

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ VỐN ODA Ở VIỆT NAM

Nguyễn Thanh Cai¹

¹Trường đại học Bình Dương, Việt Nam

Ngày nhận bài: 24/11/2021

Biên tập xong: 21/01/2022

Duyệt đăng: 15/3/2022

TÓM TẮT

Vốn ODA là nguồn ngoại lực quan trọng đối với các nước nghèo và đang phát triển, trong thời gian qua dòng vốn này đã có những đóng góp to lớn cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam. Việc thu hút và quản lý sử dụng vốn ODA là vấn đề khá phức tạp, nếu quản lý sử dụng tốt, có hiệu quả sẽ là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội và cải thiện đời sống cho người dân, nếu quản lý sử dụng không tốt nó sẽ trở thành gánh nặng nợ nần, đẩy đất nước vào tình trạng suy thoái, khủng hoảng. Bài viết nghiên cứu, đánh giá thực trạng quản lý sử dụng vốn ODA của Việt Nam trong thời gian qua, trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý vốn ODA trong thời gian đến.

Từ khóa: *Vốn ODA; Viện trợ không hoàn lại; vay ưu đãi nước ngoài*

1. Tổng quan về đầu tư vốn ODA.

Hỗ trợ phát triển chính thức (hay ODA, viết tắt của cụm từ Official Development Assistance), là một hình thức đầu tư nước ngoài, do Chính phủ các nước phát triển (song phương), các tổ chức liên chính phủ hoặc liên quốc gia, các tổ chức tài chính quốc tế như IMF, WB, ADB. . . (đa phương) tài trợ cho các nước nghèo và các nước đang phát triển, nhằm giúp các nước này thúc đẩy phát triển kinh tế, giảm nghèo và cải thiện môi trường sinh thái thiên nhiên.

Vốn ODA bao gồm: viện trợ không hoàn lại; cho vay ưu đãi, kỳ hạn dài, lãi suất thấp hoặc không lãi suất. Vốn ODA được thực hiện thông qua các hình thức như: hỗ trợ ngân sách; tín dụng thương mại với các điều khoản

“mềm”; viện trợ chương trình; hỗ trợ dự án, phi dự án. . .

-Đặc điểm của nguồn vốn ODA

+Vốn ODA mang tính chất ưu đãi, trong nguồn vốn ODA bao giờ cũng có thành tố viện trợ không hoàn lại (cho không) với một tỷ lệ nhất định. Tính chất ưu đãi được xác định dựa vào thời gian cho vay, thời gian ân hạn và so sánh giữa mức lãi suất viện trợ với mức lãi suất tín dụng thương mại. Chẳng hạn, vốn ODA của WB, ADB, JBIC có thời gian hoàn trả là 40 năm và thời gian ân hạn là 10 năm. Thông thường vốn ODA có một phần viện trợ không hoàn lại, phần này dưới 25% tổng số vốn vay. Ví dụ OECD cho không 20-25% tổng vốn ODA. Các khoản vay thường có lãi suất thấp, thậm chí không có lãi suất. Lãi suất dao động từ 0,5% đến 3%

/năm, trong lúc lãi suất vay thương mại khoảng 7% trở lên .

+Các nước được cung ứng vốn ODA là những nước nghèo, nước chậm phát triển và những nước đang phát triển. Nước có mức thu nhập bình quân đầu người càng thấp thì tỉ lệ viện trợ không hoàn lại của ODA càng lớn và khả năng vay với lãi suất thấp, thời gian ưu đãi càng lớn. Mục tiêu sử dụng vốn ODA của các nước này phải phù hợp với chính sách và phương hướng ưu tiên xem xét trong mối quan hệ giữa bên cấp và bên nhận ODA.

+ Vốn ODA luôn đi kèm với những ràng buộc một cách chặt chẽ của nhà tài trợ về cách thức sử dụng nguồn vốn này. Những ràng buộc như: đối tượng đầu tư, việc cung ứng hàng hóa và dịch vụ, việc sử dụng chuyên gia, đơn vị tư vấn thiết kế, nhà thầu thi công, cải cách thể chế quản lý. . . Mỗi nước cung cấp viện trợ đều có những ràng buộc khác nhau, những ràng buộc này rất chặt chẽ đối với nước nhận ODA. Những điều kiện ràng buộc này có thể là ràng buộc một phần và cũng có thể là ràng buộc toàn bộ về kinh tế, xã hội và thậm chí cả ràng buộc về chính trị.

-Những yếu tố ảnh hưởng đến việc huy động và hấp thụ vốn ODA.

+ *Mức độ ổn định của thể chế chính trị và kinh tế - xã hội* là điều kiện hết sức quan trọng để nâng cao khả năng thu hút, hấp thụ và hiệu quả sử dụng ODA của nước tiếp nhận vốn. Nhiều kết quả nghiên cứu thực nghiệm cho thấy, ở các quốc gia có thể chế chính trị

ổn định và cơ chế quản lý kinh tế tốt, viện trợ tương đương 1% GDP có thể dẫn đến mức tăng trưởng bền vững mức 0,5% GDP. Nếu thể chế chính trị và kinh tế-xã hội của quốc gia tiếp nhận viện trợ không ổn định thì việc quản lý và sử dụng vốn ODA sẽ gặp nhiều khó khăn dẫn đến hiệu quả sử dụng vốn ODA thấp, ít tác động tới tăng trưởng kinh tế.

+ *Mức độ đồng bộ chính sách điều hành liên quan đến vốn ODA.* Đó là việc nắm bắt và thực hiện đúng các chủ trương của quốc gia viện trợ là vô cùng cần thiết đối với các quốc gia tiếp nhận. Đồng thời, ban hành đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật, các chính sách, các quy trình, thủ tục liên quan đến vốn ODA là nhân tố hết sức quan trọng liên quan đến khả năng thu hút và sử dụng hiệu quả vốn ODA. Hệ thống pháp luật, chính sách phải rõ ràng, đồng bộ, phù hợp với thông lệ quốc tế; Thủ tục hành chính phải đơn giản, gọn nhẹ, linh hoạt sẽ thúc đẩy tiến độ giải ngân, rút vốn, đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án, nâng cao hiệu quả sử dụng ODA, từ đó tác động tới tăng trưởng kinh tế.

+ *Năng lực tài chính của nước tiếp nhận vốn ODA.* Đối với các chương trình, dự án, để tiếp nhận 1 USD vốn ODA thì các quốc gia tiếp nhận cần có ít nhất 0,15 USD vốn đối ứng (khoảng 15%). Ngoài ra, cũng cần một lượng vốn đầu tư nhất định từ ngân sách cho công tác chuẩn bị các chương trình, dự án. Năng lực tài chính của đối tượng tiếp nhận có ảnh hưởng lớn đến hiệu quả sử dụng ODA. Do đó, để nâng cao

hiệu quả sử dụng vốn các quốc gia tiếp nhận ODA cần phải có đủ năng lực tài chính tự có, đồng thời phải tăng cường và phát huy năng lực tài chính của mình.

+ *Phẩm chất đạo đức, năng lực quản lý đội ngũ cán bộ quản lý điều hành chương trình, dự án ODA của nước nhận tài trợ.* Đối với các chương trình, dự án ODA có quy mô lớn và phạm vi địa bàn thực hiện rộng, đòi hỏi phải có đội ngũ cán bộ có phẩm chất đạo đức tốt, có năng lực, trình độ quản lý điều hành chuyên sâu thì mới phát huy hiệu quả sử dụng vốn cao, hạn chế tình trạng thất thoát, tham nhũng, lãng phí. Nếu phẩm chất đạo đức và năng lực đội ngũ cán bộ quản lý yếu kém sẽ phát sinh tiêu cực và làm giảm hiệu quả sử dụng vốn ODA.

