

# CHƯƠNG V

## ĐỊNH HƯỚNG THU HÚT VÀ SỬ DỤNG VỐN VIỆN TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC (ODA) CỦA VIỆT NAM

*Lê Quốc Hội*

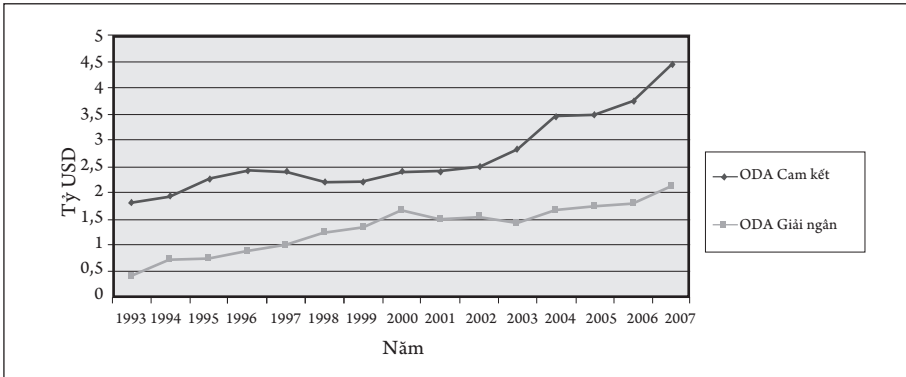
### **Tóm tắt**

*Từ khi nối lại quan hệ với các định chế tài chính quốc tế (năm 1993) đến nay, Việt Nam đã thu hút được một lượng lớn nguồn vốn ODA và nguồn vốn này đã góp phần quan trọng vào xây dựng cơ sở hạ tầng, xóa đói giảm nghèo, cải cách thể chế, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên, việc nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA đang là mối quan tâm hàng đầu không chỉ đối với người thụ hưởng, cơ quan quản lý mà còn đối với các nhà tài trợ và các nhà hoạch định chính sách. Bài viết này phân tích thực trạng thu hút và sử dụng vốn ODA ở Việt Nam thời kỳ 1993-2007 và đưa ra một số định hướng và giải pháp nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA.*

### **1. Thực trạng thu hút và sử dụng vốn ODA**

Việt Nam đã trở thành một điểm đến hấp dẫn đối với ODA cho phát triển kinh tế - xã hội từ năm 1993. Hình 1 cho thấy dòng vốn ODA vào Việt Nam có xu hướng tăng qua các năm. Sự giảm sút vốn cam kết năm 1997 và 1998 là phản ánh tác động của khủng hoảng tiền tệ châu Á. Trong thời kỳ 1993-2007, Việt Nam đã đạt được những kết quả ấn tượng trong thu hút và sử dụng ODA. Tổng cộng 37 tỷ USD đã được các nhà tài trợ cam kết cho Việt Nam, chiếm khoảng 2% tổng ODA toàn cầu. Trong số vốn cam kết đó, 22,6 tỷ USD đã được ký kết. Bình quân mỗi năm Việt Nam đã thu hút được 2,5 tỷ USD vốn ODA.

Hình 1. ODA cam kết và giải ngân thời kỳ 1993- 2007



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Như được minh họa ở Hình 1, vốn ODA giải ngân đã tăng hơn 4 lần trong thời gian từ 1993 đến 2007. Hầu hết sự gia tăng dài hạn của vốn giải ngân là ở vốn vay hơn là vốn không hoàn lại. Gần một nửa (49%) của nguồn vốn vay có lãi suất thấp hơn 1%/ năm và thời gian trả nợ ít nhất là 30 năm, trong đó có 10 năm ân hạn. Một phần ba của nguồn vốn vay là với lãi suất hàng năm từ 1% đến 2,5% (MPI, 2007). Hơn nữa, một phần lớn của khoản vay ODA sẽ được xem xét trong điều kiện hạn chế khả năng trả nợ bên ngoài của Việt Nam. Tổng nợ quy đổi của Việt Nam khoảng 37% GDP năm 2007 (MPI, 2007), điều này cho thấy không có dấu hiệu nguy hiểm của khủng hoảng nợ ở Việt Nam.

Cùng với xu hướng tăng lên của ODA, Việt Nam đã thực hiện đa phương hóa quan hệ với các nhà tài trợ. Đến nay đã có 28 nhà tài trợ ODA song phương và 23 tổ chức tài trợ ODA đa phương cho Việt Nam. Ngoài ra còn có trên 350 tổ chức phi chính phủ hoạt động tại Việt Nam cung cấp bình quân một năm khoảng 100 triệu USD viện trợ không hoàn lại. Trong số các nhà tài trợ, có 3 nhà tài trợ có quy mô cung cấp ODA lớn nhất là Nhật Bản, WB và ADB, chiếm trên 70% tổng giá trị ODA được ký kết trong thời kỳ 1993 - 2006, trong đó Nhật Bản chiếm trên 40%.

