

# MỘT SỐ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ SỬ DỤNG NGUỒN VỐN ODA Ở VIỆT NAM

NGUYỄN VĂN TUẤN

*ODA là nguồn vốn quan trọng đối với các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam. Trong giai đoạn 1993 – 2020, nguồn vốn ODA đã góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo, từng bước đưa Việt Nam gia nhập câu lạc bộ các quốc gia có mức thu nhập trung bình thấp. Tuy nhiên, việc sử dụng ODA đã và đang bộc lộ nhiều hạn chế như tỷ lệ giải ngân ODA chậm không tương xứng với lượng vốn đã được ký kết, xảy ra tình trạng lãng phí, thất thoát, dùng vốn sai mục đích, tham nhũng trong quá trình sử dụng nguồn vốn này, nhiều dự án chậm tiến độ hoặc sử dụng vốn ODA không hiệu quả đã khiến khả năng thu hồi vốn của nhiều dự án gặp khó khăn... Trên cơ sở chỉ ra những nguyên nhân, bất cập trong việc sử dụng nguồn vốn này tại Việt Nam thời gian qua, bài viết đưa ra một số giải pháp cơ bản nhằm tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA ở Việt Nam trong thời gian tới.*

*Từ khóa: ODA, sử dụng, hiệu quả, tài trợ, kinh tế*

## SOME SOLUTIONS TO ENHANCE THE EFFICIENCY OF ODA USAGE IN VIETNAM

Nguyen Van Tuan

*ODA is an important source of capital for developing countries, including Vietnam. In the period of 1993 - 2020, ODA has contributed to promoting economic growth and poverty reduction, gradually turning Vietnam into a club of low-middle income countries. However, the use of ODA has shown many limitations such as slow disbursement of ODA, not commensurate with the amount of signed capital, wastefulness, loss, misuse of capital, and corruption. In the process of using this capital, many projects are behind schedule or ineffective use of ODA capital, making it difficult to recover capital of many projects ... On the basis of pointing out the causes and shortcomings in the usage of this capital in Vietnam recently, the article gives some basic solutions to enhance the efficiency of ODA use in Vietnam in the coming time.*

*Keywords: ODA, use, efficiency, financing, economics*

Ngày nhận bài: 15/5/2020

Ngày hoàn thiện biên tập: 22/5/2020

Ngày duyệt đăng: 5/6/2020

## Thực trạng thu hút và sử dụng vốn ODA ở Việt Nam

Khảo sát từ năm 1993 (thời điểm Việt Nam chính thức bình thường hoá quan hệ với các nước trên thế

giới) đến nay, nguồn vốn ODA đã trở thành nguồn vốn nước ngoài có ý nghĩa quan trọng góp phần to lớn vào quá trình phát triển kinh tế-xã hội ở Việt Nam. Ngoài những thành tựu về kinh tế, trong thời gian qua, nguồn vốn ODA còn có những đóng góp khác, đó là: thông qua các khoản hỗ trợ kỹ thuật (TA) hỗ trợ Chính phủ Việt Nam tiến hành cải cách và chuyển đổi mạnh mẽ các cơ chế, chính sách quản lý kinh tế nói chung, ODA nói riêng.

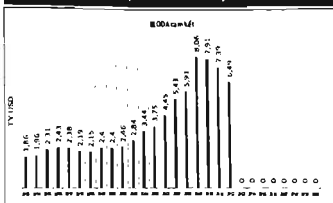
Thông qua các Diễn đàn Đối tác phát triển Việt Nam (VDPF) dành cho Việt Nam hàng năm, nguồn vốn ODA còn góp phần quan trọng nâng cao vị thế và hình ảnh hưởng của Việt Nam, từ một đất nước thiếu lương thực đến một quốc gia xuất khẩu gạo đứng thứ 2 thế giới nhờ những cải cách kinh tế và mở cửa. Số vốn mà cộng đồng các nhà tài trợ cam kết dành cho Việt Nam tăng qua các năm từ 1993 đến nay là một minh chứng thể hiện sự hữu thuận và ủng hộ mạnh mẽ của bạn bè quốc tế dành cho Việt Nam trong quá trình cải cách, phát triển kinh tế và hội nhập.