+ *Năng lực nhà thầu thi công các công trình, dự án ODA.* Năng lực các nhà thầu thi công phải đáp ứng được toàn bộ yêu cầu của các dự án ODA, có nguồn nhân lực chất lượng cao, có phương thức quản lý, trang thiết bị hiện đại, đảm bảo hoàn thành tốt việc thi công các công trình dự án ODA đúng tiến độ và chất lượng theo yêu cầu, đồng thời thực hiện tốt các thủ tục giải ngân, thanh quyết toán vốn theo quy định. Năng lực nhà thầu thi công là nhân tố quan trọng, tạo điều kiện để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, sớm đưa các công trình vào sử dụng, từ đó góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

- Những tác động tích cực của đầu tư ODA

+ Vốn ODA là dòng vốn đầu tư nước ngoài được đầu tư vào trong nước, bổ sung thêm vào nguồn vốn đầu tư xã hội như một phép cộng đương nhiên, nhằm đầu tư xây dựng kết cấu cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội, mở rộng và phát triển sản xuất kinh doanh, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, cải thiện đời sống cho người dân và bảo vệ, tái tạo môi trường sinh thái thiên nhiên.

+ Vốn ODA là nguồn vốn bổ sung cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế, các công trình phúc lợi xã hội, có tác động lan tỏa, thu hút các nguồn vốn đầu tư khác như vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), vốn đầu tư của khu vực tư nhân Việc sử dụng ODA có hiệu quả, có tác động tích cực đến phát triển năng lực sản xuất, nâng cao chất lượng dịch vụ của các ngành và địa phương. Ngoài ra, nguồn vốn ODA còn hỗ trợ các địa phương, đặc biệt các tỉnh còn nghèo, những công trình phục vụ trực tiếp đời sống của nhân dân như giao thông nông thôn, cấp điện và nước sinh hoạt, trường học, trạm y tế xã và các bệnh viện tỉnh và huyện, các công trình thủy lợi, các chợ nông thôn...

+ Vốn ODA góp phần hỗ trợ Việt Nam xây dựng và hoàn thiện khung thể chế, pháp lý, thông qua việc cung cấp chuyên gia quốc tế, những kinh nghiệm và tập quán tốt của quốc tế và khu vực trong lĩnh vực pháp luật, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

+ Vốn ODA có vai trò tích cực hỗ trợ phát triển khoa học-công nghệ, nâng

cao năng lực con người qua việc đào tạo và đào tạo lại hàng vạn cán bộ Việt Nam trong thời gian qua trên rất nhiều lĩnh vực như: nghiên cứu cơ bản và ứng dụng khoa học, công nghệ, quản lý kinh tế và xã hội, thông qua việc cung cấp học bổng nhà nước, cử chuyên gia nước ngoài để đào tạo tại chỗ trong quá trình thực hiện các chương trình, dự án ODA, chuyển giao công nghệ và kinh nghiệm quản lý tiên tiến, cung cấp trang thiết bị nghiên cứu và triển khai... Nước tiếp nhận vốn ODA sẽ tiếp nhận được nền khoa học, kỹ thuật công nghệ hiện đại tiên tiến từ các nước đã phát triển trên thế giới thông qua các chương trình, dự án ODA dưới hình thức hỗ trợ hợp tác kỹ thuật độc lập, hỗ trợ dự án đầu tư.

+Vốn ODA bổ sung nguồn ngoại tệ góp phần cải thiện cán cân thanh toán. Hầu hết các quốc gia đang phát triển đang trong quá trình công nghiệp hóa hiện đại hóa đều có nhu cầu cao về ngoại tệ và nhập khẩu hàng hóa rất lớn, do đó các quốc gia này thường xuyên phải đối mặt với sự thiếu hụt nghiêm trọng ngoại tệ và thâm hụt nặng nề cán cân thanh toán. Vì vậy, nguồn vốn ODA là nguồn ngoại tệ bổ sung rất cần thiết cho nước tiếp nhận vốn ODA, qua đó giúp bù đắp sự thiếu hụt ngoại tệ và cải thiện cán cân thanh toán.

+Vốn ODA là dòng vốn đầu tư từ nước ngoài, trực tiếp làm tăng lượng vốn đầu tư gián tiếp trên thị trường vốn trong nước, có tác động tích cực, kích thích gia tăng vốn đầu tư gián tiếp trong nước, góp phần tích cực vào phát triển thị trường tài chính nói riêng, hoàn

thiện các thể chế và cơ chế thị trường nói chung

-Những tác động tiêu cực của đầu tư vốn ODA.

+Vốn ODA chủ yếu là vốn vay nợ nước ngoài bằng ngoại tệ, phải hoàn trả cả gốc và lãi. Vì vậy, nếu sử dụng vốn kém hiệu quả, để xảy ra tình trạng thất thoát, tham nhũng, lãng phí sẽ làm gia tăng gánh nặng nợ nước ngoài của quốc gia, ảnh hưởng xấu đến tiến trình phát triển kinh tế-xã hội.

+Vốn ODA mang yếu tố kinh tế-chính trị, việc vay nợ và nhận viện trợ ODA luôn gắn với những điều kiện kinh tế-chính trị có lợi cho các nước cung cấp ODA. Về lâu dài, việc vay nợ ODA tích tụ quá lớn, sử dụng kém hiệu quả, mất khả năng chi trả, nước nhận tài trợ có nguy cơ xảy ra khủng hoảng nợ, gây bất ổn nền tài chính tiền tệ quốc gia, làm kìm hãm phát triển kinh tế, có nguy cơ ảnh hưởng đến vị thế chính trị và chủ quyền quốc gia.

+Vì lãi suất của vốn ODA thấp hoặc bằng không, thời hạn hoàn vốn dài nên không thúc đẩy, tăng cường quản lý sử dụng nguồn vốn này một cách hiệu quả như các nguồn vốn tín dụng thương mại khác. Vì vậy, các chủ đầu tư công trình, dự án thường chủ quan, trông chờ, y lại vào Nhà nước, do đó hiệu quả đầu tư không cao, tác động xấu đến tiến trình phát triển kinh tế-xã hội.

+Việc sử dụng nguồn vốn ODA chịu sự giám sát, tuân thủ những điều kiện nhất định của nhà tài trợ. Ví dụ như

nguồn vốn đầu tư này chỉ được đầu tư vào dự án này, khoản mục này mà không được đầu tư vào dự án khác hoặc khoản mục khác. Đầu tư phải theo quy định, sự kiểm định của nước tài trợ, tùy theo những mục đích nhất định hoặc điều kiện phải sử dụng các chuyên gia, kỹ sư, công nghệ, máy móc của nước tài trợ, hoặc phải mua hàng hóa, vật tư, thiết bị của nước tài trợ. . .Tất cả những điều đó làm hạn chế tính chủ động và hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA.

+Trong các điều kiện của vốn ODA, có điều kiện trong việc giải ngân, có phí bảo đảm về cam kết giải ngân, do đó thường gây áp lực trong công tác quản lý, giải ngân, dẫn đến việc phân bổ nguồn vốn ODA về quy mô, cơ cấu các dự án đầu tư không hợp lý, làm hạn chế hiệu quả đầu tư.

+ Nước tiếp nhận ODA có thể gặp rủi ro về tỷ giá và lãi suất. Các khoản vay ODA được thực hiện bằng đồng tiền của nước tài trợ, do đó nếu tỷ giá dao động theo hướng bất lợi, đồng tiền nước tài trợ lên giá sẽ khiến giá trị vốn ODA phải hoàn lại tăng lên từ đó gánh nặng trả nợ của nước tiếp nhận vốn ODA cũng tăng lên. Nước tiếp nhận vốn ODA cũng sẽ gặp rủi ro về lãi suất khi một số khoản vay ODA áp dụng lãi suất cao hơn lãi suất ưu đãi hoặc lãi suất thả nổi mà lãi suất biến động theo chiều hướng bất lợi cho nước tiếp nhận vốn ODA.

+Nước tiếp nhận nguồn vốn ODA phần lớn là những nước nghèo và nước

đang phát triển, vì vậy trình độ năng lực tổ chức, quản lý ở những nước này chưa cao, quản lý lỏng lẻo không chặt chẽ sẽ tạo điều kiện phát sinh những vấn đề tiêu cực như: tham nhũng, lợi ích nhóm; phát sinh tình trạng lãng phí nguồn vốn như: tiến độ thực hiện dự án chậm, dự án đã hoàn thành nhưng không phát huy được hiệu quả, đầu tư dàn trải không mang lại lợi ích kinh tế, tỷ suất lợi nhuận đầu tư trong các dự án ODA thấp hơn so với các dự án tương tự làm từ các nguồn vốn khác.

