

TÁC ĐỘNG CỦA VỐN ODA ĐẾN SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2010 - 2019

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đối với các nền kinh tế đang phát triển, vốn vay có vai trò đặc biệt quan trọng và là nguồn kinh phí cần thiết để thực hiện các dự án phát triển kinh tế xã hội và giải quyết các vấn đề về văn hóa, chính trị, xã hội. Tại Việt Nam, nguồn vốn ODA đã phần nào đáp ứng nhu cầu bức thiết về vốn trong công cuộc công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo. Sau gần 30 năm thu hút ODA, các nhà tài trợ đã cung cấp cho Việt Nam một nguồn tài chính đáng kể, góp phần thực hiện cải cách kinh tế và hội nhập quốc tế.

Trong giai đoạn 2011 - 2016, Việt Nam đã vay vốn ODA và vay ưu đãi nước ngoài đạt 32,296 tỷ USD, chiếm 37,6% tổng chi đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước. Theo tổng cục thống kê, tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn từ năm 2015 đến 2019 trung bình đạt trên 7%/năm. Các lĩnh vực giao thông vận tải, môi trường (cấp, thoát nước, ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh,...) và phát triển đô thị, năng lượng và công nghiệp là những lĩnh vực có tỷ trọng vốn ODA và vốn vay ưu đãi tương đối cao. Điều này cho thấy vị trí, vai trò quan trọng của nguồn vốn này trong phát triển kinh tế - xã hội chung của đất nước.

Tuy nhiên, bên cạnh những ưu điểm của ODA đem lại cho các quốc gia vay nợ, ODA cũng tồn tại những mặt tiêu cực đến sự phát triển của quốc gia đó. Đi kèm với việc vay ODA là sự ràng buộc về các điều kiện kinh tế, chính trị. Nếu không biết cách sử dụng hiệu quả nguồn vốn này, các quốc gia đi vay sẽ dẫn đến tình trạng nợ nần hoặc phụ thuộc vào các nước cho vay. Thực tế, nhiều dự án chậm tiến độ hoặc sử dụng vốn ODA không có hiệu quả khiến không có khả năng thu hồi vốn, gây khó khăn trong việc bố trí nguồn để trả nợ nước ngoài dẫn đến làm tăng gánh nặng nợ công, gây thiệt hại cho phía Việt Nam. Năng lực của cơ quan thực hiện dự án còn hạn chế, trình độ quản lý của cán bộ còn yếu kém làm giảm lòng tin của nhà tài trợ về khả năng tiếp nhận nguồn vốn ODA của Việt Nam (Nguyễn Văn Tuấn, 2019)

Trước tình hình đó, việc nghiên cứu tình hình sử dụng vốn ODA và phân tác động của vốn ODA sự phát triển kinh tế xã hội hiện nay là một yêu cầu tất yếu đặt ra đối với nước ta. Với ý nghĩa thiết thực và tầm quan trọng của nguồn vốn ODA đã nêu trên, tác giả xin chọn đề tài: “Tác động của vốn ODA đến sự phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam giai đoạn 2010 - 2019” nhằm đánh giá thực trạng sử dụng nguồn vốn ODA, phân tích những ảnh hưởng của ODA đến sự phát triển kinh tế xã hội cũng như đề ra một số giải pháp giúp tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn vốn này ở Việt Nam.

2. Tổng quan tình hình nghiên cứu

a, Các nghiên cứu trong nước

Nghiên cứu về những vấn đề lý luận về ODA, thực trạng thu hút, quản lý sử dụng ODA có Ngoài ra, có thể kể đến một số luận án về nâng cao hiệu quả viện trợ như:

b, Các nghiên cứu quốc tế

Về đánh giá hiệu quả của nguồn vốn ODA vào phát triển kinh tế xã hội của các nước đang phát triển: Các nghiên cứu của Bonne (1996) và Lensink và Morrissey (2000) đã tập trung đánh giá hiệu quả của nguồn vốn ODA đối với quá trình phát triển kinh tế của các nước đang phát triển từ góc độ kinh tế vi mô, chỉ ra các hạn chế và tác động xấu của các nước đang phát triển khi tiếp nhận nguồn vốn ODA. Đó là việc nhận nguồn viện trợ không ổn định và không chắc chắn từ bên ngoài đã ảnh hưởng tiêu cực đến chính sách tài chính và đầu tư của nước nhận viện trợ. Các nghiên cứu này đã nhấn mạnh trách nhiệm của các nhà tài trợ trong chính sách ODA. Hơn nữa, các tác giả đã khẳng định rằng các tác động của ODA là nguy hiểm và tiêu cực đến phát triển kinh tế, phần lớn là do tham nhũng và thiếu hiệu quả trong quá trình thực hiện nguồn vốn ODA của nước nhận viện trợ.

