổi mới quản lý nguồn lực công. Cơ cấu tổ chức quản lý, điều phối và sử dụng ODA ở các cấp chưa được xây dựng thống nhất cả ở trung ương, địa phương và cơ sở. Bộ máy quản lý dự án (QLDA) trong nhiều trường hợp phân tán ở nhiều cơ quan và phải chịu sự chi phối của nhiều cơ quan QLNN, trong khi giữa các cơ quan này chưa có sự phân công, phân

cấp rõ ràng, chức năng, nhiệm vụ còn chồng chéo. Tổ chức và quy chế hoạt động của các Ban quản lý chương trình, dự án ODA chưa chặt chẽ. Hiện nay, vẫn chưa có mô hình chuẩn về các Ban quản lý chương trình, dự án ODA với chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn cụ thể.

QLDA vốn vay nước ngoài mới chỉ được chú trọng trong thời gian xây dựng dự án, thi công và giải ngân vốn vay. Việc quản lý trong quá trình hoạt động như hiệu quả của dự án, thu hồi vốn, lãi lại chưa được chú trọng; công tác thẩm định các dự án sử dụng vốn vay ODA chưa được quan tâm đúng mức, còn sơ sài và chưa thực sự tính toán chặt chẽ đến các khía cạnh hiệu quả kinh tế của các dự án, do đó đã có một số dự án gặp khó khăn trong việc hoàn trả vốn vay. Bên cạnh đó, việc lập kế hoạch phân bổ cho dự án chưa thực sự gắn với nhu cầu sử dụng vốn trong thực tế do không thực hiện đúng chu trình dự án, nhiều hiệp định đã kí kết nhưng mới chỉ có tên dự án mà chưa hoàn thành báo cáo nghiên cứu khả thi, chưa hoàn thành thủ tục phê duyệt dự án đầu tư. Khi xây dựng báo cáo nghiên cứu khả thi đã không xác định rõ mục tiêu đầu tư, hạng mục đầu tư và tính đồng bộ giữa các khâu dẫn tới việc nhập khẩu thiết bị, máy móc đồng bộ, nguyên liệu không đủ, công suất thiết kế đạt thấp...

Một điều đáng nói nữa là năng lực cán bộ tham gia quản lý và thực hiện các chương trình và dự án ODA còn yếu về nghiệp vụ chuyên môn, kỹ năng hợp tác quốc tế, nhất là về ngoại ngữ. Mặc dù được quan tâm tạo điều kiện và đặc biệt được ưu tiên về đào tạo, nhưng một bộ phận cán bộ quản lý dự án vẫn còn nhiều mặt bất cập, thiếu sự hiểu biết kỹ lưỡng về các chính sách, thủ tục của các nhà tài trợ và thiếu năng lực gắn kết, vận dụng và thuyết phục các nhà tài trợ chấp nhận các đề xuất hợp lý cho phù hợp với điều kiện của Việt Nam. Do vậy, dẫn đến việc chuẩn bị nội dung dự án không kỹ, lúng túng trong việc thực hiện, triển khai dự án. Đây là nguyên nhân làm cho việc giám sát dự án nhiều lúc còn

bị buông lỏng.

2. Từ thực trạng trên, việc quản lý nguồn vốn ODA, theo chúng tôi cần thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

Một là, cần thay đổi nhận thức về quản lý và sử dụng vốn vay nước ngoài. Dưới góc độ QLNN, nguồn vốn ODA là nguồn của ngân sách nhà nước. Nguồn vốn này phải được quản lý và sử dụng theo đúng Luật Ngân sách nhà nước và các quy định khác về chi tiêu công... Do đó, cần phải nhận thức một cách đầy đủ về vốn ODA từ cấp trực tiếp sử dụng vốn đến đàm phán và kí kết vốn vay; kiên quyết loại bỏ các dự án chạy theo phong trào; coi nguồn vốn ODA như một chất xúc tác hay còn gọi là “vốn mồi”. Mặt khác, cần phát huy mạnh vai trò làm chủ của cơ quan chủ quản; nghiên cứu đưa toàn bộ nguồn vốn này vào ngân sách nhà nước, sau đó sẽ được cấp phát thanh toán ra cho dự án theo kế hoạch hàng năm được giao.