2. Thực trạng huy động và quản lý vốn ODA.

2.1. Tình hình thu hút và quản lý vốn ODA.

- Quy mô ký kết và giải ngân vốn ODA.

Từ năm 1993, tại Hội nghị các nhà tài trợ dành cho Việt Nam được tổ chức tại Paris (Pháp), Việt Nam chính thức thiết lập quan hệ với cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế, mở đầu quá trình huy động nguồn vốn ODA cho Việt Nam. Hơn 27 năm qua, vốn đầu tư ODA đã góp phần quan trọng trong sự nghiệp đổi mới và phát triển kinh tế - xã hội, phát triển mối quan hệ hợp tác, hữu nghị với các nước và các tổ chức tài chính quốc tế trên thế giới, tạo điều kiện thuận lợi cho Việt Nam hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng hơn. Công tác vận động, thu hút và sử dụng vốn ODA đã đạt nhiều kết quả tích cực trên cả ba mặt cam kết, ký kết và giải ngân, thể hiện ở bảng 1.

Qua bảng 1 cho thấy, trong 27 năm qua các nhà tài trợ đã ký kết cung ứng vốn ODA cho Việt Nam với tổng số vốn là 86.570,62 triệu USD; số vốn đã giải ngân là 65.373 triệu USD. Tuy nhiên, so với số vốn cam kết, số vốn giải ngân trong thời kỳ 1993-2012 chiếm bình quân khoảng 48% trên tổng

số vốn cam kết, gần 52% số vốn còn lại bị tồn đọng, làm cho tiến độ thực hiện dự án bị chậm và kéo dài, làm giảm hiệu quả sử dụng vốn, hạn chế khả năng trả nợ, ảnh hưởng xấu đến thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

Bảng 1: Quy mô cam kết, ký kết và giải ngân vốn ODA giai đoạn 1993-2020

Đơn vị: Triệu USD

Năm	Cam kết (C)	Ký kết (S)	Giải ngân (D)	D/C (%)
1993-1995	6.131,00	4.954,07	1.875,00	30,58%
1996-2000	11.546,50	9.006,63	6.142,00	53,19%
2001-2005	14.889,20	11.394,62	7.887,00	52,97%
2006-2012	45.629,02	34.183,78	21.699,00	47,56%
2013-2020		27.031,52	27.770,00	
Tổng cộng	78.195,72	86.570,62	65.373,00	

*Ghi chú: Từ năm 2013 các nhà tài trợ không thực hiện cam kết

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Cơ cấu vốn ODA phân theo phương thức huy động.

Cấu phần vốn ODA bao gồm: Vốn ODA viện trợ không hoàn lại, vốn vay ODA và vốn vay ưu đãi. Thuật ngữ “Vay ưu đãi” theo Luật Quản lý nợ công là các khoản vay có điều kiện ưu đãi hơn so với vay thương mại, nhưng yếu tố không hoàn lại chưa đạt tiêu chuẩn của vốn vay ODA, tương đương với thuật ngữ “Vốn vay kém ưu đãi” mà nhà tài trợ thường sử dụng. ADB và

WB là những nhà tài trợ đi tiên phong trong việc mở các kênh vốn vay kém ưu đãi. Đối với ADB là nguồn vốn vay thông thường (OCR) và WB là nguồn vốn vay kém ưu đãi của Ngân hàng Tái thiết và Phát triển (IBRD) nằm trong Nhóm Ngân hàng Thế giới. Một số nhà tài trợ cũng cung cấp các nguồn vốn vay kém ưu đãi như vốn vay phát triển của CHLB Đức, vốn F3 của Pháp, vốn tài trợ phát triển khác (OOF) của Nhật Bản... Cơ cấu vốn

ODA giai đoạn 1993-2020 thể hiện ở bảng 2.

Bảng 2: *Vốn ODA ký kết phân theo nguồn vốn giai đoạn 1993-2020*

Đơn vị: Triệu USD

Năm ký kết	Tổng số	Viện trợ không hoàn lại	Vay ODA	Vay ưu đãi
1993-`1995	4.695,98	572,32	4.123,66	
1996-2000	9.006,63	1.918,73	7.087,90	
2991-2005	11.494,62	2.097,50	9.397,12	
2006-2010	21.486,66	1.632,24	19.644,42	210,00
2011-2015	28.215,45	1.405,96	25.932,49	877,00
2016-2020	11.764,76	40,46	11.187,99	536,31
Tổng cộng	86.664,10	7.667,21	77.373,58	1.623,31

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Cơ cấu vốn ODA phân theo ngành kinh tế.

Trong giai đoạn 1993-2020, vốn ODA được tập trung đầu tư vào lĩnh vực sau đây: Xây dựng hạ tầng giao thông vận tải, bưu chính viễn thông; xây dựng các công trình thủy điện, nhiệt điện và năng lượng tái tạo, lưới điện và trạm phân phối điện; Các công trình hạ tầng đô thị, bảo vệ môi trường như cấp, thoát nước, xử lý nước thải; Các dự án phòng, chống, giảm nhẹ rủi ro thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu; Các chương trình và dự án phát triển nông nghiệp, nông thôn như thủy lợi, giao thông nông thôn, nước sạch và

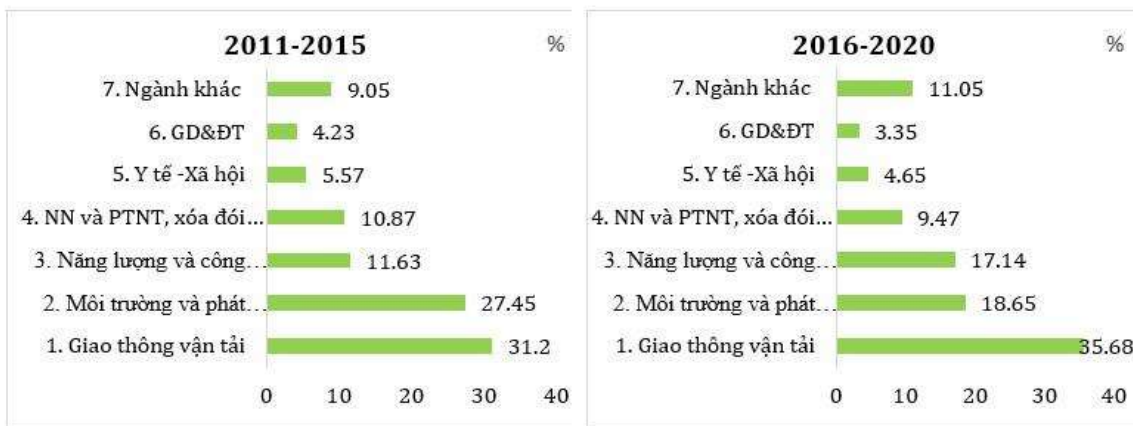
vệ sinh môi trường, phát triển lưới điện nông thôn; Các công trình dự án y tế, giáo dục đào tạo, phát triển nguồn nhân lực; Các công trình dự án khoa học kỹ thuật và chuyển giao công nghệ, xây dựng các khu công nghệ cao; Các dự án hỗ trợ xây dựng và cải cách chính sách, thể chế. . .