Tun Lin Moe (2012), với đề tài nghiên cứu “An empirical investigation of relationships between official development assistance (ODA) and human and educational development”, tác giả đã đánh giá hiệu quả và tác động của nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) sau 15 năm đã tác động như thế nào vào sự phát triển trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo đối với tám quốc gia được lựa chọn tại khu vực Nam Á, trong đó đã chỉ ra được sự khác biệt các chỉ số phát triển con người đã được cải thiện như thế nào, đặc biệt là sự thay đổi về cơ sở hạ tầng và chất lượng giáo trình, giáo viên. SANGKIJIN, Korea Student Aid Foundation (KOSAF), South Korea & CHEOLH.OH, Soongsil University, South Korea (2012), đã đưa ra được đánh giá viện trợ trên cơ sở phân tích dữ liệu thu hút và sử dụng ODA tại 117 quốc gia trong suốt 28 năm 1980-2008. Tác giả đã đưa đến nhận định là hiệu quả kinh tế và tác động của ODA đến phát triển kinh tế xã hội đối với nước tiếp nhận viện trợ sẽ khác nhau, tùy thuộc vào điều kiện chính trị (ví dụ, minh bạch quốc gia, quản trị tốt viện trợ hay không), và điều kiện kinh tế của từng quốc gia (ví dụ, mức thu nhập, khả năng hấp thụ). Do đó, điều kiện về mức thu nhập của một nước sẽ là yếu tố xác định nguồn và điều kiện viện trợ từ các nước phát triển.

Tonny German and Judith Randel (1998), “Thực trạng của viện trợ 1997 - 1998 _ Một sự đánh giá độc lập về hợp tác phát triển”; Daniel Blais, Luc Picard (1997), Các thiết chế tài chính quốc tế và các nước đang phát triển; Chenery và Strout (1966) đã nghiên cứu tác động của viện trợ đối với phát triển kinh tế, tác giả nhấn mạnh vai trò và tầm quan trọng của nguồn vốn ODA, cho rằng hỗ trợ phát triển từ các nước giàu cho các nước đang phát triển, đặc biệt là các nước nghèo, thu nhập thấp sẽ thu hẹp khoảng cách giàu - nghèo, thông qua hỗ trợ một lượng vốn cần thiết để giúp các nước này có vai trò hết sức rất quan trọng đối với sự phát triển kinh tế của một quốc gia để đạt mục tiêu phát triển kinh tế xã hội.

Teboul và Moustier (2001) đã đưa ra đánh giá về ảnh hưởng tích cực của viện trợ phát triển đối với trường hợp của các nước trong tiểu vùng Sahara châu Phi, trong đó tác động làm gia tăng tiết kiệm và tăng trưởng GDP, hỗ trợ cho sáu quốc gia đang phát triển trên biển Địa Trung Hải giai đoạn 1960-1966 trong quá trình phát triển của mình.

Antonio Tujan Jr (2009), đã đưa ra đánh giá hiệu quả viện trợ và tổng kết một số bài học kinh nghiệm trong việc sử dụng viện trợ của Nhật Bản cho Philippines, trong đó khuyến nghị cần tăng cường hỗ trợ trực tiếp và nâng cao vai trò của các tổ chức xã hội dân sự là hạt nhân quan trọng trong tiếp nhận và triển khai viện trợ, thực hiện các chương trình quan trọng của Philippines đặc biệt là chương trình xoá đói giảm nghèo;

và khuyến nghị cần nâng cao hơn nữa quyền làm chủ và trách nhiệm của địa phương trong quản lý viện trợ và giảm dần sự phụ thuộc của họ vào nhà tài trợ.

c, Khoảng trống nghiên cứu

Nhìn chung, tác động của vốn ODA ở Việt Nam còn đang được tìm hiểu, nghiên cứu có chiều sâu nhằm đưa ra giải pháp nâng cao hiệu quả của việc vay ODA, đem lại nhiều hơn những tác động tích cực đến kinh tế - xã hội. Các nghiên cứu về đề tài này còn rất hạn chế trong việc sử dụng các mô hình phân tích định lượng, chưa có hệ thống chỉ tiêu nhằm đánh giá hiệu quả quản lý nợ nước ngoài. Ngoài ra, các bài viết liên quan đến vấn đề này còn hạn chế về việc cung cấp số liệu. Số liệu vừa thiếu, cũ và không được cập nhật mới liên tục, làm hạn chế khả năng phân tích, đánh giá và đưa ra giải pháp phù hợp.

3. Câu hỏi nghiên cứu

Bài nghiên cứu tập trung trả lời 3 câu hỏi sau:

1. Tình hình vay và sử dụng vốn ODA hiện nay của Việt Nam như thế nào?
2. Việc vay ODA có tác động như thế nào đến tình hình kinh tế - xã hội của Việt Nam?
3. Giải pháp nào để tăng cường hiệu quả sử dụng vốn ODA và ngăn chặn những tác động tiêu cực của việc vay ODA đến tình hình kinh tế - xã hội của Việt Nam?

4. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục tiêu của bài nghiên cứu là đánh giá những tác động của việc vay ODA đến sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Để đạt được mục tiêu trên, bài nghiên cứu hướng đến hai nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể như sau:

1. Đánh giá thực trạng của việc vay ODA đến tình hình phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam
2. Đề xuất các hàm ý chính sách, giải pháp phù hợp đối với tình hình kinh tế-xã hội trong nước cũng như khả năng để quản lý vốn ODA một cách hiệu quả, hạn chế những tác động tiêu cực của vay ODA, giúp kinh tế - xã hội trong nước phát triển và tăng trưởng

5. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

a, Đối tượng nghiên cứu: Bài nghiên cứu về vốn ODA và tác động của vốn ODA đến sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam

b, Phạm vi nghiên cứu:

- Phạm vi theo không gian: Việt Nam và một số quốc gia Châu Á
- Phạm vi theo thời gian: 2010 - 2019

6. Phương pháp nghiên cứu

Xuất phát từ việc xem xét cách thức tiếp cận đối tượng nghiên cứu mà bài nghiên cứu đã lựa chọn những phương pháp nghiên cứu phù hợp, đồng thời gắn với phương pháp nghiên cứu sẽ là kỹ thuật cần sử dụng để thu thập dữ liệu, để phân tích và đánh giá đối tượng. Cụ thể phương pháp và kỹ thuật sau đây được vận dụng trong quá trình nghiên cứu:

Phương pháp nghiên cứu lý thuyết chính là hình thức nghiên cứu chủ yếu thông qua sách vở, tài liệu, các học thuyết và tư tưởng. Tài liệu tham khảo bao gồm các tài liệu thứ cấp (là các bài nghiên cứu, bài đăng tạp chí, giáo trình) và các tài liệu sơ cấp (số liệu thống kê trên OECD, World Bank, Tổng cục thống kê, Bộ Tài chính,...). Phương pháp phân tích tổng hợp những tài liệu đã thu thập được, phân tích những thông tin đó để đưa ra kết luận cho từng thời kỳ. Phương pháp so sánh, liệt kê được sử dụng để đưa ra những minh chứng cụ thể, rõ ràng để từ đó rút ra được những bài học, kết luận.

Kỹ thuật tiến hành nghiên cứu được sử dụng như: kỹ thuật thu thập thông tin bằng cách sử dụng lại nguồn thông tin, dữ liệu thừa hưởng từ các nghiên cứu, báo cáo sẵn có hay việc tìm kiếm nguồn thông tin mới cập nhật,...

7. Đóng góp của đề tài

Bài nghiên cứu đã góp phần làm rõ cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn về vốn ODA và tác động của nó đến phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Bên cạnh đó đã làm rõ thực trạng vay ODA; đánh giá những tác động tích cực và điểm hạn chế, yếu kém của vốn ODA tại Việt Nam đến sự phát triển kinh tế - xã hội. Từ đó, bài nghiên cứu đưa ra định hướng thu hút và sử dụng vốn ODA trong thời gian tới và đề xuất giải pháp sử dụng có hiệu quả vốn vay ODA.

8. Kết cấu

Chương 1: Cơ sở lý luận và thực tiễn về vốn ODA

Trong chương 1, bài nghiên cứu đã làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn về vốn ODA, đưa ra tác động tích cực và mặt trái của ODA. Phân tích bài học kinh nghiệm từ việc sử dụng vốn ODA hiệu quả của hai quốc gia Trung Quốc và Malaysia.

Chương 2: Thực trạng vay ODA và tác động của vốn ODA đến sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam

Chương 2 chỉ ra thực trạng của vay vốn ODA ở Việt Nam cũng như những tác động tích cực và những hạn chế, yếu kém của nó đến phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam.

Chương 3: Hàm ý chính sách

Trên cơ sở lý luận của chương 2, chương 3 đưa ra định hướng thu hút và sử dụng vốn ODA. Bên cạnh đó tác giả đề xuất một số giải pháp phù hợp để giảm thiểu những tác động tiêu cực của vay ODA và cải thiện những tác động tích cực nhằm phát triển kinh tế - xã hội.

CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ VỐN ODA

1.1. Khái quát về vốn ODA

1.1.1. Khái niệm

ODA là viết tắt của Official Development Assistance, dịch sang tiếng Việt là hỗ trợ hay trợ giúp phát triển chính thức. Vốn ODA là vốn hỗ trợ (trợ giúp) phát triển chính thức.

Theo Luật Quản lý nợ công 2017

Luật Quản lý nợ công được Quốc hội thông qua ngày 23 tháng 11 năm 2017 có định nghĩa khác về ODA, đưa đặc điểm của ODA vào khái niệm. Theo đó, Vay hỗ trợ phát triển chính thức (vay ODA) là “khoản vay nhân danh Nhà nước, Chính phủ Việt Nam từ nhà tài trợ là chính phủ nước ngoài, tổ chức tài trợ song phương, tổ chức liên quốc gia hoặc tổ chức liên chính phủ có yếu tố không hoàn lại (thành tố ưu đãi) đạt ít nhất 35% đối với khoản vay có ràng buộc, 25% đối với khoản vay không ràng buộc. Vay ưu đãi là khoản vay có điều kiện ưu đãi hơn so với vay thương mại nhưng thành tố ưu đãi chưa đạt tiêu chuẩn của vay ODA”.

1.1.2. Đặc điểm

Vốn ODA có thời gian cho vay (hoàn trả vốn dài), có thời gian ân hạn dài.

