

# NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG NGUỒN VỐN ODA CỦA CHÍNH PHỦ ÔT-XTRÂY-LI-A CHO VIỆT NAM

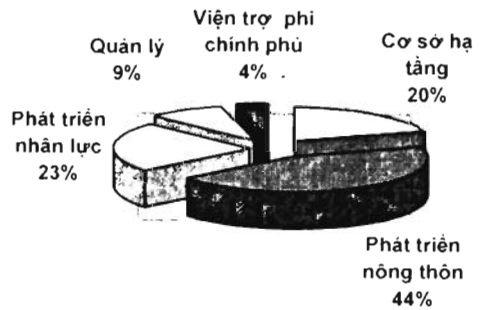
ThS BÙI ĐÌNH VIÊN\*

**V**iện trợ phát triển chính thức (ODA) bắt đầu xuất hiện từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai với hai mục tiêu cơ bản, xuyên suốt là thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở các nước đang phát triển và tăng cường lợi ích chiến lược về kinh tế, chính trị của các nước tài trợ. Nguồn vốn ODA có nhiều ưu điểm đối với các nước đang phát triển như quy mô vốn lớn, lãi suất thấp (dưới 3%, trung bình từ 1-2%/năm); thời gian cho vay dài (25-40 năm); có một phần viện trợ không hoàn lại khá lớn, ít nhất là 35% đối với các khoản vay có ràng buộc và 25% đối với các khoản vay không ràng buộc. Đối với Việt Nam, thông qua nguồn vốn ODA, nhiều chương trình, dự án đã được triển khai góp phần quan trọng vào những thành tựu to lớn của đất nước trong công cuộc đổi mới.

Thời gian qua, Việt Nam đã nhận được sự cam kết và viện trợ nguồn vốn ODA của nhiều quốc gia và tổ chức quốc tế. Đến nay, Việt Nam đã có quan hệ hợp tác phát triển với 25 nhà tài trợ song phương, 15 tổ chức đa phương và hơn 400 tổ chức phi chính phủ (NGOs) khác. Theo số liệu thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, từ năm 1993-2005, số vốn các nhà tài trợ cam kết cho Việt Nam, vốn ODA là 33,5 tỉ USD; trong đó, số vốn đã giải ngân là 14,831 tỉ USD. Đặc biệt trong 5 năm gần đây, nguồn vốn ODA mà các nhà tài trợ cam kết dành cho Việt Nam tăng khá đều từ 2,4 tỉ USD năm 2001 lên 3,74 tỉ USD năm 2006. Điều này khẳng định sự tin

tưởng, đồng tình và ủng hộ của cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế đối với các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Trong số 25 nhà tài trợ song phương, Ôt-xtrây-li-a là một trong những nước cam kết ODA thường niên cho Việt Nam.

Từ năm 2000, Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Ôt-xtrây-li-a đã nhất trí ưu tiên sử dụng hỗ trợ ODA Ôt-xtrây-li-a cho Việt Nam nhằm mục tiêu xoá đói giảm nghèo ở các vùng nông thôn. Phát triển nông thôn chiếm 44% tổng số ODA Ôt-xtrây-li-a cho Việt Nam, so với 23% cho phát triển nhân lực, 20% cho cơ sở hạ tầng, 9% cho quản lý nhà nước (xem biểu).



Từ năm 2002, Chính phủ Ôt-xtrây-li-a coi Việt Nam là đối tác ổn định và chiến lược với vai trò kiến tạo an ninh và phát triển trong khu vực Đông Nam Á. Viện trợ ODA của Ôt-xtrây-li-a cho Việt Nam liên tục tăng: năm tài khoá 2003-2004 là 72,1

\* Học viện Hành chính.

triệu đô la Ôt-xtrây-li-a (AUD); năm 2004-2005: 73,7 triệu AUD; năm 2005-2006: 77,3 triệu AUD.

Trong năm 2003-2004, cam kết ODA Ôt-xtrây-li-a lớn nhất trong khu vực Đông Nam Á dành cho In-đô-nê-xi-a là 96 triệu USD, thứ nhì là Việt Nam với 44 triệu USD. Những nước đang phát triển khác trong khu vực có thu nhập quốc dân bình quân đầu người cao hơn như Ma-lai-xi-a, Thái Lan, Phi-líp-pin nhận được ít hơn. Theo số liệu của OECD, năm 2003-2004, Ôt-xtrây-li-a xếp thứ 9 về quy mô vốn hỗ trợ cho Việt Nam với tổng số 44 triệu USD. Năm 2006, Ôt-xtrây-li-a trở thành nhà tài trợ ODA lớn thứ tư cho Việt Nam với số vốn 57,7 triệu USD, tăng 131% so với năm 2003-2004 và lớn hơn nguồn ODA từ Mỹ là 53 triệu, Ca-na-đa: 31,8 triệu và Thụy Sĩ: 16,5 triệu USD.