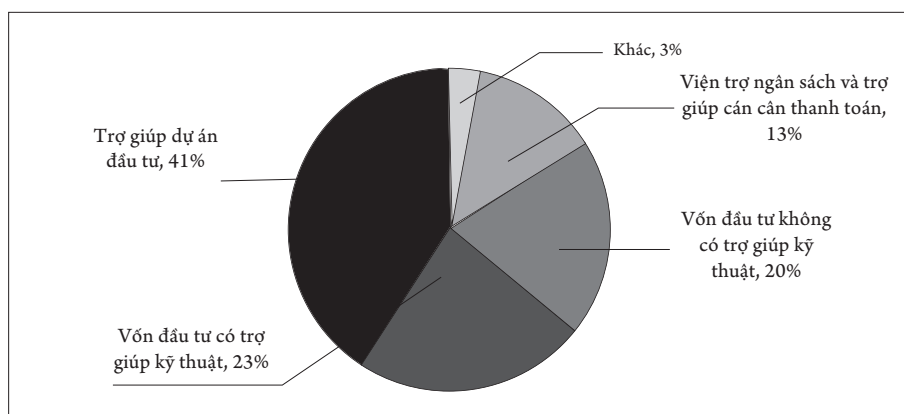
**Bảng 1. ODA cam kết của 10 nhà tài trợ hàng đầu cho Việt Nam giai đoạn 1993-2006**

Nhà tài trợ	Số lượng vốn cam kết (triệu USD)	Tỷ trọng (%)
Nhật Bản	8.469,73	42,9
WB	5.329,82	26,61
ADB	2.900,97	14,49
Pháp	912,26	4,56
Đức	597,35	2,98
Đan Mạch	549,48	2,74
Thụy Điển	412,83	2,06
Trung Quốc	301,08	1,50
Úc	282,32	1,41
EU	269,83	1,35

Nguồn: Bộ kế hoạch và đầu tư

ODA ở Việt Nam được tập trung chủ yếu ở trợ giúp dự án đầu tư (41%), nhưng với một lượng vốn tương đối được dành cho trợ giúp kỹ thuật (23%) và vốn đầu tư không có trợ giúp kỹ thuật (20%). Chỉ có 13% của vốn giải ngân năm 2005 là cho các chương trình viện trợ ngân sách và trợ giúp cán cân thanh toán (xem Hình 2).

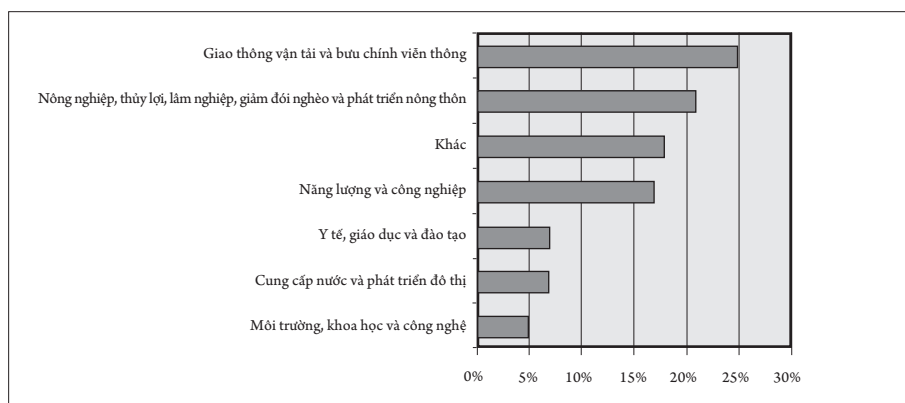
**Hình 2. ODA giải ngân theo loại hình năm 2005**



Nguồn: Bộ kế hoạch và đầu tư

Vốn ODA được phân bổ chủ yếu theo sự ưu tiên mà chính phủ đặt ra cho các ngành kinh tế. Sự phân bổ vốn giải ngân ODA tương ứng với các lĩnh vực được thể hiện trong hình 3. Giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, năng lượng và công nghiệp với đối tượng là những dự án cơ sở hạ tầng lớn chiếm tỷ lệ lớn nhất (42%), tiếp theo là nông nghiệp và phát triển nông thôn (21%), và với một tỷ lệ ít hơn ODA được phân bổ cho giáo dục, đào tạo, y tế, môi trường và công nghệ (12%). Các lĩnh vực còn lại chiếm khoảng 18% tổng số vốn ODA giải ngân.