Chẳng hạn, vốn ODA của WB, ADB, JBIC có thời gian hoàn trả là 40 năm và thời gian ân hạn là 10 năm... Sự ưu đãi còn thể hiện ở chỗ vốn ODA chỉ dành riêng cho các nước đang và chậm phát triển, vì mục tiêu phát triển.

Vốn ODA mang tính ràng buộc

ODA có thể ràng buộc (hoặc ràng buộc một phần hoặc không ràng buộc) nước nhận về địa điểm chi tiêu. Ngoài ra mỗi nước cung cấp viện trợ cũng đều có những ràng buộc khác và nhiều khi các ràng buộc này rất chặt chẽ đối với nước nhận. Khi nhận viện trợ, các nước nhận cần cân nhắc kỹ lưỡng những điều kiện của các nhà tài trợ không vì lợi ích trước mắt mà đánh mất những quyền lợi lâu dài. Quan hệ hỗ trợ phát triển phải đảm bảo tôn trọng toàn vẹn lãnh thổ của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng và cùng có lợi.

ODA là nguồn vốn có khả năng gây nợ

Khi tiếp nhận và sử dụng nguồn vốn ODA do tính chất ưu đãi nên gánh nặng nợ thường chưa xuất hiện. Một số nước do không sử dụng hiệu quả ODA có thể tạo nên sự tăng trưởng nhất thời nhưng sau một thời gian lại lâm vào vòng nợ nần do không

có khả năng trả nợ. Do đó, trong khi hoạch định chính sách sử dụng ODA phải phối hợp với các nguồn vốn để tăng cường sức mạnh kinh tế.

1.1.3. Phân loại vốn ODA

- **Theo đối tác cung cấp vốn ODA:**

- ODA song phương: Là các khoản viện trợ trực tiếp từ nước này đến nước kia thông qua hiệp định được ký kết giữa hai Chính phủ.
- ODA đa phương: là viện trợ chính thức của một tổ chức quốc tế (IMF, WB1...) hay tổ chức khu vực (ADB, EU,...) hoặc của một Chính phủ của một nước dành cho Chính phủ của một nước nào đó, nhưng có thể được thực hiện thông qua các tổ chức đa phương như UNDP (Chương trình phát triển Liên hiệp quốc), UNICEF (quỹ nhi đồng Liên Hiệp quốc) ... có thể không. Các tổ chức tài chính quốc tế cung cấp ODA chủ yếu:

- ❖ Ngân hàng thế giới (WB).
- ❖ Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF).
- ❖ Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB)

- **Theo hình thức cung cấp:**

a) ODA viện trợ không hoàn lại (grant): là hình thức cung cấp ODA không phải hoàn trả lại cho nhà tài trợ, có quy mô nhỏ, chiếm khoảng 3 - 5% tổng nguồn vốn ODA và chỉ giới hạn trong các lĩnh vực nhân đạo, y tế, văn hóa, giáo dục, cải cách và nâng cao năng lực quản lý nhà nước.

b) ODA vay ưu đãi: là hình thức cung cấp ODA phải hoàn trả lại cho nhà tài trợ với các điều kiện ưu đãi về lãi suất, thời gian ân hạn và thời gian trả nợ, bảo đảm yếu tố không hoàn lại đạt ít nhất 35% đối với các khoản vay có ràng buộc và 25% đối với các khoản vay không ràng buộc. Thông thường, ODA vay ưu đãi có quy mô lớn, chiếm trên 85% tổng nguồn vốn vay.

c) Vay kém ưu đãi (less concessional loan): là hình thức cung cấp vốn vay có điều kiện ưu đãi hơn so với vay thương mại, nhưng yếu tố không hoàn lại chưa đạt tiêu chuẩn của ODA vốn vay nêu trên

d) ODA vay hỗn hợp (mix ODA loan): là các khoản viện trợ không hoàn lại hoặc các khoản vay ưu đãi được cung cấp đồng thời với các khoản tín dụng thương mại, nhưng tính chung lại có “yếu tố không hoàn lại” đạt ít nhất 35% đối với các khoản vay có ràng buộc và 25% đối với các khoản vay không ràng buộc. Thậm chí có dự án ODA kết hợp 3 loại hình gồm một phần ODA không hoàn lại, một phần vốn ưu đãi và một phần vốn vay kém ưu đãi

- **Theo điều kiện cung cấp:**

- ❖ ODA không ràng buộc: là khoản ODA và vốn vay ưu đãi không kèm theo những điều khoản ràng buộc liên quan đến cung cấp, mua sắm hàng hóa và dịch vụ từ một số nhà cung cấp hoặc quốc gia nhất định theo quy định của nhà tài trợ.

- ❖ ODA có ràng buộc: là khoản ODA và vốn vay ưu đãi có kèm theo những điều khoản ràng buộc liên quan đến cung cấp, mua sắm hàng hóa và dịch vụ từ một số nhà cung cấp hoặc quốc gia nhất định theo quy định của nhà tài trợ.