Qua biểu đồ 1 cho thấy, vốn ODA trong thời kỳ 2011-2020 được đầu tư vào các ngành giao thông vận tải và bưu chính viễn thông khoảng 33 %; đầu tư vào môi trường và phát triển đô thị khoảng 23 %; đầu tư vào năng lượng và công nghiệp khoảng 14,5%; đầu tư vào nông nghiệp, phát triển nông thôn, xóa

đổi giảm nghèo khoảng 10,2 %; đầu tư vào các ngành y tế, xã hội, giáo dục đào tạo khoảng 9%; số còn lại 10,3 % được đầu tư vào các ngành khác (Khoa học công nghệ, tăng cường thể chế. . .). Như vậy, có khoảng 57,7 % được đầu tư vào các lĩnh vực xây dựng hạ tầng giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, năng lượng, công nghiệp, nông nghiệp,

nông thôn, có tác động thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong ngắn hạn. Có khoảng 42,3 % được đầu tư vào các lĩnh vực y tế, giáo dục, môi trường, phát triển nhân lực. . .có tác động thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong dài hạn hoặc không trực tiếp tác động thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Biểu đồ 1: Cơ cấu vốn ODA theo ngành kinh tế thời kỳ 2011-2020 (%)



Nguồn: Trung tâm NCIF- Bộ Kế hoạch và Đầu tư

- Cơ cấu Vốn ODA ký kết phân theo vùng, lãnh thổ

Trong thời gian qua, việc thu hút và phân bổ vốn ODA cho các vùng, lãnh thổ được căn cứ vào quy hoạch tổng thể kinh tế-xã hội của các vùng, miền trong cả nước, căn cứ vào kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm của Chính phủ, đồng thời còn kết hợp với sự tư vấn của nhà tài trợ nước ngoài. Đối với các dự án vay vốn ODA, việc bố trí nơi thực hiện dự án còn phải tính toán hiệu quả kinh tế, đảm bảo khả năng thu hồi vốn để trả nợ, do đó được bố trí ở các vị trí thuận lợi như ở vùng đồng bằng

và các thành phố lớn. Đối với các dự án sử dụng vốn viện trợ không hoàn lại thường được sử dụng đầu tư vào các lĩnh vực y tế, giáo dục, giảm nghèo, phát triển nông nghiệp, nông thôn. . .được bố trí ở vùng miền núi phía Bắc, các tỉnh Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long. Đối với các dự án xây hạ tầng kinh tế như đường sá, bến cảng, sân bay, các dự án năng lượng, sản xuất phân phối điện, khí đốt. . .được bố trí ở những vị trí thích hợp nhằm phục vụ liên tỉnh, liên vùng. Vốn ODA ký kết phân theo vùng, lãnh thổ giai đoạn 2006-2020 được thể hiện ở bảng 3.

Bảng 3: Vốn ODA ký kết phân theo vùng, lãnh thổ giai đoạn 2006-2020

Vùng	2006-2010		2011-2015		2015-2020	
	Số vốn (triệu USD)	Cơ cấu (%)	Số vốn (triệu USD)	Cơ cấu (%)	Số vốn (triệu USD)	Cơ cấu (%)
1. Đồng bằng sông Hồng	10.424,85	22,03	4.557,57	16,40	670,93	5,46
2. Miền núi và trung du phía Bắc	2.405,47	3,03	723,92	2,61	956,11	7,78
3. Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	7.525,47	9,33	3.312,22	11,92	1.400,56	11,39
4. Tây Nguyên	1.368,50	0,53	416,04	1,50	236,18	1,92
5. Đông Nam Bộ	6.300,78	7,48	3.312,78	11,92	1.492,14	12,14
6. Đồng bằng sông Cửu Long	3.954,94	4,87	2.238,54	8,06	940,96	7,66
7. Liên vùng (*)	25.242,71	55,81	12.915,93	46,49	6.594,57	53,65

Ghi chú: (*) Các địa phương thụ hưởng gián tiếp hoặc thụ hưởng một phần nhưng không cụ thể về vốn của từng địa phương

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Qua bảng 3 cho thấy, trong thời kỳ 2006-2020, có trên 50 % vốn ODA được tập trung đầu tư vào các dự án liên vùng. Đối với các vùng địa phương, trong giai đoạn 2006-2015 vốn được tập trung vào các vùng Đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ và Duyên Hải Miền Trung và Đông Nam Bộ. Đến giai đoạn 2016-2020 vốn được tập trung ở vùng Bắc Trung Bộ và Duyên Hải Miền Trung và Đông Nam Bộ. Đối với vùng Miền núi và trung du phía Bắc, Tây Nguyên, Đồng bằng sông Cửu Long

vẫn còn chiếm tỷ trọng thấp, tuy vậy, trong giai đoạn 2016-2020 vùng Miền núi và trung du phía Bắc đã được nâng lên 7,78%, tăng gấp 3 lần với giai đoạn trước đó.

2.2. Đánh giá thực trạng thu hút và sử dụng vốn ODA

NHỮNG THÀNH QUẢ ĐẠT ĐƯỢC

- Quy mô vốn ODA gia tăng qua các năm, đã tập trung đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội, có

tác động thúc đẩy phát triển sản xuất, tăng trưởng GDP, bảo vệ môi trường, nâng cao đời sống nhân dân.

Trong giai đoạn 1993-2020, nguồn vốn ODA đã tập trung xây dựng nhiều công trình hạ tầng kinh tế-xã hội mang tầm quốc gia, có thể kể đến một số công trình lớn nổi bật như: Nâng cấp Quốc lộ 1, là tuyến huyết mạch Bắc Nam; nâng cấp quốc lộ 5, 18, 10 thuộc tam giác phát triển kinh tế phía Bắc (Hà Nội – Hải Phòng – Quảng Ninh); đường xuyên Á nối với Campuchia, Quốc lộ 9 nối với Lào; hầm Hải Vân; cầu Mỹ Thuận, cầu Cần Thơ, Bãi Cháy, Thanh Trì, Nhật Tân ; Vĩnh Thịnh; Đường cao tốc như Hà Nội – Thái Nguyên, Nội Bài –Lào Cai, TP. HCM - Long Thành - Dầu Giây, TP HCM-Trung Lương, Nhật Tân – Nội Bài, Đà Nẵng - Quảng Ngãi, Bến Lức - Long Thành. Đường sắt đô thị như: Cát Linh – Hà Đông, Ngọc Hồi – Gia Lâm, Nhổn – Ga Hà Nội, Bến Thành – Suối Tiên; Về lĩnh vực năng lượng, xây dựng các nhà máy điện lớn như: Thủy điện Đami, thủy điện Yali, nhiệt điện Phả Lại 1, nhiệt điện Phú Mỹ. Về lĩnh vực Y tế, nâng cấp các bệnh viện Chợ Rẫy, bệnh viện Bạch Mai, bệnh viện TW Huế.. .Và nhiều công trình dự án lớn khác trong các lĩnh vực giao thông vận tải, năng lượng, nông nghiệp, nông thôn, hạ tầng đô thị, vệ sinh môi trường, giáo dục, y tế. . . . Các công trình cơ sở hạ tầng đã phát huy tác dụng tốt, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và cải thiện đời sống cho người dân. Nhờ đó, trong thời kỳ 2000-2020, tăng trưởng GDP ổn định bình quân hàng năm 6,2 %, thu nhập quốc

dân bình quân đầu người từ 402 USD/người năm 2000 tăng lên 2.785,72 USD/người năm 2021. Đời sống người dân ngày càng được nâng cao, bộ mặt xã hội ngày càng được phát triển đổi mới.

-Vốn ODA đã được đầu tư vào các dự án, chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo, văn hóa, xã hội, y tế, giáo dục, phát triển nông nghiệp, nông thôn; nước sạch, vệ sinh môi trường; nhà ở xã hội . . .đã góp phần giảm nghèo, nâng cao chất lượng sống và cải thiện sự công bằng xã hội.