**Hình 3. Cơ cấu ODA giải ngân theo ngành, 2001-2005**

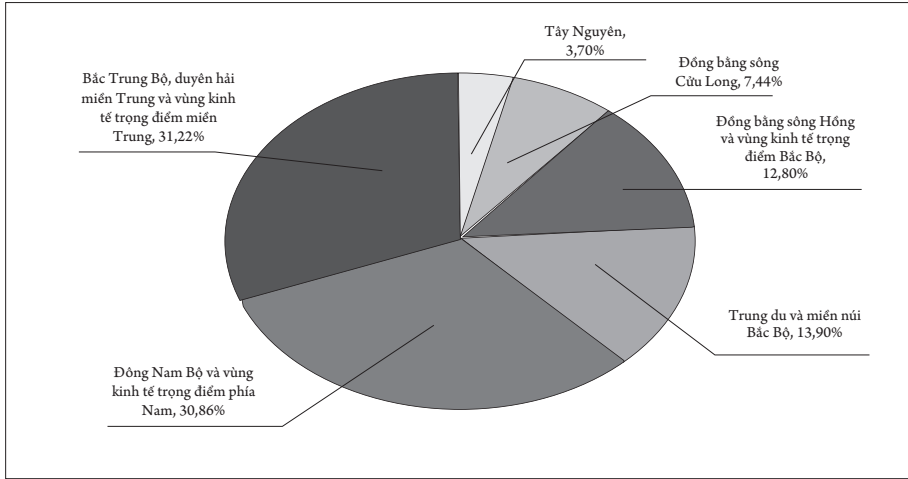


Nguồn: Bộ kế hoạch và đầu tư

Xét về cơ cấu ODA theo vùng, vùng Bắc Trung Bộ, Duyên hải miền Trung và vùng kinh tế trọng điểm miền Trung chiếm tỷ lệ cao nhất (31,22%), tiếp theo là Đông Nam Bộ và vùng kinh tế trọng điểm phía Nam (30,86%). ODA cho vùng Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long chiếm tỷ trọng nhỏ, lần lượt là 3,7% và 7,44%. Vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung có giá trị ODA bình quân đầu người cao nhất (52,46 USD), tiếp theo là vùng miền núi phía Bắc (33,98 USD), vùng Đông Nam Bộ (25,4 USD), vùng Tây Nguyên (21,89 USD). Hai vùng có ODA bình quân đầu người thấp nhất là đồng bằng sông Cửu Long (11,19 USD) và đồng bằng sông Hồng (18,42 USD).

ODA đã bổ sung một nguồn vốn quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam. Trong giai đoạn 1996-2006, ODA đã bổ sung khoảng 11,2% tổng vốn đầu tư toàn xã hội và khoảng 17% tổng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (bảng 2). Nguồn vốn ODA đã tạo nên sự phát triển trên nhiều mặt của nền kinh tế. Nhờ vốn ODA, cơ sở hạ tầng của Việt Nam đã có sự thay đổi rõ rệt cả về mặt số lượng và chất lượng, tạo điều kiện thuận lợi để nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn trong nước và tăng cường thu hút FDI. Hơn nữa, ODA còn góp phần

**Hình 4. Vốn ODA cam kết theo vùng thời kỳ 2001-2005**



Nguồn: Bộ kế hoạch và đầu tư

**Bảng 2. Vốn ODA giải ngân trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội**

Đơn vị: triệu USD

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GDP	24654	26791	27186	28674	31132	32473	35028	39530	45436	52893	60877
Tổng vốn đầu tư toàn XH	7920	9257	8820	9404	10657	11503	13085	15417	18479	21627	24937
Vốn ODA	900	1000	1242	1350	1650	1500	1528	1422	1650	1752	1785
Vốn ODA/tổng vốn đầu tư toàn xã hội (%)	11,3	10,8	14,1	14,3	15,4	13,0	11,6	9,2	8,9	8,1	7,2
Vốn ODA/GDP (%)	3,65	3,73	4,56	4,58	4,55	4,61	4,36	3,59	3,63	3,31	3,0

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Tổng cục Thống kê.

xóa đói đói nghèo, phát triển nguồn lực con người, chuyển giao tiến bộ công nghệ, kinh nghiệm quản lý tiên tiến và nâng cao năng lực thể chế.

Một câu hỏi cần phải được trả lời là: Tại sao Việt Nam đã thu hút được rất nhiều ODA những năm gần đây? Có một vài lý do chính cho câu hỏi này. Thứ nhất, Việt Nam đã có một chế độ chính trị ổn định và sự nghiệp đổi mới toàn diện kinh tế - xã hội đã đưa Việt Nam trở thành một trong những nước được ưa thích của cộng đồng viện trợ. Thứ hai, Việt Nam đã thu được lợi ích từ những kết quả ấn tượng về tăng trưởng kinh tế và giảm đói nghèo nhanh trong thời điểm mà các nhà tài trợ dành sự tập trung hơn vào lĩnh vực giảm nghèo và có mong muốn

sẽ dành viện trợ vào những nước sử dụng tốt nguồn vốn này. Thứ ba, tiến trình hội nhập sâu và chủ động vào kinh tế thế giới và khu vực, sự năng động của nền kinh tế, tiến trình cải cách hành chính và mong muốn của chính phủ Việt Nam tiếp tục gắn bó với các nhà tài trợ đã bổ sung thêm sự thiện cảm từ các nhà tài trợ.

Từ cách nhìn của nước tiếp nhận viện trợ, ODA sẽ được xem như một nguồn lực thực sự nếu nó được kết hợp sử dụng có hiệu quả với các nguồn lực trong nước khác để đạt được các mục tiêu quốc gia trong từng thời kỳ nhất định. Từ cách nhìn của nhà tài trợ, ODA sẽ trở thành một nguồn vốn viện trợ thực sự nếu nó được chuyển cho nước tiếp nhận để gián tiếp hay trực tiếp tạo ra các điều kiện cho phát triển. Từ cả hai cách tiếp cận đó đối với ODA và từ những tác động của nguồn vốn này trong thời gian qua, có thể khẳng định rằng ODA ở Việt Nam đã trở thành một nguồn vốn thực sự và có hiệu quả trong tiến trình đổi mới. Tuy nhiên, bên cạnh những thành công trong thu hút và sử dụng vốn ODA, còn tồn tại nhiều vấn đề mà Việt Nam cần phải giải quyết để sử dụng nguồn vốn này có hiệu quả hơn trong tương lai.