Theo dự thảo ngân sách Liên bang Ôt-xtrây-li-a tài khóa 2006-2007, mức viện trợ dành cho Việt Nam là 81,5 triệu AUD (tăng 4,2 triệu AUD so với năm tài khoá trước) và Việt Nam tiếp tục đứng thứ 4 trong các nước nhận ODA của Ôt-xtrây-li-a. Chính phủ Ôt-xtrây-li-a khẳng định khoản viện trợ này là để hỗ trợ Việt Nam thực hiện kế hoạch 5 năm (2006-2010), đặc biệt ưu tiên lĩnh vực phát triển nông nghiệp và nông thôn. Việt Nam đón nhận nguồn hỗ trợ này và coi ODA từ Ôt-xtrây-li-a là một nguồn lực quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội. Thủ tướng Chính phủ Việt Nam đánh giá cao thành quả ODA của Ôt-xtrây-li-a qua dự án cầu Mỹ Thuận, chương trình học bổng cho giáo dục đào tạo và mô tả chương trình hỗ trợ của Ôt-xtrây-li-a như một mô hình tốt cho các nhà tài trợ khác tham khảo.

Ở Việt Nam, Ôt-xtrây-li-a được xếp trong nhóm 6 nhà tài trợ nhiều nhất cho phát triển nông thôn, và nếu tính theo tổng viện trợ ODA, Ôt-xtrây-li-a cũng trong nhóm 10 nhà tài trợ lớn nhất.

Một văn kiện quan trọng là Chiến lược hợp tác phát triển Việt Nam - Ôt-xtrây-li-a giai đoạn 2003-2007 đã được Chính phủ hai nước thông qua, theo đó, các dự án viện trợ trong giai đoạn này tiếp tục được thực hiện theo các định hướng:

- *Về lĩnh vực hợp tác*: tập trung trong các lĩnh vực phát triển nông nghiệp, nông thôn, y tế, tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước, phát triển nguồn nhân lực, hỗ trợ quá trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam.

- *Về địa bàn*: ưu tiên và tập trung cho vùng đồng bằng sông Cửu Long và ven biển miền Trung.

Tại 7 tỉnh đồng bằng sông Cửu Long, Ôt-xtrây-li-a hỗ trợ cho chương trình nước sạch, vệ sinh môi trường và cải thiện cơ sở hạ tầng. Cầu Mỹ Thuận được coi là biểu tượng cho sự hợp tác ODA Việt Nam - Ôt-xtrây-li-a, là một trong dự án ODA lớn nhất của Ôt-xtrây-li-a cho Việt Nam từ trước đến nay. Ở vùng duyên hải miền Trung, Ôt-xtrây-li-a tập trung hỗ trợ phát triển nông thôn tại tỉnh Quảng Ngãi; trong đó, chủ yếu tập trung vào việc tạo thu nhập cho dân nghèo, xây dựng cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ, phát triển nông nghiệp, nâng cao năng lực phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai. Đối với dự án cung cấp nước sạch và vệ sinh cho 3 thị xã đồng bằng, tổng vốn hỗ trợ 48,7 triệu USD, dự án đã tập trung các mục tiêu chính như nâng cao năng lực làm việc cho các cơ quan cấp tỉnh, cung cấp nước sạch, các dịch vụ và phương tiện vệ sinh cho 3 thị xã: Bạc Liêu, Hà Tiên, Sa Đéc; chương trình phát triển nông thôn Quảng Ngãi với 30 triệu AUD nhằm cải thiện cơ hội tiếp cận an toàn lương thực và tạo thu nhập cho người nghèo thông qua việc nâng cao chất lượng nông sản và tạo việc làm ngoài nông nghiệp; nước sạch và vệ sinh ở đồng bằng sông Cửu Long với 25 triệu AUD để cải thiện mức sống và sức khoẻ cho 500.000

dân nghèo nông thôn thông qua nâng cấp hệ thống cấp nước sạch và các dịch vụ vệ sinh; học bổng phát triển Ôt-xtrây-li-a với 15 triệu AUD/năm nhằm cung cấp 150 học bổng cho sinh viên Việt Nam du học tại Ôt-xtrây-li-a hàng năm; hợp tác vì sự phát triển nông nghiệp và nông thôn với 19 triệu AUD để nâng cao năng suất và sức cạnh tranh của nông sản.