Tính chung cả giai đoạn 1993-2020, thông qua 20 Hội nghị Nhóm các nhà tài trợ cho Việt Nam và 7 Diễn đàn Đối tác phát triển Việt Nam, cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế đã cam kết cung cấp nguồn vốn ODA cho Việt Nam lên đến 78,2 tỷ USD (trong đó: các khoản viện trợ không hoàn lại là 11,647 tỷ USD, chiếm 14,9% tổng số vốn; các khoản vay ưu đãi với 66,553 tỷ USD, chiếm 85,1% tổng vốn cam kết).

Tổng vốn ODA ký kết trong giai đoạn từ 1993 đến tháng 3/2020 đạt 86664,1 triệu USD, trong đó vay ODA: 77373,576 triệu USD, vay ưu đãi: 1623,31 triệu USD, viện trợ không hoàn lại: 7667,214 triệu USD).

Song song với tình hình cam kết và ký kết ODA khá ấn tượng như đã nêu ở trên thì số liệu thống kê về mức độ giải ngân cho thấy, từ năm 1993 đến 3/2020, mức giải ngân tăng, giảm không đồng đều qua các năm, chứng tỏ khả năng hấp thụ vốn và năng lực quản lý nguồn vốn ODA chưa tương xứng. Cụ thể, từ năm 1993 đến 2014, tuy mức giải ngân tăng tuyệt đối và gần như liên tục thì trong giai đoạn này lại xảy ra nhiều vụ việc vi phạm pháp luật, lợi dụng chức

HÌNH 1: TÌNH HÌNH CAM KẾT ODA CHO VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1993 – 2020 (TỶ USD)



\* Từ năm 2013, nhà tài trợ không cam kết ODA mà chuyển sang đàm phán ký kết ngay

Nguồn: Tác giả tổng hợp

BẢNG 1: TÌNH HÌNH KÝ KẾT ODA CHO VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1993 – 2020 (Triệu USD)

Năm ký kết	Tổng ODA và vốn vay ưu đãi	Viện trợ	Vay ưu đãi	Vốn vay ODA
1993	816,68	238,09		578,59
1994	2693,86	261,83		2432,03
1995	1443,53	310,49		1133,04
1996	159,91	417,54		1181,37
1997	1686,01	426,71		1259,3
1998	2444,3	335		2109,3
1999	1504,75	263,58		1241,17
2000	1772,66	475,9		1296,76
2001	2435,18	345,99		2089,19
2002	1888,56	340,66		1547,9
2003	1790,99	459,26		1331,73
2004	2621,25	434,24		2187,01
2005	2758,64	517,35		2241,29
2006	2890,69	452,76		2437,93
2007	3842,78	200,12		3642,66
2008	4560,43	344,62		4215,81
2009	6434,01	324,59		6109,42
2010	3607,18	172,06	210	3225,12
2011	6910,42	194,85		6715,57
2012	5938,27	437,17	100	5401,1
2013	6843,83	390,88	410	6042,95
2014	4450,78	224,99		4225,79
2015	3972,15	58,07	367	3547,08
2016	5555,574	40,374	536,31	4978,89
2017	3640,09	0,09		3640
2018	2001,1			2001,1
2019	463			463
20/3/2020	105			105
<b>Tổng</b>	<b>86664,1</b>	<b>7667,214</b>	<b>1623,31</b>	<b>77373,576</b>

Nguồn: Tác giả tổng hợp

vụ và quyền hạn, 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).