## **2. Một số vấn đề tồn tại của ODA ở Việt Nam**

### **Hiệu quả sử dụng thấp**

Nâng cao hiệu quả sử dụng ODA là một trong những vấn đề quan trọng mà Việt Nam phải giải quyết. Một trong những nguyên nhân chính của việc sử dụng chưa có hiệu quả ODA đó là nhận thức và hiểu về bản chất của ODA chưa được chính xác và đầy đủ trong quá trình huy động và sử dụng. Nhận thức cho rằng ODA là cho không và trách nhiệm trả nợ nguồn vốn vay ODA thuộc về chính phủ. Nhận thức sai lệch như vậy đã dẫn đến tình trạng kém hiệu quả trong việc thực hiện một số chương trình và dự án ODA. Thực tế, mặc dù hầu hết ODA là dưới dạng các khoản vay ưu đãi với lãi suất thấp, thời gian trả nợ và ân hạn dài, ODA không phải là thứ cho không và việc sử dụng ODA là một sự đánh đổi. Nếu ODA được sử dụng không hiệu quả, gánh nặng trả nợ sẽ tăng lên. Mặt khác, việc kết hợp nguồn vốn ODA với các nguồn vốn khác còn yếu, điều này cũng làm giảm hiệu quả của nguồn vốn ODA.

### **Giải ngân chậm**

Tỷ lệ giải ngân ODA ở Việt Nam vẫn còn thấp. Từ năm 1993 đến 2006, vốn ODA đã giải ngân là 15,9 tỷ USD, chỉ chiếm 42,9% tổng số ODA cam kết (37 tỷ USD). Như trong hình 1, tỷ lệ giải ngân bình quân chỉ khoảng 50% trong những năm gần đây. Tỷ lệ giải ngân thấp này đồng hành với việc tiến độ giải ngân vốn

---

<sup>1</sup> Xem Thời báo Kinh tế Việt Nam (2006)

ODA chậm và chỉ đáp ứng được 70-80% yêu cầu giải ngân bình quân một năm của thời kỳ kế hoạch. Mức giải ngân ODA lại có sự khác nhau giữa các nhà tài trợ và giữa các loại hình dự án. Các dự án hỗ trợ kỹ thuật thường có mức giải ngân cao (chủ yếu là chi cho chuyên gia, mua sắm thiết bị, máy móc và đào tạo). Các dự án đầu tư xây dựng thường giải ngân chậm (chi phí nhiều thời gian cho công tác chuẩn bị như đền bù, di dân và tái định cư).

Tỷ lệ giải ngân bình quân của Việt Nam cũng thấp hơn của các nước ASEAN (xem Bảng 3). Tỷ lệ ODA trong GDP của Việt Nam dao động từ 3,0% đến 4,5%, thấp hơn một số nước có cùng trình độ phát triển kinh tế<sup>1</sup>. Việt Nam cần phải tăng nỗ lực để đẩy nhanh giải ngân ODA vì so với sự tăng lên của vốn cam kết mỗi năm, kết quả đạt được còn xa với mong đợi. Theo dự đoán của các chuyên gia Ngân hàng phát triển Châu Á, nếu Việt Nam cải thiện được tỷ lệ giải ngân ODA, tốc độ tăng trưởng GDP có thể tăng từ mức 8 – 8,4% như hiện tại lên tới 9% và Việt Nam có thể đạt được một nước có mức thu nhập trung bình vào năm 2009, sớm hơn mục tiêu năm 2010.

**Bảng 3. Tỷ lệ giải ngân vốn ODA của Việt nam và một số nước ASEAN<sup>2</sup> giai đoạn 2001-2005**

Nhà tài trợ	Tỷ lệ giải ngân bình quân của một số nước ASEAN (%)	Tỷ lệ giải ngân bình quân của Việt nam (%)
WB	18%/năm	15%/năm
ADB	20%/năm	18%/năm
Nhật Bản (JBIC)	15%/năm	9,3%/năm

*Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư*

Có một vài nguyên nhân giải thích vì sao ODA lại giải ngân chậm ở Việt Nam. Thứ nhất, các chương trình và dự án ODA thông thường phải mất một thời gian dài để triển khai. Khoảng 50% nguồn vốn ODA ở Việt Nam được dành cho các dự án cơ sở hạ tầng, lĩnh vực cần nhiều thời gian hơn để tiến hành và thậm chí kết thúc chậm hơn từ 3 đến 5 năm so với các dự án ở các lĩnh vực khác, điều này đã dẫn đến việc giải ngân chậm. Một số nước đang phát triển khác, chẳng hạn như một số nước ở châu Phi, chỉ sử dụng một phần ba nguồn vốn ODA cho các dự án

<sup>2</sup> Các nước ASEAN bao gồm Thái Lan, Malayxia, Indonexia và Philipin.

cơ sở hạ tầng và có tỷ lệ giải ngân cao hơn. Thứ hai, năng lực quản lý và giám sát thực hiện dự án và chương trình ODA của Việt Nam còn hạn chế và bất cập, đặc biệt là ở khi có sự tham gia của chính quyền địa phương. Thứ ba, khuôn khổ pháp lý về quản lý và sử dụng vốn ODA chưa đồng bộ và được giải thích chưa đồng bộ. Hơn nữa, sự khác nhau trong nhận thức giữa bên Việt Nam và các nhà tài trợ còn lớn và điều này làm hạn chế việc thực hiện các dự án. Trong Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ gần đây (2007), các nhà tài trợ của Việt Nam đã khẳng định rằng việc giải ngân ODA sẽ được cải thiện mạnh mẽ nếu có được một số hài hoà trong cách mà chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ lựa chọn để thực hiện.