- **Theo mô hình cung cấp ODA:**

- ❖ Hỗ trợ ngân sách: là phương thức cung cấp ODA trực tiếp cho ngân sách của Chính phủ Trung ương hoặc ngân sách địa phương không gắn với những chương trình và dự án cụ thể.
- ❖ Hỗ trợ chương trình: Hỗ trợ theo hình thức chương trình là một tập hợp các hoạt động, các dự án có liên quan đến nhau và có thể liên quan đến một hoặc nhiều ngành, lĩnh vực, nhiều vùng lãnh thổ, nhiều chủ thể khác nhau nhằm đạt được một hoặc một số mục tiêu xác định, được thực hiện trong một hoặc nhiều giai đoạn.
- ❖ Hỗ trợ dự án: Hỗ trợ theo hình thức dự án là tập hợp các đề xuất có liên quan đến nhau nhằm đạt được một hoặc một số mục tiêu nhất định, được thực hiện trên địa bàn cụ thể, trong khoảng thời gian xác định và dựa trên những nguồn lực xác định. Dự án bao gồm dự án đầu tư và dự án hỗ trợ kỹ thuật. Dự án hỗ trợ kỹ thuật thường tập trung chủ yếu vào chuyển giao những tri thức, ý tưởng, loại dự án này thường chiếm xấp xỉ 20% tổng vốn ODA. Dự án đầu tư chủ yếu tập trung vào xây dựng cơ sở hạ tầng (đường xá, cầu cống, trường sở). Loại dự án này chiếm 80% tổng vốn ODA.
- ❖ Hỗ trợ phi dự án: Là phương thức cung cấp ODA không theo các dự án cụ thể. Hỗ trợ phi dự án được cung cấp dưới dạng tiền, hiện vật, viện trợ mua sắm hàng hóa, chuyên gia...

- **Theo bên nhận vốn ODA**

- ❖ Vốn ODA đặc biệt: Chủ yếu dùng để hỗ trợ cho các nước kém phát triển, thu nhập bình quân đầu người dưới 220USD/người/năm. Thường là những nước trong top 10 nước nghèo nhất trên thế giới được Liên hiệp quốc xếp vào loại dễ bị tổn thương nhất.
- ❖ Vốn ODA thông thường: Chủ yếu dùng để hỗ trợ cho các nước đang phát triển và chậm phát triển.

1.2. Tác động của vốn ODA đến sự phát triển kinh tế - xã hội của nước nhận đầu tư

1.2.1. Tác động tích cực của vốn ODA

a, Vốn ODA thúc đẩy đầu tư

Vốn ODA bổ sung vào nguồn vốn đầu tư trong nước. Xét về mặt tác động kinh tế vĩ mô, khi Chính phủ các nước tiếp nhận vốn ODA thì đã góp phần không nhỏ vào việc lấp đầy những lỗ hổng của nền kinh tế đang tồn tại như: lỗ hổng tiết kiệm và đầu tư. Là chất xúc tác quan trọng góp phần tạo ra sự tăng trưởng ổn định của nền kinh tế. Mặt khác, với việc tiếp nhận vốn ODA thì nguồn thu ngân sách của Chính phủ được cải thiện nên Chính phủ sẽ có vốn để tăng cho lĩnh vực đầu tư.

- **Vốn ODA thúc đẩy thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài FDI.** Vốn ODA được các nước đang phát triển sử dụng vào các chương trình, dự án xây dựng cải

thiện cơ sở hạ tầng sẽ tạo ra giao thông thuận tiện, thông tin thông suốt và các dịch vụ phục vụ cho quá trình sản xuất kinh doanh được đảm bảo. Do vậy, chi phí đầu vào giảm và môi trường đầu tư hấp dẫn hơn làm điều kiện tốt để đầu tư FDI gia tăng.

- ***Vốn ODA thúc đẩy sự gia tăng của đầu tư tư nhân***

Do Chính phủ sử dụng vốn ODA đầu tư vào kết cấu hạ tầng, phát triển nguồn lực (năng lượng, khoáng sản và nhân lực) và có những chính sách khuyến khích đầu tư tư nhân nên chi phí về mặt thời gian và chi phí đầu tư sản xuất giảm xuống tạo ra lợi nhuận tăng vì thế khuyến khích đầu tư khu vực tư nhân. Theo tổng kết của ngân hàng thế giới, ở những quốc gia có thể chế tốt thì vốn ODA không những thay thế một phần cho đầu tư của Chính phủ mà còn là nam châm hút đầu tư tư nhân theo tỷ lệ xấp xỉ 2USD trên 1USD vốn ODA. Tuy nhiên, đối với những quốc gia có thể chế không tốt thì vốn ODA không những không làm tăng đầu tư tư nhân mà còn làm cho đầu tư tư nhân giảm vì nó làm ảm đạm đầu tư tư nhân hoặc làm mất lòng tin của các nhà đầu tư trong nước, bởi vì các nhà đầu tư cho rằng khi vốn ODA sử dụng không hiệu quả thì nền kinh tế rơi vào trạng thái bất ổn định, rủi ro đầu tư sẽ cao, ước tính 1% GDP viện trợ làm đầu tư tư nhân giảm 0,5% GDP [120].

b, Vốn ODA được sử dụng hiệu quả giúp tăng trưởng kinh tế nhanh hơn, giảm tính trạng nghèo đói và đạt được các chỉ tiêu xã hội

Một quốc gia mà quản lý và sử dụng hiệu quả vốn ODA, có thể chế (cơ chế, chính sách, luật pháp) đồng bộ và Bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế năng động thì sẽ thúc đẩy tăng cường nền kinh tế.

Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, đối với một quốc gia cơ chế quản lý tốt khi vốn ODA tăng thêm một lượng bằng khoảng 1% GDP thì tốc độ tăng trưởng có thể nhích lên được 0,5% tùy theo quy mô GDP và lượng vốn ODA tương ứng của từng nước.

Vốn ODA tác động cải thiện các chỉ tiêu xã hội: tác động tới giáo dục (giáo dục cơ bản, đào tạo) thông qua các chương trình, dự án trợ giúp giáo dục và đào tạo quốc gia. Do vậy, chất lượng nguồn nhân lực được nâng lên; tác động tới môi trường sống thông qua các chương trình, dự án trồng rừng, cải tạo môi trường sống, nước sinh hoạt, hệ thống điện; giảm tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh, nâng cao tuổi thọ trung bình của người dân thông qua các dự án tiêm chủng, phòng bệnh, nâng cấp cơ sở hạ tầng khám và chữa bệnh...

Vốn ODA trợ giúp cán cân thanh toán: Một trong những công dụng quan trọng của vốn ODA là trợ giúp cán cân thanh toán quốc tế khi bị thâm hụt nhằm đảm bảo sự ổn định thị trường ngoại hối, tỷ giá hối đoái và thị trường tài chính. Ở các nước đang phát triển, thâm hụt tài khoản vãng lai (nhập khẩu lớn hơn xuất khẩu) là nguyên nhân chính gây ra thâm hụt cán cân thanh toán quốc tế. Muốn tạo sự cân bằng cán cân thanh toán thì cần có thặng dư trong tài khoản vốn. Khi đó, vốn ODA là yếu tố quan trọng đảm

bảo mục tiêu này, từ đó mà có thể duy trì sự ổn định của tỷ giá hối đoái, lãi suất, làm cơ sở cho sự ổn định tốc độ tăng trưởng và phát triển.

c, Vốn ODA thúc đẩy các nước đang phát triển cải thiện thể chế, nâng cao năng lực bộ máy quản lý nhà nước và kinh tế

Các quốc gia nhận vốn ODA không chỉ tận dụng được những ưu đãi mà còn phải thực hiện những cam kết kinh tế, chính trị và văn hoá. Một nội dung quan trọng là các quốc gia này cần phải thực hiện thành công chương trình cải cách nền kinh tế theo cơ chế thị trường. Các quốc gia cần đưa ra chiến lược phát triển kinh tế rõ ràng và có tính khả thi, song hành là hệ thống pháp luật về kinh tế, thương mại và đầu tư được hình thành rõ ràng, có hiệu lực.

Năng lực của bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế được nâng lên: Về mặt tổ chức, chính phủ thực hiện những cải cách trong bộ máy hành chính, bắt đầu có sự phân định rõ quyền hạn, chức năng giữa các cơ quan quản lý nhà nước địa phương, Trung ương, ngành với nhau, giữa cơ quan quản lý nhà nước và các đơn vị, cơ sở sản xuất kinh doanh.

Về năng lực cán bộ, việc tiếp nhận vốn ODA có tác dụng nâng cao năng lực cán bộ quản lý, nhất là đối với công chức nhà nước. Việc thực hiện giải ngân các dự án sử dụng vốn ODA luôn cần có sự cộng tác, phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan của Chính phủ và các nhà tài trợ. Trong đó, các nhà tài trợ đã cộng tác nhiều với nhiều quốc gia trên nhiều lĩnh vực dự án khác nhau. Do vậy, các cán bộ, chuyên gia của Chính phủ sẽ học hỏi được nhiều kinh nghiệm trong quá trình khảo sát, tìm kiếm ý tưởng đầu tư, xây dựng dự án khả thi và tiền khả thi; tổ chức thực hiện, giám sát và đánh giá hiệu quả của một chương trình, dự án đầu tư. Ngoài ra còn giúp các chuyên gia trong việc phân tích và đưa ra những chính sách kinh tế có hiệu lực.

1.2.2. Mặt trái của vốn ODA

● ***Là loại vốn ưu đãi nhưng có chi phí lớn***

Nguồn vốn ODA có ưu đãi về lãi suất, thời hạn nhưng còn được gắn với các điều khoản mậu dịch đặc biệt như nước nhận đầu tư phải nhập khẩu tối đa các sản phẩm của nước tài trợ. Cụ thể là nước cấp vốn ODA thường đưa ra yêu cầu ràng buộc nước tiếp nhận phải chấp nhận sử dụng một số hàng hoá, dịch vụ do họ sản xuất. Nước tiếp nhận vốn ODA tuy có toàn quyền quản lý sử dụng nhưng thông thường, các danh mục dự án sử dụng nguồn vốn ODA cũng phải có sự thỏa thuận, đồng ý của nước viện trợ.