Hai là, cần xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch sử dụng vốn vay nước ngoài. ODA là một nguồn vốn lớn có tác động đến phát triển KT-XH của đất nước cả trước mắt lẫn lâu dài. Bởi vậy, việc huy động nguồn vốn này cần phải có chiến lược cụ thể. Những nội dung chính trong chiến lược thu hút và sử dụng nguồn vốn này cần phải đáp ứng được các yêu cầu về xây dựng quy hoạch vận động và sử dụng ODA phù hợp với kế hoạch phát triển KT-XH, phù hợp với tính chất và xu hướng phát triển của nguồn vốn, thể hiện được mối quan hệ giữa các ngành, các vùng, phải gắn với quy hoạch, kế hoạch sử dụng nhằm thực hiện đúng mục tiêu phát triển và công bằng xã hội. Đồng thời, cần xây dựng được hệ thống tiêu chí ưu tiên vận động và sử dụng ODA một cách thống nhất, từ đó xác định nhu cầu về ODA cho giai đoạn mới trên cơ sở cân đối các nguồn vốn khác cũng như khả năng cung cấp của các nhà tài trợ và khả năng tiếp nhận của ngành như xác định rõ mối tương quan giữa vốn ODA với các nguồn vốn khác;...

Cùng với việc xây dựng chiến lược thu

hút vốn ODA, cần phải có quy hoạch, kế hoạch sử dụng nguồn vốn này vì nó có vai trò rất quan trọng trong việc vận động điều phối sử dụng ODA. Đồng thời, cần phải liên tục cập nhật và điều chỉnh kịp thời quy hoạch, kế hoạch cho phù hợp với hoàn cảnh thực tế; phối hợp chặt chẽ vận động, sử dụng nguồn vốn ODA với các nguồn vốn khác.

Ba là, hoàn thiện khung pháp lý nhằm tăng cường quản lý huy động và sử dụng vốn vay nước ngoài. Tiến hành rà soát các quy định của các văn bản pháp quy hiện hành để trên cơ sở đó nghiên cứu và trình Quốc hội xây dựng Luật hay Pháp lệnh về quản lý vay nợ và viện trợ nước ngoài của quốc gia nhằm nâng cao tính pháp lý và tính toàn diện trong công tác quản lý các khoản vay nợ và viện trợ nước ngoài. Nghiên cứu và tiến hành sửa đổi một số nghị định liên quan đến quản lý và sử dụng ODA, tạo sự hài hoà giữa thủ tục của phía các nhà tài trợ và phía Việt Nam. Tiến tới quản lý nguồn vốn ODA dựa vào kết quả đầu ra.

Bốn là, tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý với các đơn vị thụ hưởng nguồn vốn vay nước ngoài. Trong công tác quản lý vốn ODA, hệ thống quản lý điều phối viện trợ của Chính phủ bao gồm: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Ngoại giao, Ngân hàng Nhà nước và Văn phòng Chính phủ; trong đó, Bộ Kế hoạch và Đầu tư có vai trò làm đầu mối. Việc nâng cao sự phối hợp đồng bộ, tạo cơ chế quản lý thống nhất cho phép tăng cường và phát huy hiệu quả các nguồn lực, tránh tình trạng lãng phí do trùng lặp trong quá trình sử dụng viện trợ, tạo cơ chế phối hợp thuận lợi và có hiệu quả trong quá trình thực hiện các chương trình, dự án ODA.

Năm là, tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm toán việc sử dụng nguồn vốn vay nước ngoài. Các cơ quan thanh tra, kiểm tra tài chính và kiểm toán nhà nước cần tăng cường công tác chuyên môn nghiệp vụ để thẩm định, đối chiếu, so sánh, 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, vượt dự toán lớn. Cần thực hiện chế độ trách nhiệm vật chất, kể cả trách nhiệm hình sự đối với nhà thầu, tư vấn giám sát trong việc xác nhận khối lượng thanh toán không trung thực, không đúng quy định; khắc phục những vi phạm trong công tác xác nhận khối lượng thanh toán để làm căn cứ kiểm soát chi và giải ngân vốn ODA, vốn đối ứng cho dự án ODA. Mặt khác, Chính phủ cùng với các cơ quan chức năng cần tranh thủ sự hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế sớm xây dựng và ban hành bộ tiêu chuẩn đánh giá hiệu quả sử dụng ODA, bao gồm tiêu chuẩn định tính và định lượng. Đây là cơ sở cần thiết để tăng cường kiểm tra, giám sát tiến trình thực hiện dự án ODA và là căn cứ để xem xét quyết định cho phép thực hiện dự án. Từ đó, Chính phủ có thể từ chối những dự án đề xuất từ phía nhà tài trợ nếu xét thấy dự án không có hiệu quả và kém tính bền vững.