### **Giám sát, theo dõi và đánh giá dự án còn yếu**

Việc quản lý sử dụng vốn ODA thời gian qua được thực hiện bởi cơ chế giám sát song trùng bởi cả bên Việt Nam và đại diện phía nhà tài trợ. Tuy nhiên, do sự không rõ ràng và những điều kiện ràng buộc nên các cơ quan quản lý hay tiếp nhận nguồn viện trợ không được toàn quyền quyết định. Thực tế, nhiều cơ quan được giao trọng trách quản lý nhà nước về ODA chủ yếu quan tâm đến việc làm thế nào thu hút được nhiều ODA với điều kiện thuận lợi nhất, còn việc thực hiện, giám sát và thẩm định hiệu quả dự án phần lớn giao phó cho chủ đầu tư mà đại diện là các ban quản lý dự án. Bên cạnh đó, kinh nghiệm và năng lực thẩm định và đánh giá tình hình thực hiện các chương trình dự án ODA của chủ dự án và ban quản lý dự án chưa nhiều. Do vậy, công tác theo dõi các chương trình dự án mới chỉ dừng lại ở việc báo cáo tiến độ, tình hình giải ngân, phục vụ yêu cầu của cấp trên và nhà tài trợ để được giải ngân vốn.

### **Cơ cấu tổ chức và năng lực cán bộ còn yếu**

Cơ cấu tổ chức và năng lực cán bộ trong công tác quản lý và thực hiện ODA còn yếu và chưa đáp ứng những yêu cầu của việc nâng cao hiệu quả ODA. Sự thất thoát và tham nhũng ở dự án PMU18 và những dự án lớn trong lĩnh vực dầu khí là những ví dụ của việc hạn chế về quản lý và theo dõi ODA. Theo điều tra thực hiện bởi CIEM và JICA (2003), hầu hết những người tham gia trong quá trình thực hiện ODA đều bày tỏ quan điểm rằng các thủ tục thẩm định và chấp nhận các dự án mới của bên Việt Nam còn phức tạp và cơ bản chưa hài hoà với quy trình và thủ tục của các nhà tài trợ. Một nghị định của chính phủ để giải quyết vấn đề này đã được đề ra nhưng đến nay vẫn chưa được thực hiện đầy đủ. Thách thức còn lại là đảm bảo sự minh bạch và trách nhiệm trong quản lý ODA từ phía Việt Nam.

### **Phân cấp ODA còn nhiều bất cập**

Phân cấp trong quản lý và sử dụng ODA đã được thực hiện và thu được

những kết quả quan trọng như mở rộng đối tượng hưởng thụ và nâng cao quyền tự chủ của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, việc phân cấp ODA chưa đáp ứng được những yêu cầu của đổi mới quản lý nguồn lực công. Chính sách phân cấp trong quản lý và sử dụng ODA chưa có sự thống nhất giữa trung ương và địa phương. Những hạn chế năng lực của đội ngũ cán bộ ở địa phương về chuyên môn nghiệp vụ và ngoại ngữ cũng là nhân tố làm hạn chế việc phân cấp và sử dụng hiệu quả nguồn vốn này. Sự phối hợp kém giữa chính quyền trung ương và địa phương, giữa chính quyền địa phương và các nhà tài trợ đã dẫn tới sự chậm trễ trong quá trình thiết kế và thực hiện dự án. Tình trạng này cũng dễ dẫn đến việc lãng phí và hiệu quả ODA. Để nâng cao hiệu quả ODA, cần phải có sự đầu tư lớn hơn về xây dựng năng lực cho quản lý và điều hành ở địa phương.

### **Trả nợ**

Vấn đề trả nợ ODA cũng cần được đặt ra từ bây giờ. Ở Việt Nam, việc huy động ODA mới chỉ tập trung và việc thu hút càng nhiều ODA với các điều kiện dễ dàng, tuy nhiên nguồn lực và khả năng trả nợ vẫn chưa được quan tâm đúng mức. Theo số liệu từ MPI, tổng nợ của Việt Nam hiện nay khoảng hơn 22 tỷ USD và chiếm khoảng 37% GDP. Với mức nợ an toàn là 40% GDP theo như khuyến cáo của IMF, khả năng vay nợ của Việt Nam không còn nhiều. Do vậy, Việt Nam cần quan tâm đến nguồn trả nợ và vấn đề nâng cao hiệu quả sử dụng ODA trở nên quan trọng cho việc trả nợ ODA.