Theo đánh giá chung, viện trợ ODA của Ôt-xtrây-li-a có hiệu quả cao, đóng góp tốt cho các lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, đào tạo nguồn nhân lực và phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn, thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội của Việt Nam. Tuy nhiên, trong một số lĩnh vực hợp tác ODA với Ôt-xtrây-li-a, tỉ lệ giải ngân vốn còn thấp. Trong đó, tỉ lệ giải ngân vốn ODA của Ôt-xtrây-li-a cho phát triển nông thôn là thấp nhất (45,91%) so với những lĩnh vực khác như quản lý nhà nước, các tổ chức phi chính phủ, phát triển nhân lực và cơ sở hạ tầng. Phần giải ngân của phát triển nguồn nhân lực và cơ sở hạ tầng đạt tỉ lệ cao hơn nhiều với 80,90% và 84,84%. Có bốn nguyên nhân cơ bản dẫn đến tỉ lệ giải ngân thấp nguồn hỗ trợ chính thức của Australia cho Việt Nam như sau:

*Thứ nhất*, tốc độ giải ngân phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng thiết kế dự án. Trong một số dự án phát triển nông thôn, thiết kế ban đầu không phù hợp với thực tế triển khai. Tốc độ giải ngân còn phụ thuộc vào số liệu và thông tin trong quá trình chuẩn bị, nghiên cứu khả thi, mà những thông tin này đôi khi còn khác biệt quá nhiều so với thực tế. Hệ quả là các dự án cần được thiết kế lại và thẩm định lại nhiều lần trong thời gian thực hiện. Những thay đổi của các dự án lại phải được sự nhất trí của cả hai phía - Việt Nam và nhà tài trợ, gây ra sự chậm trễ hơn trong quá trình triển khai. Hơn nữa, thủ tục phê duyệt dự án từ trung ương đến địa phương còn phức tạp, không đảm bảo yêu cầu về

thời gian, ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu quả và chất lượng của dự án.

*Thứ hai*, sự khác nhau về thủ tục giải ngân giữa các nhà tài trợ trong các dự án phát triển nông thôn, hệ quả là các địa phương phải mất khá nhiều thời gian để có thể nắm bắt được các quy định và thủ tục giải ngân khác biệt của Ôt-xtrây-li-a so với các nhà tài trợ khác.

*Thứ ba*, sự hạn chế về năng lực của cán bộ dự án cũng là nguyên nhân dẫn đến chậm giải ngân. Hầu hết nhân viên chuyên trách của dự án chỉ được tuyển dụng và tập huấn công việc khi dự án đã chính thức bắt đầu. Các nhân viên này lại cần nhiều thời gian để tìm hiểu quy định và thủ tục giải ngân dự án. Hơn nữa, các hoạt động của dự án bị giới hạn quá nhiều bởi thủ tục của nhà tài trợ cũng làm chậm tiến độ giải ngân.

*Thứ tư*, cơ cấu tổ chức quản lý dự án là một trong các trở ngại lớn nhất cho việc triển khai dự án vì thường mất nhiều thời gian để hai phía đạt được sự đồng thuận về các mục tiêu của dự án. Mặt khác, hầu hết các hoạt động được điều hành bởi nhà thầu của Ôt-xtrây-li-a do nhà tài trợ tuyển chọn nên địa phương cấp huyện và cấp xã ít có cơ hội quản lý các hoạt động dự án. Hơn nữa, ngân sách dự án phân bổ quá nhiều cho chuyên gia quốc tế dài hạn. Những vấn đề này có thể được giảm nhẹ khi Ôt-xtrây-li-a hướng tới chuyển giao quyền tự chủ cho địa phương, tăng cường hơn nữa vai trò quyết định của họ trong việc triển khai thực hiện các chương trình, dự án.