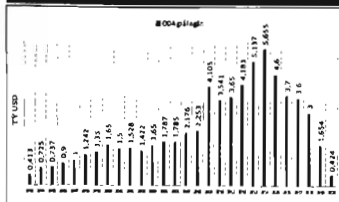
Bên cạnh những thành tựu đạt được, công tác thu hút, quản lý và đặc biệt là sử dụng nguồn vốn ODA trong giai đoạn phát triển vừa qua còn bộc lộ nhiều tồn tại và hạn chế, vướng mắc. Quá trình triển khai các dự án ODA còn phát sinh, nhiều vấn đề cùng với đó là sự thất thoát, lãng phí, tắc trách và thiếu khoa học trong thiết kế chương trình, quản lý và sử dụng ODA...

Tuy có nhiều nguyên nhân dẫn tới tình trạng trên, nhưng tựu chung là do một số nguyên nhân chính sau:

**Một là,** một bộ phận không nhỏ cán bộ ở các cấp, kể cả cán bộ lãnh đạo chưa nhận thức đúng đắn, đầy đủ về vai trò và bản chất của nguồn vốn ODA. Tư duy bao cấp còn ảnh hưởng đến quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA. Một khác, do quy trình Chính phủ đi vay và cấp phát cho địa phương, khiến địa phương có tâm lý không chịu áp lực trả nợ, trả lãi, dẫn tới thực trạng nhiều dự án bị đội vốn.

**Hai là,** không đảm bảo đầy đủ, kịp thời vốn đối ứng cho các chương trình và dự án theo tiến độ đã được cam kết trong các điều ước quốc tế, cụ thể về ODA đã được ký kết với các nhà tài trợ. Đối với các dự án xây dựng công trình thường chậm tiến độ do công tác đền bù, tái định cư gặp

HÌNH 2: TÌNH HÌNH GIẢI NGÂN ODA  
GIAI ĐOẠN 1993 - 2020 (TỶ USD)



Nguồn: Tác giả tổng hợp

những khó khăn, phức tạp, chính sách, cơ chế thiếu nhất quán và hay thay đổi.

**Ba là,** 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. Hậu quả là giải ngân của cả nước đạt thấp so với vốn ODA đã ký kết. 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%.

**Bốn là,** quy trình và thủ tục quản lý chương trình và dự án sử dụng nguồn vốn ODA của Việt Nam còn phức tạp và không đồng bộ, có những sự khác biệt so với các nhà tài trợ, nhất là trong 3 khâu công việc quan trọng gồm đấu thầu mua sắm; đền bù, di dân và tái định cư và quản lý tài chính của các chương trình, dự án dẫn đến tình trạng trình duyệt "kéo". Chỉ có 4% 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 theo cách thức của nhà tài trợ. Các báo cáo đánh giá tác động về môi trường và xã hội, tỷ lệ áp dụng theo quy định của Việt Nam là 9% và 0,4%. Do chông chéo, nhiều dự án sử dụng vốn vay phải thực hiện một lúc 2 hệ thống thủ tục, làm gia tăng chi phí, thời gian chuẩn bị, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án.

**Năm là,** hệ thống pháp luật, chính sách liên quan đến quản lý nhà nước về vốn ODA còn thiếu, hay thay đổi, không đồng bộ. Việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng viện trợ chưa nhất quán và có nơi triển khai còn chưa nghiêm túc. Sự phối hợp trong nội bộ các bộ, ngành, giữa trung ương và địa phương và với các nhà tài trợ chưa thật sự thông suốt, nhất là các lĩnh vực có sự tham gia của nhiều nhà tài trợ hoặc các chương trình, dự án đa

ngành đa cấp và đa mục tiêu. Đặc biệt, còn có những bất cập trong chính sách thu hút, sử dụng, quản lý nhà nước về vốn ODA, làm cho khu vực tư nhân chưa thể tiếp cận được nguồn vốn này.