**Bảng 4. Tổng các khoản nợ của Việt Nam**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tổng nợ (Tỷ USD)	11,8	11,9	11,8	13,3	16,7	18,9	22,2
% GDP	39	37,4	34	34	36,8	35,8	36,6

*Nguồn: Bộ kế hoạch và đầu tư*

### **Sử dụng ODA với chiến lược phát triển vùng, ngành và quốc gia**

Phát triển theo trung tâm và lan tỏa dần là vấn đề có tính quy luật trong phát triển kinh tế theo không gian. Chính vì vậy, tập trung vốn ODA xây dựng một tổ hợp hạ tầng kinh tế - xã hội ở các vùng trọng điểm trong một thời gian ngắn, tạo ra một vùng kinh tế phát triển là phương án tối ưu. Tuy nhiên, việc sử dụng ODA hiện chưa hoàn toàn đồng bộ với chiến lược phát triển vùng với cơ sở hạ tầng quy mô lớn là trọng tâm. Một lượng lớn nhất ODA đã được phân bổ vào xây dựng cơ sở hạ tầng nhưng nhiều dự án ODA được phê duyệt vẫn nằm trong kế hoạch và hoặc chưa được hoàn thành do nhiều lý do khác nhau. Hơn nữa, chiến lược và

kế hoạch thu hút và sử dụng ODA chưa được gắn kết và lồng ghép một cách đồng bộ với các chính sách và quy hoạch phát triển ngành, vùng và quốc gia cũng như các kế hoạch dài hạn và hàng năm. Điều này cũng ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA và yêu cầu bảo đảm sự chủ động của Việt Nam trong việc sử dụng ODA.

### **3. Định hướng thu hút và sử dụng ODA trong tương lai**

Trong giai đoạn 2008-2010, định hướng ODA là tiếp tục thu hút ODA với việc nâng cao hiệu quả quản lý, hiệu quả sử dụng nguồn ODA và đảm bảo khả năng trả nợ. Trọng tâm của giai đoạn này là cần đẩy nhanh giải ngân các dự án và chương trình ODA đã ký kết để đưa các công trình vào khai thác và sử dụng, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng ODA. Để đảm bảo hiệu quả ODA, các chương trình và dự án phải được sử dụng dựa trên các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của ngành, địa phương và cả nước. Các đơn vị thụ hưởng cũng phải lồng ghép các chương trình và dự án ODA vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của mình. Các lĩnh vực ưu tiên sử dụng vốn ODA trong thời kỳ này bao gồm: phát triển nông nghiệp, nông thôn; xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế đồng bộ và hiện đại; xây dựng kết cấu hạ tầng xã hội; bảo vệ môi trường và các nguồn tài nguyên thiên nhiên; tăng cường năng lực thể chế và phát triển nguồn nhân lực; chuyển giao công nghệ, năng lực nghiên cứu và triển khai. Hơn nữa, Việt Nam cần xây dựng các chương trình và dự án gói đầu có chất lượng và hiệu quả cho giai đoạn sau năm 2010.

Trong những năm tới, nhu cầu về xây dựng cơ sở hạ tầng vẫn rất lớn để đáp ứng sự gia tăng của sản xuất công nghiệp. Hơn nữa, lợi ích thu được từ các công trình cơ sở hạ tầng như đường sá, cầu cống và điện rất cao và do vậy sự phân bổ nhiều vốn ODA vào lĩnh vực này là cần thiết. Mặt khác, chính phủ Việt Nam có mục tiêu phát triển những ngành công nghiệp thu hút nhiều lao động và giảm tỷ lệ lao động trong lĩnh vực nông nghiệp. Theo sự thay đổi cơ cấu kinh tế này, một chiến lược mới sử dụng ODA là rất cần thiết. Một mặt, phát triển cơ sở hạ tầng, đặc biệt là các ngành giao thông vận tải, bưu chính viễn thông và điện, cần được xem là những ưu tiên cao nhất. Mặt khác, ODA cần được phân bổ cho các khu vực và vùng ưu tiên, như các vùng nghèo và khó khăn. Sự ưu tiên ODA cho cơ sở hạ tầng và những vùng ưu tiên là cần thiết nhằm duy trì tăng trưởng kinh tế bền vững và giảm đói nghèo.

Việt Nam hướng tới nguồn vốn vay thương mại sau năm 2010. Theo Ngân hàng thế giới, một nước đang phát triển được xếp vào nước có mức thu nhập trung bình (GDP bình quân đầu người đạt trên 1.000 USD) sẽ nhận được ít vốn ODA có điều kiện ưu đãi cao. Đến năm 2010, GDP bình quân đầu người của Việt

Nam dự định đạt đến 1.050 USD. Khi thời điểm đó đến, các nhà tài trợ sẽ muốn tăng lượng ODA có ít điều kiện ưu đãi cho Việt Nam. Do vậy, Việt Nam cần phải sử dụng tốt hơn nguồn vốn ODA đã nhận được. Mặt khác, khi Việt Nam trở thành một nước mà người dân có mức thu nhập trung bình, nhiều vấn đề mới sẽ nảy sinh. Thực tế cho thấy, ở một số nước như Philipin hay Sri Lanka không có sự cải thiện nào đạt được sau khi đạt được mức thu nhập trung bình. Do vậy, Việt Nam không nên theo bước chân của những nước này. Thay vào đó, Việt Nam cần phải xây dựng và đi theo chiến lược riêng của mình, đặc biệt là cải cách việc huy động và sử dụng vốn ODA. Xây dựng năng lực cho tương lai cũng là một điều quan trọng, trong đó đặc biệt năng lực quản lý và năng lực con người.