Vì vậy, Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Ôt-xtrây-li-a có thể nâng cao hơn nữa hiệu quả nguồn viện trợ phát triển thông qua việc xác định những lĩnh vực hoạt động cần ưu tiên và thực hiện các giải pháp như sau:

- *Hài hoà hoá các thủ tục*: Chính phủ Ôt-xtrây-li-a nên xem xét để đạt được sự

hài hoà các thủ tục dự án với các nhà tài trợ khác và với Chính phủ Việt Nam theo nội dung của Tuyên bố Hà Nội về hài hoà thủ tục viện trợ. Cần có quy định thống nhất giữa hai Chính phủ về quản lý và sử dụng viện trợ trong tất cả các khâu từ xây dựng, thẩm định, phê duyệt, đấu thầu mua sắm hàng hoá, dịch vụ, báo cáo tài chính và kiểm toán đến kiểm tra, giám sát hiệu quả các chương trình dự án.

- *Sắp xếp cân đối lĩnh vực ưu tiên tài trợ ODA với các mục tiêu của Việt Nam:* Ôt-xtrây-li-a nên cân đối phân bổ nguồn viện trợ ODA theo các chương trình mục tiêu của Chính phủ Việt Nam, có chính sách hỗ trợ lâu dài giúp Việt Nam thực hiện chiến lược phát triển kinh tế xã hội 5 năm và 10 năm, đạt các mục tiêu Thiên niên kỷ vào năm 2015. Viện trợ phát triển Ôt-xtrây-li-a cũng nên chuyển hướng từ cách tiếp cận chương trình, dự án cụ thể đến cách tiếp cận theo từng lĩnh vực, hoặc tiếp cận theo các ngành ưu tiên trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Nếu Chính phủ Ôt-xtrây-li-a và Chính phủ Việt Nam cùng thống nhất về chính sách, kế hoạch và phân bổ và giám sát thì nguồn ODA sẽ được sử dụng có hiệu quả hơn, tránh chồng chéo và giảm các chi phí giao dịch trong quản lý các chương trình, dự án.

- Việt Nam đang trong tiến trình hội nhập kinh tế thế giới, cần phát triển hệ thống luật pháp và quy định phù hợp với cơ chế Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (FTA) và Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Chính phủ Ôt-xtrây-li-a có thể cung cấp hỗ trợ quan trọng về phương diện này, giúp Chính phủ Việt Nam có thể sớm thực hiện theo đúng lộ trình và các cam kết với WTO, đặc biệt là hỗ trợ quá trình cải cách pháp lý và ngân hàng, giảm thuế xuất, nhập khẩu.

- Trao quyền tự chủ quản lý các dự án ODA cho phía Việt Nam: Nghị định số

131/2006/NĐ-CP ngày 09-11-2006 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức đã phân cấp mạnh mẽ, trao quyền cho các bộ, ngành và địa phương được chủ động và toàn quyền quyết định từ khâu xây dựng, thẩm định, phê duyệt và chịu trách nhiệm toàn diện về hiệu quả sử dụng nguồn viện trợ không hoàn lại. Để có thể hài hoà thủ tục và thống nhất với chủ trương phân cấp trên của Chính phủ Việt Nam, ODA của Ôt-xtrây-li-a nên tập trung vào việc củng cố, tăng cường hơn nữa năng lực cho Chính phủ Việt Nam trong quản lý các chương trình, dự án. Đây là một trong các giải pháp quan trọng để thực hiện các cam kết trong Tuyên bố Hà Nội về hài hoà các thủ tục viện trợ.

- Cuối cùng, theo xu hướng chung, cùng với thành tựu của nền kinh tế đất nước, nguồn vốn viện trợ không hoàn lại cho Việt Nam của các nhà tài trợ nói chung và của Ôt-xtrây-li-a nói riêng sẽ ngày một giảm, vì vậy, Chính phủ Ôt-xtrây-li-a nên xem xét, hỗ trợ Chính phủ Việt Nam thực hiện các chương trình, dự án thông qua các khoản vay tín dụng ưu đãi, dài hạn, tạo điều kiện cho Việt Nam đạt được mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và 10 năm. Trong đó, các khoản vốn vay của Ôt-xtrây-li-a nên tập trung vào các chiến lược xoá đói giảm nghèo đã xác định, hoặc hỗ trợ cho các dự án thí điểm trong những khu vực ưu tiên. Sự gia tăng nguồn vốn vay tín dụng ưu đãi cho các dự án nông nghiệp và phát triển nông thôn sẽ giúp cho những người nghèo có điều kiện tăng có thu nhập, cải thiện đời sống, góp phần xoá đói giảm nghèo. Nguồn ODA viện trợ không hoàn lại của Ôt-xtrây-li-a nên duy trì như một xúc tác nhằm nâng cao năng lực, hỗ trợ kỹ thuật để triển khai các chương trình chiến lược của Chính phủ Việt Nam □