Trong giai đoạn 2000-2020, Chính phủ đã ban hành và thực hiện 16 chương trình mục tiêu quốc gia, trong đó có các chương trình được đầu tư với quy mô lớn như: Chương trình 134-135 đầu tư cho vùng đồng bào dân tộc ở miền núi; chương trình giảm nghèo bền vững, chương trình xây dựng nông thôn mới; chương trình nước sạch và vệ sinh môi trường; chương trình mục tiêu y tế, dân số, vệ sinh an toàn thực phẩm; chương trình giáo dục và đào tạo; chương trình nhà ở xã hội. . .Các chương trình nêu trên được đầu tư bằng nhiều nguồn vốn, trong đó có nguồn vốn ODA, đặc biệt là vốn ODA viện trợ không hoàn lại. Nhờ vậy, chất lượng cuộc sống người dân ngày càng được nâng cao, tỷ lệ hộ dùng nước sạch hợp vệ sinh tăng từ 90,5% năm 2010 lên 95,7% năm 2020; tỷ lệ hộ sử dụng điện sinh hoạt tăng từ 97,2% năm 2010 lên 99 % năm 2020; tỷ lệ hộ nghèo trong cả nước đã giảm dần qua các năm, từ 14,2% năm 2010 giảm xuống 3,75%

năm 2020, khoảng cách giàu nghèo giữa các vùng miền được rút ngắn, công bằng xã hội ngày càng được cải thiện và có nhiều bước tiến mới.

-Vốn ODA đã giúp Việt Nam tiếp nhận công nghệ, khoa học kỹ thuật hiện đại của thế giới, góp phần đẩy mạnh tiến trình hội nhập kinh tế thế giới, nâng cao năng lực quản lý, cải thiện môi trường đầu tư trong nước và gia tăng sự tín nhiệm của quốc gia đối với cộng đồng thế giới.

Vốn ODA đã tích cực hỗ trợ phát triển khoa học-công nghệ, nâng cao năng lực con người qua việc đào tạo và đào tạo lại hàng vạn cán bộ Việt Nam trong thời gian qua trên rất nhiều lĩnh vực như: nghiên cứu cơ bản và ứng dụng khoa học, công nghệ, quản lý kinh tế và xã hội, thông qua việc cung cấp học bổng nhà nước, cử chuyên gia nước ngoài để đào tạo tại chỗ trong quá trình thực hiện các chương trình, dự án ODA, chuyển giao công nghệ và kinh nghiệm quản lý tiên tiến, cung cấp trang thiết bị nghiên cứu và triển khai... Nhờ vậy, Việt Nam đã tiếp nhận được nền khoa học, kỹ thuật công nghệ hiện đại tiên tiến từ các nước đã phát triển trên thế giới thông qua các chương trình, dự án ODA dưới hình thức hỗ trợ hợp tác kỹ thuật độc lập, hỗ trợ dự án đầu tư.

Quy mô thu hút vốn ODA đã gia tăng nhanh chóng. Trong hơn 37 năm qua, Việt Nam đã được các nhà tài trợ ODA ký kết 86.664 triệu USD, trong đó đã giải ngân 65.373 triệu USD (bảng 1). Điều đó thể hiện sự ủng hộ mạnh mẽ

của cộng đồng thế giới đối với quá trình phát triển kinh tế của Việt Nam; Thể hiện sự tín nhiệm của các Nhà tài trợ nước ngoài trong quá trình đầu tư vào Việt Nam; Thể hiện sự phát triển lớn mạnh của Việt Nam trong quá trình hội nhập với nền kinh tế thế giới, tạo điều kiện cho Việt Nam nâng cao trình độ khoa học công nghệ, năng lực quản lý và từng bước hoàn thiện các tiêu chuẩn kỹ thuật cũng như hệ thống các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội trên nhiều khía cạnh khác nhau.

NHỮNG TỒN TẠI, HẠN CHẾ

-Tiến độ giải ngân vốn ODA và vốn vay ưu đãi nước ngoài rất chậm, đã phát sinh nhiều hệ lụy như: Chính phủ sẽ phải trả phí cam kết cao hơn; các dự án phải trả chi phí cao hơn; chi phí quản lý dự án cũng tăng lên theo thời gian.

Trong giai đoạn 1993-2012, nhìn chung tiến độ giải ngân vốn ODA và vốn vay ưu đãi nước ngoài của Việt Nam rất chậm, chỉ chiếm khoảng 48% so với số vốn cam kết. Năng lực hấp thụ nguồn vốn ODA của quốc gia, cũng như ở cấp ngành và địa phương chưa đáp ứng được yêu cầu. Nhiều chương trình, dự án còn chậm tiến độ. Tỷ lệ giải ngân nguồn vốn ở nước ta thấp hơn so với tỷ lệ giải ngân trung bình 10% của các nước nhận viện trợ khác. *Theo tính toán của ADB, nếu Việt Nam cải thiện được tỷ lệ giải ngân nguồn vốn ODA thì tốc độ tăng trưởng GDP có thể tăng thêm 0,5-1% [11].* Nguyên nhân chủ yếu là do vướng mắc trong việc bố trí, điều

chính kế hoạch vốn đầu tư công trung hạn theo Luật đầu tư công, do vướng mắc trong các thủ tục đầu tư, giải phóng mặt bằng, cho vay lại, các điều kiện giải ngân; do sự phức tạp của quy trình và thủ tục giữa Việt Nam và các nhà tài trợ. . .Việc chậm trễ trong giải ngân vốn vay ODA và vay ưu đãi đã làm phát sinh tăng các khoản chi chí vay và sử dụng vốn ODA của Chính phủ. Năng lực hấp thụ vốn vay ODA và viện trợ nước ngoài của quốc gia, ngành, địa phương và những dự án cụ thể còn hạn chế, kéo dài thời gian thực hiện, chậm phát huy hiệu quả.

- Cơ cấu đầu tư ODA giữa các ngành và vùng miền chưa hợp lý, đầu tư vào các lĩnh vực giáo dục, y tế, xã hội, nông nghiệp, nông thôn.. . chưa thích đáng; chưa chú trọng đầu tư vào các vùng Miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long. . làm hạn chế việc phát huy lợi thế giữa các vùng miền, hạn chế công cuộc xóa đói giảm nghèo và cải thiện sự công bằng xã hội.

Trong giai đoạn vừa qua, vốn ODA đầu tư vào các lĩnh vực giáo dục, y tế, xã hội, nông nghiệp, nông thôn, xóa đói giảm nghèo chỉ chiếm khoảng 10,2 %; đầu tư vào các ngành y tế, xã hội, giáo dục đào tạo khoảng 9%; đầu tư vào các vùng Miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long là những vùng kém phát triển, chiếm khoảng 12%. Riêng Miền núi và trung du phía Bắc giai đoạn 2016-2020 được tăng lên 7,78 so với 2,61 giai đoạn trước đó (bảng 4). Với đặc điểm của dòng vốn ODA là đầu

tư cho các nước nghèo và kém phát triển thì cơ cấu đầu tư về ngành nghề và vùng miền của Việt Nam như trên là chưa hợp lý. Từ đó, làm hạn chế việc phát huy lợi thế giữa các vùng miền, hạn chế công cuộc xóa đói giảm nghèo và cải thiện sự công bằng xã hội.

- Nhiều công trình, dự án đầu tư ODA đội vốn, chậm tiến độ, thời gian thực hiện dự án kéo dài dẫn đến hiệu quả thấp. Tình trạng thất thoát, tham nhũng, lãng phí ở các dự án ODA tại các doanh nghiệp Nhà nước chưa được ngăn chặn kịp thời.