● ***Rủi ro tỷ giá trong các dự án ODA***

Thông thường, các quốc gia cho vay ODA thường dùng đồng tiền của quốc gia đó, chẳng hạn Nhật Bản cho vay bằng đồng Yên, Châu Âu cho vay bằng đồng Euro trong khi hạch toán thì nước vay nợ thường dùng đồng Đô la Mỹ (USD). Tới kỳ trả nợ, nếu đồng tiền của nước đi vay mất giá so với đồng ngoại tệ thì Chính phủ nước đó sẽ phải bỏ ra một lượng tiền lớn hơn rất nhiều để trả khoản nợ đó.

● ***Sử dụng vốn ODA thời gian dài có thể nảy sinh tâm lý ỷ lại***

Thời gian sử dụng vốn ODA thường kéo dài từ 10 - 30 năm và thậm chí có thể lên đến 40, 50 năm. Nhiều quốc gia được cấp phép sử dụng vốn vay ODA nhưng năng lực hấp thụ viện trợ nước ngoài của địa phương trong những dự án cụ thể còn hạn chế. Điều này dẫn đến hiện tượng các dự án vốn vay nước ngoài đều phải gia hạn, kéo dài thời gian thực hiện, chậm phát huy hiệu quả do tư tưởng nghĩ rằng ODA là "của cho không". Do đó không bắt tay vào việc sử dụng và khai thác có hiệu quả ngay, việc thực hiện và giải ngân vốn cho nhiều dự án bị chậm trễ. Xuất hiện sự ỉ ạch, ỷ lại mà không nhìn nhận rằng bản chất đây là khoản vay phải trả trong 20 - 30 năm sau.

- **Tăng sự phụ thuộc, dễ gây nợ nần cho nước đi vay**

Bên cạnh mục đích thúc đẩy tăng trưởng dài hạn và giảm nghèo đói ở những nước kém phát triển thì nguồn vốn ODA còn có mục tiêu tăng cường lợi ích chiến lược và chính trị ngắn hạn của các nước tài trợ với những nước nhận viện trợ. Nếu nguồn vốn ODA không được sử dụng hiệu quả, nó có thể làm tăng gánh nặng nợ quốc gia, lệ thuộc chính trị vào nhà tài trợ. Mặt khác, quá nhiều quy ước, ràng buộc trong ký kết và sự đòi hỏi của mỗi nhà tài trợ khác nhau lại không giống nhau khiến việc triển khai của nước nhận tài trợ cũng gặp khó khăn

1.2.3. Bài học kinh nghiệm về quản lý vốn ODA từ một số quốc gia

- **Kinh nghiệm của Trung Quốc:** quản lý tập trung, thực hiện phi tập trung

Từ năm 1980 đến cuối 2005, tổng số vốn ODA mà Ngân hàng thế giới (WB) cam kết với Trung Quốc là 39 tỷ USD, đóng vai trò rất tích cực trong việc thúc đẩy cải cách và phát triển ở Trung Quốc.

Tóm tắt nguyên nhân thành công của việc sử dụng ODA ở Trung Quốc có mấy điểm: chiến lược hợp tác tốt, xây dựng tốt các dự án, cơ chế điều phối và thực hiện tốt, cơ chế theo dõi và giám sát chặt chẽ.

Trung Quốc đặc biệt đề cao vai trò của việc quản lý và giám sát. Hai cơ quan Trung ương quản lý ODA là Bộ Tài chính (MoF) và Ủy ban cải cách và phát triển quốc gia (NDRC). MoF làm nhiệm vụ “đi xin tiền”, đồng thời là cơ quan giám sát việc sử dụng vốn. MoF yêu cầu các Sở Tài chính địa phương thực hiện kiểm tra thường xuyên hoạt động của các dự án, phối hợp với WB đánh từng dự án.

Các Bộ ngành chủ quản và địa phương có vai trò quan trọng trong thực hiện và phối hợp với MoF giám sát việc sử dụng vốn. Việc trả vốn ODA ở Trung Quốc theo cách “ai hưởng lợi, người đó trả nợ”. Quy định này buộc người sử dụng phải tìm giải pháp sản sinh lợi nhuận và lo bảo vệ nguồn vốn.

- **Kinh nghiệm của Malaysia:** Phối hợp chặt chẽ với nhà tài trợ cùng kiểm tra đánh giá

Trong bốn thập kỷ qua, Malaysia là một trong nước đang phát triển và đạt nhiều thành công trong công cuộc phát triển kinh tế nói chung, quản lý nợ nước ngoài nói riêng.

Từ một nước thuộc địa của Anh, năm 1957 mới giành được độc lập, nhưng sau hơn bốn thập kỷ phát triển, Malaysia đạt tốc độ tăng trưởng bình quân từ 7-8%/năm. Với mức tăng trưởng đó đã góp phần đưa thu nhập bình quân đầu người năm 1984 của Malaysia đạt trên 2.000USD/người/năm và năm 1996 đạt trên 3000USD/người/năm. Mặc dù trong giai đoạn 1984 chính phủ Malaysia gia tăng chi tiêu của chính phủ thông qua việc vay nợ nước ngoài, khoảng 15 tỷ USD. Nhưng bước vào năm 1985, trước nguy cơ gia tăng nợ nước ngoài, chính phủ Malaysia xem xét lại và từng bước bãi bỏ nhằm thích ứng với mục tiêu phát triển trong giai đoạn mới.