Sáu là, nâng cao năng lực cán bộ quản lý nguồn vốn vay nước ngoài. QLDA nói chung, dự án vốn vay nước ngoài nói riêng là một kỹ năng chuyên biệt, do đó để đảm bảo việc nâng cao năng lực quản lý vốn vay nước ngoài, cần chuyên nghiệp hóa hoạt động QLDA. Điều này có thể được triển khai trên cơ sở coi QLDA vốn vay nước ngoài như một nghề nghiệp chuyên môn cần được cấp chứng chỉ, đưa QLDA thành một môn học trong các trường đại học bên cạnh việc tổ chức các khóa đào tạo ngắn hạn về các kỹ năng QLDA để dần dần xây dựng một đội ngũ quản lý dự án chính quy và lành nghề. Đây cũng chính là một hình thức nhằm tiết kiệm nguồn lực cho xã hội, tránh tình trạng mỗi một tổ chức khi thực thi một dự án lại phải hình thành một bộ máy riêng, giải tán nó khi kết thúc dự án và không có một cơ chế nào để tận dụng các kinh nghiệm về QLDA của các dự án trước đó.

Bảy là, đẩy mạnh việc thiết lập cơ chế trao đổi thông tin, dữ liệu trong hệ thống quốc gia về theo dõi và đánh giá chương

trình, dự án ODA. Xây dựng các tiêu chuẩn về trao đổi thông tin, dữ liệu theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA giữa cấp Ban Quản lý dự án, chủ dự án, cơ quan chủ quản và cơ quan QLNN về ODA theo hướng tích hợp từ dưới lên và phản hồi từ trên xuống; các tiêu chuẩn thống nhất về phần mềm thu thập, lưu trữ, xử lý, tổng hợp và truyền tải thông tin, số liệu phục vụ công tác theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA, đảm bảo việc tích hợp thông tin báo cáo và phân tích tình hình thực hiện và đánh giá chương trình, dự án ODA; hệ thống mã hóa thống nhất các chương trình, dự án ODA phù hợp với hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân để phục vụ công tác phân tích danh mục các chương trình, dự án ODA ở cấp quốc gia, cấp ngành, lãnh thổ và tổng hợp các chỉ tiêu thống kê định kỳ về tình hình tiếp nhận và sử dụng nguồn vốn ODA để phản ánh vào hệ thống thống kê quốc gia về tình hình phát triển KT-XH; nâng cấp và phát triển trang tin điện tử về Theo dõi và đánh giá chương trình, dự án ODA của Bộ Kế hoạch và Đầu tư để phục vụ công tác truyền thông, đào tạo và tăng cường năng lực, trao đổi thông tin và kinh nghiệm về theo dõi và đánh giá, chia sẻ các bài học đúc kết thông qua việc thiết kế và thực hiện các chương trình, dự án ODA □

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo của Chính phủ tại Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam (2006), *Phát triển KT-XH 5 năm 2006-2010: Từ kế hoạch đến hành động*, Hà Nội.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2007), *Cơ sở dữ liệu về viện trợ phát triển Việt Nam - Công cụ quản lý và điều phối nguồn vốn ODA*, Hội nghị giữa kỳ Nhóm Tư vấn các nhà tài trợ, tháng 6/2007, Hạ Long.
3. Chính phủ (2006), *Báo cáo số 73/BC-CP về việc quản lý, phân bổ, sử dụng các nguồn vốn lớn, đặc biệt là nguồn vốn ODA*
4. MPI, WB (2006), *Hội thảo quốc tế về quản lý và thực hiện dự án ODA, TP HCM, 18, 19-5-2006*.
5. Tổ công tác ODA của Chính phủ (2007), *Hội nghị kiểm điểm chung tình hình thực hiện các dự án lần thứ 5*, Hải Phòng.