Sáu là, tổ chức quản lý dự án thiếu tính chuyên nghiệp. Năng lực và trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ tham gia quản lý dự án còn hạn chế, nhất là ở các địa phương. Nhân sự các Ban quản lý dự án thường không ổn định, trong nhiều trường hợp hoạt động kiêm nhiệm. Công tác đào tạo quản lý dự án chưa thực hiện thường xuyên, có hệ thống và bài bản.

### Giải pháp tăng cường hiệu quả sử dụng vốn ODA ở Việt Nam

Nhằm hạn chế những bất cập trên, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA ở Việt Nam, thời gian tới cần thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

**Một là,** nhận thức đúng đắn về bản chất nguồn vốn ODA với 2 mặt chính trị và kinh tế gắn kết chặt chẽ với nhau để trên cơ sở đó khai thác tác động tích cực về chính trị và kinh tế của vốn ODA có lợi cho sự nghiệp phát triển của đất nước. Trong bối cảnh là nước có mức thu nhập trung bình, Việt Nam cần xác định rõ định hướng tổng thể về thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA để làm căn cứ cụ thể hoá các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước trong việc huy động nguồn lực này; xác định được những lĩnh vực ưu tiên cần sử dụng vốn ODA tránh tình trạng phân bổ dàn trải, tạo tâm lý ỷ lại, không nỗ lực tìm kiếm các nguồn vốn khác.

**Hai là,** tăng cường vốn đối ứng, đặc biệt vốn đối ứng cho công tác giải phóng mặt bằng và tái định cư đối với các dự án đầu tư xây dựng. Để thực hiện được giải pháp này, cần làm các bước sau:

- Xác định thứ tự ưu tiên đầu tư các dự án ODA gắn liền với đảm bảo nguồn vốn đối ứng cho các dự án này;

- Xây dựng quy trình, cơ chế tổng hợp, phân bổ và giám sát vốn đối ứng một cách có hệ thống và bài bản, đặc biệt vốn bố trí từ ngân sách nhà nước cho các cơ quan trung ương và hỗ trợ các địa phương.

- Xây dựng kế hoạch trung hạn về vốn đối ứng trên cơ sở kế hoạch đầu tư trung hạn đối với nguồn vốn ODA.

- Thực hiện nghiêm việc thẩm định vốn khi thẩm định và phê duyệt văn kiện chương trình, dự án theo tinh thần Chỉ thị số 1792/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ, đảm bảo quy mô dự án phải phù hợp với khả năng bố trí vốn đối ứng của cơ quan chủ quản và

chủ đầu tư.

- Có giải pháp hữu hiệu trong việc huy động và sử dụng vốn ODA làm vốn đối ứng, cơ cấu lại danh mục dự án để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA và vốn đối ứng.

Ba là, nâng cao hơn nữa vai trò làm chủ và tinh thần trách nhiệm của nhiều cơ quan chủ quản, chủ dự án và đề cao tính minh bạch trong quản lý, sử dụng ODA, cụ thể:

- Phát huy vai trò làm chủ các mục tiêu phát triển sẽ tránh rơi vào tình trạng phụ thuộc vào viện trợ, phát huy được tinh thần tự chủ, năng động và sáng tạo để sử dụng nguồn vốn ODA một cách thông minh và hiệu quả.

**Tính chung cả giai đoạn 1993-2020, thông qua 20 Hội nghị Nhóm các nhà tài trợ cho Việt Nam và 7 Diễn đàn Đối tác phát triển Việt Nam, cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế đã cam kết cung cấp nguồn vốn ODA cho Việt Nam lên đến 78,2 tỷ USD (trong đó: các khoản viện trợ không hoàn lại là 11,647 tỷ USD, chiếm 14,9% tổng số vốn; các khoản vay ưu đãi với 66,553 tỷ USD, chiếm 85,1% tổng vốn cam kết).**

- Nâng cao vai trò chủ động và đề cao trách nhiệm của các cơ quan lý nhà nước về viện trợ phát triển, các cơ quan chủ quản, cũng như các đơn vị thụ hưởng trong thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA của các nhà tài trợ là một trong các yêu cầu đặt ra nhằm bảo đảm sử dụng có hiệu quả viện trợ trong bối cảnh hợp tác mới.