Bên cạnh nhiều công trình dự án đầu tư ODA đã phát huy tốt hiệu quả, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội và cải thiện đời sống cho người dân thì vẫn có không ít công trình, dự án được đầu tư với quy mô lớn đã không đem lại hiệu quả như mong muốn. Trong công tác quản lý, giám sát quá trình thực hiện các công trình dự án vẫn còn nhiều lỏng lẻo, thiếu chặt chẽ, vì vậy tình trạng thất thoát, lãng phí chưa được ngăn chặn kịp thời, gây thất thoát vốn của Nhà nước rất lớn, nhất là các vụ án lớn gây thất thoát hàng trăm, hàng nghìn tỷ đồng ở các Tập đoàn, tổng công ty, doanh nghiệp Nhà nước xảy ra trong thời gian qua. *Điển hình nhất là dự án đường sắt trên cao Cát Linh - Hà Đông kéo dài thời gian thi công 10 năm, 4 lần xin lùi tiến độ và đội vốn từ 552 triệu USD lên 868 triệu USD. Bên cạnh đó, 1/3 trong số 12 dự án thua lỗ thuộc ngành Công Thương hàng nghìn tỷ đồng đang đắp chiếu (sử dụng vốn vay từ Trung Quốc), chẳng hạn Nhà máy Đạm Ninh Bình,*

đầu tư giai đoạn 2 Nhà máy Đạm Hà Bắc, dự án mở rộng giai đoạn 2 Gang thép Thái Nguyên.. [7]. Dự án xây dựng đường sắt đô thị Hà Nội tuyến 2, đoạn Nam Thanh Long - Trần Hưng Đạo tăng từ gần 20.000 tỉ đồng lên khoảng 52.000 tỉ đồng và sau thẩm định được hạ xuống gần 33.569 tỉ đồng; dự án xây dựng tuyến đường sắt đô thị TP.HCM tuyến 1 đoạn Bến Thành - Suối Tiên từ hơn 17.000 tỉ đồng lên hơn 47.000 tỉ đồng; dự án đường sắt đô thị đoạn Nhôn- ga Hà Nội vay của Pháp, ADB tăng từ 783 triệu euro lên hơn 1,17 tỉ euro...[8]. *Tình trạng tham nhũng và hối lộ trong sử dụng nguồn vốn ODA như vụ việc tại Ban quản lý 18 thuộc Bộ Giao thông vận tải (2005); vụ án nhận hối lộ tại dự án Đại lộ Đông-Tây năm 2008 tại TP. Hồ Chí Minh và gần đây nhất là vụ nhận hối lộ tại dự án Đường sắt đô thị Hà Nội vào năm 2014. Từ năm 2014 trở lại đây, giá trị giải ngân lại liên tục giảm và nếu so với chính năm 2014 là rất thấp (năm 2019 giải ngân chỉ bằng 29,25% của năm 2014)[11].*

-Những điều kiện ràng buộc của vốn vay ODA về mua hàng hóa, chuyển giao công nghệ, lựa chọn nhà thầu, sử dụng chuyên gia của nhà tài trợ, công thêm phí cam kết, phí quản lý. . làm cho “giá thành” nhiều khoản vay tăng lên, thậm chí bằng hoặc cao hơn vay thương mại.

Một số khoản vay ưu đãi có kèm theo điều kiện ràng buộc như: phải mua hàng hóa của nước tài trợ, phải sử dụng công nghệ, kỹ thuật của nước tài trợ (dù lạc

hậu), phải lựa chọn nhà thầu do nhà tài trợ chỉ định, phải sử dụng chuyên gia của nhà tài trợ (với mức lương rất cao) khiến chi phí vay thực tế có thể cao hơn nhiều so với những trường hợp có đấu thầu cạnh tranh. Đồng thời, công thêm phí cam kết, phí quản lý. . . làm cho “giá thành” nhiều khoản vay tăng lên, thậm chí bằng hoặc cao hơn vay thương mại. *Theo tính toán của ông Đỗ Thiên Anh Tuấn, lãi suất vay ODA hiện từ 1 - 3%, song nếu quy đổi từ các chi phí phi thương mại như phí cam kết, phí quản lý, phí điều chỉnh đội vốn, phí quan hệ... phí tổn của nền kinh tế phải chịu từ nguồn vốn ODA cực kỳ đắt đỏ, lên đến 10%, thậm chí đến 13 - 14%*[8]. Ngoài ra, rủi ro do tác động bất lợi của biến động tỷ giá, nhất là việc lên giá của đồng tiền ngoại tệ vay ODA và vay ưu đãi so với đồng Việt Nam, có thể làm tăng nghĩa vụ trả nợ gốc và lãi vay ODA

NGUYỄN NHÂN TÒN TẠI, HẠN CHẾ

-Tình trạng giải ngân chậm, tiến độ thực hiện dự án ODA kéo dài là do những nguyên nhân chủ yếu sau đây:

Công tác chuẩn bị đầu tư, thiết kế dự án không đảm bảo yêu cầu. Nhiều dự án do chuẩn bị đầu tư dự án không kỹ, áp dụng các công nghệ nhanh chóng thay đổi dẫn đến phải điều chỉnh lại thiết kế, tăng chi phí, phải tiến hành các thủ tục gia hạn thời gian thực hiện dự án, ảnh hưởng đến khả năng hấp thụ, giải ngân vốn ODA. **Chất lượng thiết kế một số**

dự án chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế và chưa phù hợp với điều kiện cụ thể nên trong quá trình triển khai thực hiện Dự án phải bổ sung, sửa đổi, điều chỉnh nhiều lần, dẫn đến lãng phí rất nhiều thời gian

Các bộ, cơ quan trung ương và địa phương chưa ưu tiên bố trí đủ và kịp thời vốn đối ứng cho các dự án ODA dẫn đến công tác giải phóng mặt bằng không thực hiện được, một số gói thầu đã triển khai nhưng không có mặt bằng thi công công trình. Việc thiếu vốn đối ứng để trả thuế VAT,... cho nhà thầu cũng gây ảnh hưởng không nhỏ trong việc hấp thụ, giải ngân nhiều chương trình, dự án hiện nay. Việc cân đối vốn đối ứng ODA từ nguồn thu từ đất của nhiều địa phương tiềm ẩn nhiều rủi ro trong trường hợp không bán được đất.

Công tác tổ chức thực hiện một số dự án còn bất cập, nhất là khâu chuẩn bị đầu tư, thẩm định, phê duyệt, lựa chọn nhà thầu, ký kết hợp đồng; một số chủ đầu tư, Ban quản lý dự án còn bị động, lúng túng trong quá trình chuẩn bị, thực hiện dự án và tiếp nhận nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi; việc phát huy, trao đổi kinh nghiệm trong việc tiếp nhận, triển khai các dự án ODA chưa được tận dụng.

-Năng lực của đội ngũ cán bộ quản lý ODA còn nhiều hạn chế và yếu kém, cùng với đó là vì “lợi ích nhóm” đã gây ra nhiều tiêu cực, tham nhũng, thất thoát, lãng phí.

Một trong những nguyên nhân chủ quan dẫn đến đầu tư ODA kém hiệu

quả, gây thất thoát, lãng phí là vì năng lực của đội ngũ cán bộ quản lý ODA, các Ban quản lý dự án ODA còn nhiều hạn chế và yếu kém, cùng với đó là vì “lợi ích nhóm”. Năng lực đội ngũ cán bộ quản lý yếu kém dẫn đến việc đàm phán, thương thảo, ký kết với nhà tài trợ bị động, yếu thế, gây thiệt thòi cho Việt Nam; Nhiều cán bộ còn hạn chế về chuyên môn mua sắm, đấu thầu, quản lý tài chính nhất là về ngoại ngữ nên khả năng trao đổi, đàm phán trực tiếp với cán bộ của nhà tài trợ còn khó khăn. Nhiều cán bộ hạn chế về năng lực để chỉ đạo, điều hành, giám sát trong quá trình thực thi dự án, đặc biệt là các vấn đề điều chỉnh giá, xử lý phát sinh theo thông lệ quốc tế. Việc chọn lựa đối tác, quyết định phê duyệt dự án, quyết định phê duyệt cho vay lại vốn ODA một số dự án. . . thiếu khách quan, không vì lợi ích của cộng đồng mà vì “lợi ích nhóm”, đã gây ra nhiều thất thoát, lãng phí, tham nhũng trong đầu tư ODA. “. *lĩnh vực đầu tư công nào cũng phát hiện có tham nhũng, lãng phí mà nguyên nhân chủ yếu là quản lý yếu kém và “lợi ích nhóm”, . . . tình trạng đầu tư công dàn trải, kém hiệu quả, có dấu hiệu “lợi ích nhóm” vẫn tiềm ẩn, chưa chấm dứt ”[10]*

-Công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán vẫn còn nhiều hạn chế, chưa phát hiện và ngăn chặn kịp thời nhiều vụ việc tiêu cực, tham nhũng lớn trong đầu tư ODA.