Khi Việt Nam trở thành một nước có mức thu nhập trung bình, tỷ trọng nguồn vốn ODA có điều kiện cao trong tổng vốn ODA sẽ giảm xuống, đồng thời vốn vay ODA có điều kiện gắn với vay thương mại sẽ tăng lên. Do vậy, Việt Nam cần phải xây dựng kế hoạch giảm vốn vay ODA sau năm 2010. Hơn nữa, kinh nghiệm sử dụng các khoản vay thương mại cũng cần được nghiên cứu để chuẩn bị các điều kiện thu hút và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn này trong tương lai. Để sử dụng hiệu quả các nguồn vốn này, Việt Nam cần có định hướng phân bổ ODA hợp lý. Cụ thể, trong khi vốn ODA với các điều kiện ưu đãi cao cần được ưu tiên sử dụng để phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, vốn ODA gắn với các điều kiện kém ưu đãi và vốn vay thương mại cần phải được sử dụng cho các chương trình, dự án, ngành và vùng có khả năng thu hồi vốn nhanh và đảm bảo khả năng trả nợ vốn vay một cách bền vững.

Do cơ cấu nguồn vốn ODA sẽ thay đổi và ODA có thể được thực hiện qua nhiều phương thức khác nhau, việc sử dụng một phương thức cụ thể nào cần phải dựa trên những yêu cầu cụ thể của sự phát triển để đảm bảo sử dụng có hiệu quả ODA. Hơn nữa, Việt Nam sẽ cần phải áp dụng các phương thức và mô hình viện trợ mới như tiếp cận theo chương trình, ngành và hỗ trợ ngân sách. Những mô hình viện trợ mới này sẽ phát huy vai trò làm chủ của chính phủ, giảm chi phí giao dịch, tăng cường hài hoà thủ tục giữa chính phủ và các nhà tài trợ, và đẩy nhanh tiến độ giải ngân các chương trình và dự án ODA.

## **4. Các giải pháp chính sách**

Cơ sở cho việc tiếp tục thu hút và sử dụng ODA ở Việt Nam là rõ ràng. Để sử dụng có hiệu quả hơn nguồn vốn quan trọng này trong tương lai, Việt Nam cần thực hiện các giải pháp và chính sách sau đây.

*Thứ nhất, cần nâng cao nhận thức và hiểu đúng về bản chất của ODA.* ODA nên được coi là nguồn lực có tính chất bổ sung chứ không thay thế nguồn lực

trong nước đối với mọi cấp độ thụ hưởng. Một điều cũng quan trọng nữa là cần nâng cao quyền tự chủ trong huy động và sử dụng ODA để đáp ứng sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, ngành và địa phương, và để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA.

*Thứ hai, sử dụng ODA có chọn lọc.* Một vấn đề quan trọng là ODA cần phải được sử dụng phù hợp và kết hợp hài hoà với các nguồn vốn đầu tư khác. Thực tế, các tranh luận chính sách chính không còn là liệu có nên thu hút ODA hay không mà vấn đề là làm cách nào để tối đa các lợi ích của ODA. Do vậy, chất lượng trong thu hút ODA sẽ quan trọng hơn là số lượng ODA. Điều này có nghĩa là việc huy động và sử dụng ODA cần phải căn cứ vào các yếu tố kinh tế - xã hội và phải đánh giá kỹ các lợi ích mang lại từ việc chuyển giao vốn, kiến thức, công nghệ, kỹ năng và kinh nghiệm quản lý tiên tiến. Một vấn đề quan trọng nữa là tránh việc sử dụng tràn lan và dàn trải vốn ODA, dẫn đến gánh nặng nợ cho đất nước. Để thực hiện điều này, Việt Nam cần xây dựng nguyên tắc ưu tiên để lựa chọn danh mục dự án đầu tư sử dụng nguồn vốn ODA và kiên quyết từ chối các khoản vay ODA nếu thấy không hiệu quả hoặc hiệu quả thấp do các yếu tố ràng buộc.

*Thứ ba, cần đẩy nhanh tốc độ giải ngân ODA.* Yêu cầu tăng tốc độ giải ngân ODA là trách nhiệm của cả bên Việt Nam và cộng đồng tài trợ. Về phía Việt Nam, chính phủ cần phải đơn giản hoá văn bản pháp lý và thủ tục ODA. Từ phía các nhà tài trợ, hài hoà và đơn giản hoá quy trình thủ tục với chính phủ Việt Nam cũng là điều cần thiết nhằm đảm bảo tiến trình thực hiện có hiệu quả. Như lời nói của Giám đốc WB Việt Nam Ajay Chhibber tại Hội nghị nhóm tư vấn năm 2007: “Một điều cũng thông thường cho cộng đồng tài trợ là cần xem xét hệ thống của Việt Nam, chứ không phải luôn luôn yêu cầu sử dụng hệ thống riêng của họ cho việc thực hiện dự án”.