- Khuyến khích và vận động để có đầy đủ sự tham gia tích cực của các tổ chức xã hội, các nhà chuyên môn, những người thụ hưởng hoặc bị ảnh hưởng từ dự án vào quá trình lựa chọn, xây dựng và thực hiện dự án nhằm đề cao tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA của các nhà tài trợ...

Bốn là, hợp tác công-tư (PPP): Hướng đi mới để thu hút đầu tư và sử dụng nguồn vốn ODA một cách hiệu quả. Theo đó, Nhà nước nên khuyến khích tư nhân cùng tham gia đầu tư vào các dự án dịch vụ hoặc công trình công cộng của Nhà nước có sử dụng vốn ODA làm hạt nhân thực hiện. Với mô hình PPP, Nhà nước sẽ thiết lập các tiêu chuẩn về cung cấp dịch vụ và tư nhân được khuyến khích cung cấp bằng cơ chế thanh toán theo chất lượng dịch vụ. Việc các thành phần kinh tế, các doanh nghiệp tư nhân tham gia vào các dự án sử dụng

nguồn vốn ODA sẽ phát huy được hơn nữa hiệu quả sử dụng nguồn vốn này.

Năm là, xây dựng hành lang và khuôn khổ pháp lý về quản lý nguồn vốn ODA một cách đồng bộ và minh bạch. Trước mắt, để phù hợp với yêu cầu và đòi hỏi đặt ra trong bối cảnh khi Việt Nam đã trở thành nước có mức thu nhập trung bình, đồng thời nhằm quản lý và sử dụng vốn ODA có hiệu quả, bảo đảm hài hòa hóa quy trình và thủ tục quản lý với nhà tài trợ, duy trì sự quản lý và điều phối thống nhất các nguồn tài trợ phát triển, hướng tới tối ưu hoá sử dụng nguồn vốn này, cần thay thế Nghị định số 132/2018/NĐ-CP sửa đổi Nghị định 16/2016/NĐ-CP về quản lý và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi bằng Nghị định mới phù hợp với tình hình hiện nay...

Sáu là, tăng cường công tác theo dõi và đánh giá nguồn vốn ODA để bảo đảm mục tiêu an toàn nợ. Mặc dù, Chính phủ đã có những nỗ lực quan trọng nhằm cải thiện hệ thống theo dõi và đánh giá, tuy nhiên công tác theo dõi và đánh giá chương trình, dự án ở các cấp 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. Để bảo đảm an toàn nợ bên vững trước khi ra quyết định, cần tăng cường hơn nữa công tác giám sát của Quốc hội, chỉ ra những khiếm khuyết trong sử dụng viện trợ của những nhóm lợi ích cả trong và nước ngoài, nhà tài trợ; phân tích những mặt lợi, bất lợi của vốn ODA từ đó đề xuất kiến nghị bảo đảm việc sử dụng có chọn lọc, có hiệu quả.

#### Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ (2005), Nghị định số 134/2005/NĐ-CP, Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài;
2. Chính phủ (2006), Nghị định số 131/2006/NĐ-CP, Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức;
3. Chính phủ (2013), Nghị định số 38/2013/NĐ-CP, về quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và nguồn vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ;
4. Chính phủ (2016), Nghị định số 16/2016/NĐ-CP, về quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và nguồn vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ;
5. Chính phủ (2018), Nghị định số 132/2018/NĐ-CP sửa đổi Nghị định số 16/2016/NĐ-CP về quản lý và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi;
6. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011), Đề án định hướng thu hút, quản lý và sử dụng ODA giai đoạn 2011-2020, tr. 34-38.

#### Thông tin tác giả:

T.S. Nguyễn Văn Tuấn-Học viện An ninh Nhân dân  
Email: ngvntuan@gmail.com