Công tác thanh tra, kiểm tra và kiểm toán đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc giám sát, phát hiện những sai

phạm, tiêu cực, tham nhũng. . . trong quá trình thực thi đầu tư ODA, qua đó để có biện pháp ngăn chặn, chấn chỉnh và xử lý kịp thời những vi phạm nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư. . . Tuy vậy, thời gian qua công tác thanh tra, kiểm tra vẫn còn hiệu hạn chế, hiệu quả chưa cao, “*Thanh tra trách nhiệm triển khai nhiều, nhưng hiệu quả chưa cao, sự tác động và chuyển biến sau thanh tra còn chậm. . .*”[4]. Đối với công tác kiểm toán cũng có nhiều hạn chế, thiếu tính nghiêm minh của pháp luật, “*kết luận của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) vẫn thường cả nể, né tránh, thậm chí “giơ cao đánh khẽ”. . .*”[4]. Thực tiễn cho thấy, nhiều vụ việc tiêu cực, lãng phí lớn xảy ra trong giai đoạn vừa qua đều đã được các cơ quan thanh tra, kiểm toán thực hiện kiểm tra, kiểm toán nhiều lần, nhưng vẫn không phát hiện và có biện pháp ngăn chặn kịp thời.

3. Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý vốn ODA.

- Cân nhắc chọn lựa các đối tác, loại hình, kỳ hạn vay, thời gian ân hạn, lãi suất, tỷ giá, phương thức trả nợ và các điều kiện ràng buộc khác đối với việc vay vốn ODA nhằm tránh những bất lợi, giảm thiểu chi phí vay nợ và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn vay.

Trong giai đoạn hiện nay, khi Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình thì ODA không còn là “ân huệ” của các nhà tài trợ dành cho nước ta như trước đây nữa. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã cảnh báo: “*vốn vay ODA bắt đầu bộc lộ hạn chế như lãi suất tăng*

dần. Nếu Việt Nam không cân nhắc kỹ có thể rơi vào bẫy “ODA và vay ưu đãi” khi lãi suất vay và phí thu xếp vốn cao hơn so với mức lãi suất vay thương mại trên thị trường vốn trong nước” [9]. Tuy nhiên, theo đề án “*Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài giai đoạn 2021 - 2025*” của Chính phủ đã ban hành thì trong thời gian tới nguồn vốn ODA và vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài vẫn là một trong những nguồn lực quan trọng để đầu tư cho những công trình cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội trọng điểm, có tính lan tỏa cao và quan trọng. Khi không còn nhiều điều kiện ưu đãi như trước đây, buộc chúng ta phải vay vốn với những điều kiện ít ưu đãi hơn. Vì vậy, để huy động và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn ODA và vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, trong thời gian tới chúng ta cần phải thông minh hơn, cân nhắc lựa chọn đối tác, loại hình, kỳ hạn vay, thời gian ân hạn, lãi suất, tỷ giá, phương thức trả nợ và các điều kiện ràng buộc khác một cách hết sức thận trọng, so sánh thật khách quan giữa vay ODA, vay vốn ưu đãi và vay thương mại để không rơi vào bẫy “ODA và vay ưu đãi” như một số nước đã vấp phải.

- Nâng cao năng lực thẩm định kỹ thuật, công nghệ, máy móc thiết bị, vật tư hàng hóa nhập khẩu kèm theo điều kiện ràng buộc trong hợp đồng vay vốn ODA và vay ưu đãi, nhằm tránh nguy cơ nhập khẩu hàng hóa máy móc thiết bị và công nghệ lạc hậu

Vốn ODA và vay dư dãi luôn đi kèm với những ràng buộc về cung cấp hàng hóa, dịch vụ, nhân lực, chọn nhà thầu, chuyển giao công nghệ. . . Rút kinh nghiệm từ thực tiễn vay vốn ODA trong thời gian qua, Việt Nam đã nhập khẩu nhiều loại máy móc thiết bị đã quá cũ, dây chuyền, công nghệ sản xuất lạc hậu (ví như tàu Hoa Sen của Vinashin, dây chuyền sản xuất gang thép Thái Nguyên), trong thời gian đến chúng ta cần phải nâng cao năng lực thẩm định kỹ thuật, công nghệ, máy móc thiết bị, vật tư hàng hóa nhập khẩu theo hợp đồng vay vốn ODA để tránh nguy cơ nhập khẩu vật tư, thiết bị hàng hóa quá cũ kỹ, công nghệ lạc hậu. Để làm tốt việc này, Chính phủ cần thành lập một cơ quan chuyên môn, quy tụ các cán bộ, các chuyên gia kỹ thuật chuyên ngành có trình độ cao, có chức năng thẩm định, đánh giá máy móc thiết bị, hàng hóa, dây chuyền công nghệ sản xuất được nhập khẩu theo đúng quy trình, quy định của Nhà nước.

- Làm tốt công tác giải phóng mặt bằng, luôn đảm bảo đầy đủ và kịp thời vốn đối ứng cho các dự án ODA để đẩy nhanh tiến độ thi công, đạt tỷ lệ giải ngân cao, đây là điều rất cấp thiết nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư vốn ODA và tạo niềm tin đối với các nhà tài trợ, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội.

Mức giải ngân vốn ODA của Việt Nam giai đoạn 1993-2020 bình quân đạt 48% trên tổng vốn ODA cam kết và đạt 71,34% trên tổng vốn ODA của các nhà tài trợ ký kết, mức giải ngân này là chậm và thấp, thấp hơn mức giải ngân

trung bình trong khu vực. Trong thời gian qua có khá nhiều công trình dự án chậm tiến độ, thời gian thi công kéo dài, tiến độ giải ngân vốn ODA chậm làm kéo dài thời gian thực hiện dự án, phát sinh thêm nhiều chi phí, làm tăng vốn đầu tư, đồng thời sẽ không thể đưa các công trình được tài trợ từ nguồn vốn này vào khai thác, hoạt động theo đúng tiến độ, từ đó ảnh hưởng đến tốc độ tăng trưởng kinh tế, giảm hiệu quả sử dụng vốn đầu tư, làm mất niềm tin đối với nhà tài trợ. Nguyên nhân chủ yếu làm chậm tốc độ giải ngân là do chậm trễ trong công tác giải phóng mặt bằng và thiếu vốn đối ứng. Vì vậy, cần cân đối đáp ứng đầy đủ vốn đối ứng, làm tốt công tác giải phóng mặt bằng, nhằm đẩy nhanh tốc độ giải ngân đối với các chương trình, dự án sử dụng nguồn vốn ODA là giải pháp cần thiết để nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn này góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phát triển kinh tế - xã hội.

- Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý ODA nhằm nâng cao hiệu quả quản lý dòng vốn này trong giai đoạn hiện nay.

Con người là nhân tố hết sức quan trọng trong công tác quản lý, một trong những nguyên nhân chủ quan dẫn đến đầu tư ODA kém hiệu quả, gây thất thoát, lãng phí trong thời gian qua là vì năng lực của đội ngũ cán bộ quản lý ODA. Cán bộ quản lý thiếu am hiểu về nghiệp vụ tài chính tiền tệ thế giới, thiếu kiến thức về khoa học công nghệ và trình độ ngoại ngữ yếu kém dẫn đến

sự yếu thế, bị động trong quá trình đàm phán, can kết, ký kết hợp đồng vay vốn ODA, gây nhiều thiệt thòi cho Việt Nam. Việc lập các dự án đầu tư vốn ODA, thẩm định đánh giá hiệu quả của dự án, kiểm tra, giám sát trong quá trình thực hiện dự án . . . cũng đòi hỏi có đội ngũ các bộ quản lý giỏi, am hiểu về kỹ thuật, công nghệ trong nhiều lĩnh vực, có phẩm chất đạo đức tốt mới đảm bảo hoàn thành tốt các mục tiêu, nhiệm vụ như mong đợi đã đề ra. Vì vậy, cần tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý ODA như: đàm phán, ký kết hợp đồng vay vốn, lập dự án, thẩm định, kiểm tra giám sát, đặc biệt là kỹ năng ngoại ngữ. Đồng thời, ban hành chính sách để thu hút nhân tài, nhất là những cán bộ được đào tạo bài bản, đã trải qua kinh nghiệm nhiều năm trong lĩnh vực quản lý tài chính, tiền tệ, tín dụng và có kỹ năng ngoại ngữ thông thạo.

- Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát, nâng cao trách nhiệm giải trình công khai trong quá trình thu hút, quản lý sử dụng vốn ODA và vay ưu đãi nhằm ngăn ngừa thiêu cực, tham nhũng, lợi ích nhóm. . .đảm bảo quản lý sử dụng vốn an toàn và hiệu quả.

Vay và sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi được Nhà nước thống nhất quản lý, được tính vào nguồn vốn vay nợ công của quốc gia, mọi sự rủi ro đều do Nhà nước gánh chịu và được bù đắp từ nguồn ngân sách Nhà nước. Đặc điểm của dòng vốn này là sự tách rời giữa

quyền sở hữu và quyền quản lý sử dụng vốn nên dễ phát sinh các hiện tượng tiêu cực, lợi dụng, tham nhũng gây thất thoát, lãng phí. Vì vậy, Nhà nước cần tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán để ngăn chặn và chấn chỉnh kịp thời các hiện tượng tiêu cực. Phát huy và nâng cao vai trò trách nhiệm của các cơ quan giám sát của Nhà nước như: Quốc hội và các Ủy ban của Quốc hội; Hội đồng nhân dân các cấp; Các tổ chức chính trị, xã hội nghề nghiệp;. . .trong việc giám sát các hoạt động đầu tư ODA. Đồng thời, phải tạo cơ chế, điều kiện thuận tiện để quảng đại quần chúng nhân dân có thể tiếp cận, giám sát các hoạt động đầu tư ODA gắn với địa phương nơi cư trú. Đổi mới phương thức quản lý ODA, yêu cầu và đòi hỏi các chủ đầu tư, ban quản lý công trình dự án ODA phải công khai, minh bạch thông tin chính xác, nâng cao trách nhiệm giải trình. . .để các cơ quan giám sát và quần chúng nhân dân dễ dàng tiếp cận, nắm bắt thông tin, nhằm phát hiện và ngăn chặn kịp thời các hiện tượng tiêu cực trong công tác quản lý ODA.

4. KẾT LUẬN

Để nâng cao hiệu quả quản lý nguồn vốn ODA và vay ưu đãi một cách bền vững, thiết tưởng Nhà nước cần thực hiện đồng bộ các giải pháp được đề xuất nói trên nhằm phát huy những mặt tích cực, hạn chế những mặt tiêu cực, đạt được những mục tiêu của đầu tư ODA trong giai đoạn trước mắt. Làm tốt công tác quản lý vốn ODA và vay ưu đãi sẽ có tác động thúc đẩy các thành phần

kinh tế phát triển một cách hài hòa và đồng bộ, góp phần đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng GDP, đồng thời nâng cao phúc lợi xã hội và chất lượng sống của người dân, góp phần cải thiện công bằng xã hội và giảm thiểu khoảng cách giàu nghèo giữa các tầng lớp dân cư, giữa các vùng miền trong cả nước./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Chính phủ Việt Nam (2020): Nghị định số 56/2020/NĐ-CP, ngày 25/5/2020, về quản lý và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài.
- [2] Thủ tướng Chính phủ Việt Nam (2021): Quyết định số 2109/QĐ-TTg, ngày 15/12/2021, phê duyệt đề án “Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài giai đoạn 2021 - 2025”.
- [3] Ban Kinh tế Trung ương, UBND TP. Đà Nẵng (2015): “Đánh giá 20 năm huy động và sử dụng vốn ODA của Việt Nam”, Hội thảo khoa học quốc tế, Đà Nẵng, ngày 07/8/2015.
- [4] Võ Văn Cần (2013): “Kiểm tra giám sát đầu tư công Việt Nam”, Tạp chí Phát triển và hội nhập, số 12(22), tháng 9-10/2013 (trang 54-61)
- [5] Hoàng Văn Cương, Phạm Phú Ninh (2015): “Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA để phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam trong thời gian tới”, Tạp chí Khoa học và công nghệ, số 2(12), tháng 12/2015, tr.1-6
- [6] Nguyễn Thị Phương Lan (2016): “Thực trạng huy động, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA ở Việt Nam trong thời gian qua”, Tạp chí Kinh tế đối ngoại, số 85 (10/2016), Tr 78-88
- [7] Minh Thư (2018): “Bộ Kế hoạch & Đầu tư cảnh báo vốn vay ODA từ Trung Quốc”, <https://vnexpress.net/>, 14/8/2018
- [8] Nguyễn Nga (2018): “Bẫy ưu đãi từ vốn ODA”, <https://thanhnien.vn/>, 27/08/2018
- [9] Quỳnh Nga (2018): “Bộ Kế hoạch và Đầu tư cảnh báo bẫy 'ODA và vay ưu đãi', <https://tienphong.vn/>, 20/08/2018
- [10] Đức Tâm (2019): “Đầu tư công kém hiệu quả vì “lợi ích nhóm””, <https://hanoimoi.com.vn/>, ngày 18/11/2019
- [11] Nguyễn Văn Tuấn (2020) : “Một số giải pháp tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA ở Việt Nam”, <https://tapchitaichinh.vn>, 07/11/2020
- [12] Trung tâm Thông tin và Dự báo kinh tế-xã hội quốc gia-NCIF (2020): “Tình hình huy động và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của Việt Nam thời gian qua”, <http://ncif.gov.vn/>, 01/12/2020
- [13] Durberry, R. , Gemmell, N. & Greenaway, D. (1998): “New Evidence on the Impact of Foreign aid on economic growth”, Credit Research Paper, No. 98/8, [ttps://www.nottingham.ac.uk/](https://www.nottingham.ac.uk/)

- [14] Moreira, S. , B. (2005): Evaluating the Impact of Foreign Aid on Economic Growth: A Cross-Country Study (1970-1998), Journal of economic development, Vol 30, No 2, 11/ 2005, pages 25-48, <http://www.jed.or.kr/>.
- [15] Ohno, I. & Shimamura, M. (2007): “Diverse Models of Development and Aid Management: Experiences of Thailand, Malaysia, and the Philippines”, Chapter 9, pages 229-259, <https://www.grips.ac.jp/>.
- [16] Ekanayake, E. M., Chatrna, D. (2010): “The effect of foreign aid on economic growth in developing countries”, Journal of International Business and Cultural Studies, <https://www.researchgate.net/>, January 2010
- [17] Castrillo, A., N. (2011): “Foreign aid's impact on economic growth: conditional on accountable institutions?”, LSU Master's Theses, Published 2011, <https://digitalcommons.lsu.edu/>
- [18] Moolio, P. & Kong, S. (2016): “Foreign Aid and Economic Growth: Panel Cointegration Analysis for Cambodia, Lao PDR, Myanmar, and Vietnam”, Athens Journal of Business & Economics - Vol 2, Issue 4 (10/2016) – Pages 417-428, <https://www.athensjournals.gr/>

SITUATION AND SOLUTIONS TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF ODA MANAGEMENT IN VIETNAM

Nguyen Thanh Cai¹

¹*Binh Duong University, Viet Nam*

Received: November 24, 2021 Revised: January 21, 2022 Accepted: March 15, 2022

ABSTRACT

ODA is an important external resource for poor and developing countries. Over the past time, this capital flow has made great contributions to socio-economic development and poverty reduction in Vietnam. . Attracting and managing the use of ODA is a rather complicated issue. If managed and used effectively, it will be a driving force for socio-economic development and improvement of people's lives, if If it is not well managed, it will become a debt burden, pushing the country into a state of recession and crisis. The article studies and evaluates the current situation of ODA management and use of Vietnam in recent years, on that basis, proposes some solutions to improve the efficiency of ODA management in the coming time.

Keywords: *ODA capital; Non-refundable aid; foreign preferential loans*

Liên hệ: **Nguyễn Thanh Cai**

Trường Đại học Bình Dương

E-mail: ntcai@bdu.edu.vn