*Thứ tư, tối đa hoá hiệu quả và tác động lan toả của ODA.* Việc huy động và sử dụng ODA phải dựa trên sự đánh giá tương quan giữa chi phí và lợi ích của các chương trình và dự án để đảm bảo rằng các chương trình và dự án này có hiệu quả cao và tạo ra tác động lan toả tối đa và đóng góp vào phát triển kinh tế. Hiệu quả của ODA phải được đặt trong mối quan hệ với tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững. Hơn nữa, chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của từng ngành và địa phương phải được xem xét để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA.

*Thứ năm, mở rộng diện thụ hưởng ODA tới khu vực tư nhân để thực hiện các chương trình và dự án phục vụ các lợi ích công cộng.* Huy động sự tham gia của các đối tượng thụ hưởng là một cách quan trọng để đảm bảo nguồn vốn ODA được sử dụng công khai, minh bạch, có hiệu quả, và tránh được thất thoát, lãng phí và tham nhũng.

*Thứ sáu, xây dựng kế hoạch hợp lý cho việc phân cấp ODA.* Phân cấp quản lý và sử dụng ODA là tiến trình không thể đảo ngược trên thế giới cũng như ở Việt Nam. Một mặt, Việt Nam cần tạo sự đồng bộ về chính sách phân cấp trong quản lý và sử dụng ODA, trước hết là quy trình, thủ tục theo hướng tăng cường năng lực, quyền hạn cụ thể cho các địa phương. Mặt khác, Việt Nam cần phải xác định được phân cấp đến mức độ nào và những dự án nào cần được phân cấp. Từ cách nhìn này, những kết quả và kinh nghiệm phân cấp trong thời gian qua cần được xem xét. Một hệ thống các tiêu chí cho việc phân cấp ODA bao gồm thời gian và chi phí thực hiện dự án, năng lực quản lý ODA và hiệu quả hoạt động cũng cần phải được xây dựng.

*Thứ bảy, tăng cường theo dõi và quản lý ODA.* Giải pháp này bao gồm: (i) đảm bảo tính đồng bộ, nhất quán, rõ ràng, đơn giản và minh bạch của hệ thống pháp lý liên quan đến quản lý và sử dụng ODA; (ii) tăng cường nỗ lực chống lạm phát của chính phủ; (iii) đẩy nhanh cải cách hành chính và hiệu quả hành chính nhà nước; (iv) nâng cao đào tạo chuyên nghiệp và đào tạo lại cán bộ quản lý dự án; (v) hoàn thiện chính sách tài chính đối với ODA bao gồm thực hiện quản lý nợ nước ngoài và đảm bảo chính sách thuế thông thoáng đối với các hương trình và dự án ODA; (vi) tăng cường quản lý vốn ODA theo Luật ngân sách.

*Thứ tám, xây dựng kế hoạch giảm dần ODA với thời gian trả nợ ngắn và gắn với điều kiện chặt chẽ.* Kinh nghiệm từ các nước ASEAN và Trung Quốc cho thấy rằng lượng ODA huy động phụ thuộc vào trình độ phát triển kinh tế trong từng thời kỳ nhất định. ODA có khuynh hướng giảm ở các nước ASEAN cả về lượng và bình quân đầu người. Việt Nam cũng cần phải bắt đầu nghiên cứu kế hoạch và chiến lược giảm dần ODA, đặc biệt với ODA có điều kiện cùng với việc tăng cường thu hút các nguồn vốn nước ngoài khác như FDI. Bằng cách đó, Việt Nam không chỉ duy trì được sự gia tăng của tổng vốn đầu tư mà còn cải thiện được hiệu quả của tất cả các nguồn vốn, bao gồm cả vốn ODA.

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Central Institute of Economic Management (CIEM) & Japan International Cooperation Agency (JICA). (2003). A study on donor practices in Vietnam – Grant aids and transaction cost: Listen to the voice of the recipient. Hanoi: CIEM & JICA.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) (2004). Báo cáo tổng hợp về huy động và sử dụng ODA và tác động của ODA đến kinh tế địa phương ở vùng duyên hải miền Trung và cao nguyên. Bài viết tại Hội thảo sử dụng ODA ở vùng duyên hải miền Trung và cao nguyên, Đà Nẵng, tháng 5 năm 2004.
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) (2007). Báo cáo ODA số 27 -28.
4. Hội nghị tư vấn nhóm các nhà tài trợ cho Việt Nam năm 2007.
5. International Development Centre of Japan (2002). Evaluation study of Japanese ODA for Vietnam. Tokyo: JDCA.
6. Le Thuc Duc, Nguyen Thi Thanh Ha, Nguyen Thu Hang, & Tran Thi Hanh (2004). Mobilising investment for development : Role of ODA the experience in Vietnam, OECD working papers on international investment, 6.
7. Nghị định 17/2001/NĐ-CP và Nghị định 131/2007/NĐ-CP về quy chế quản lý và sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA).
8. Niên giám thống kê, 2004, 2005, 2006, 2007.
9. Từ Quang Phương (2007). Nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) tại Việt Nam. Tạp chí Kinh tế và phát triển số 123.
10. Quyết định 290/2006 phê duyệt đề án “Định hướng thu hút và sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức thời kỳ 2006-2010” của Thủ tướng Chính phủ ngày 29 tháng 12 năm 2006.
11. World Bank (1999). Aid assessment: When useful, when not and why?. Hanoi: National Political Publishing House.
12. World Bank (2003). Vietnam development report 2004: Poverty, Hanoi: WB.