Chính phủ Malaysia tập trung vào việc cải cách cơ cấu kinh tế, tiến hành tư nhân hóa một số xí nghiệp quốc doanh, kể cả xí nghiệp quốc doanh lớn như hãng hàng không quốc gia, các công ty tàu biển và các công ty viễn thông nhằm huy động tối đa mọi nguồn lực nhân rồi trong xã hội 56 vào quá trình phát triển kinh tế đất nước với phương châm phát huy “nội lực”. Nhờ chính sách đổi mới kinh tế cộng với việc cắt giảm kịp thời các khoản vay nợ viện trợ nước ngoài nên đã góp phần đưa nền kinh tế Malaysia nhanh chóng phục hồi và phát triển một cách bền vững.

Vốn ODA ở Malaysia được quản lý tập trung vào một đầu mối là Văn phòng Kinh tế Kế hoạch. Vốn ODA được đất nước này dành cho thực hiện các dự án xóa đói giảm nghèo, nâng cao năng lực cho người dân. Văn phòng Kinh tế Kế hoạch Malaysia là cơ quan lập kế hoạch ở cấp Trung ương, chịu trách nhiệm phê duyệt chương trình dự án, và quyết định phân bổ ngân sách phục vụ mục tiêu phát triển quốc gia.

Malaysia đánh giá cao hỗ trợ kỹ thuật từ các nhà tài trợ. Mục đích lớn nhất của Malaysia là nhận hỗ trợ kỹ thuật để tăng cường năng lực con người thông qua các lớp đào tạo. Malaysia công nhận rằng họ chưa có phương pháp giám sát chuẩn mực. Song chính vì vậy mà Chính phủ rất chú trọng vào công tác theo dõi đánh giá. Kế hoạch theo dõi và đánh giá được xây dựng từ lập kế hoạch dự án và trong lúc triển khai. Phương pháp đánh giá của đất nước này là khuyến khích phối hợp đánh giá giữa nhà tài trợ và nước nhận viện trợ, bằng cách hài hòa hệ thống đánh giá của hai phía. Nội dung đánh giá tập trung vào hiệu quả của dự án so với chính sách và chiến lược, nâng cao công tác thực hiện và chú trọng vào kết quả. Hoạt động theo dõi đánh giá được tiến hành thường xuyên. Quan niệm Malaysia cho rằng công tác theo dõi đánh giá không hề làm cản trở dự án, trái lại sẽ giúp nâng cao tính minh bạch, và đặc biệt là giảm lãng phí.

- Bài học cho Việt Nam trong việc thu hút và sử dụng vốn ODA

Thứ nhất, tính chủ động của bên nhận viện trợ là yếu tố quan trọng có tính quyết định đến thành công của việc thu hút và sử dụng có hiệu quả vốn ODA. Tính chủ động thể hiện qua việc chủ động hoạch định chiến lược, quy hoạch dự án và tiếp cận, phối hợp, điều phối các nhà tài trợ.

Thứ hai, nhìn nhận vốn ODA là quan trọng nhưng vốn trong nước có tính quyết định. Nếu sử dụng vốn ODA không hiệu quả thì không những không có tác động tích cực vào tăng trưởng nền kinh tế, xóa đói và giảm nghèo mà còn đẩy nước đó vào vòng vay nợ nước ngoài, nền kinh tế càng suy thoái trầm trọng hơn.

Thứ ba, phải coi trọng hiệu quả sử dụng vốn ODA hơn là số lượng vốn ODA. Mục tiêu cuối cùng là hiệu quả tích cực của vốn ODA đem lại, vốn ODA cũng tuân theo quy luật lợi ích cận biên giảm dần, nên việc thu hút và sử dụng vốn ODA phải vừa đảm bảo tính có trọng điểm và vừa phải đảm bảo tính đa dạng theo chiều rộng.

Thứ tư, vốn ODA luôn đi kèm với các điều kiện về kinh tế, chính trị và mỗi nhà tài trợ đều có hướng tập trung vào một số lĩnh vực nào đó. Vì vậy, khi đàm phán, ký kết tiếp nhận vốn ODA phải tuân theo nguyên tắc độc lập tự chủ và đối với từng nhà tài trợ lớn phải có chính sách khai thác riêng.

Thứ năm, quá trình xây dựng và khai thác, vận hành các dự án sử dụng vốn ODA phải có cơ chế thu hút sự tham gia của công chúng, đặc biệt là khu vực tư nhân trong hoạt động kiểm soát việc thực hiện, triển khai các dự án này. Có như vậy mới tạo ra sự bền vững của dự án và hiệu quả lâu dài của vốn ODA.

CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG VAY ODA VÀ TÁC ĐỘNG CỦA VỐN ODA ĐẾN SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI CỦA VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2010 - 2018

2.1. Thực trạng vay và sử dụng vốn ODA tại Việt Nam

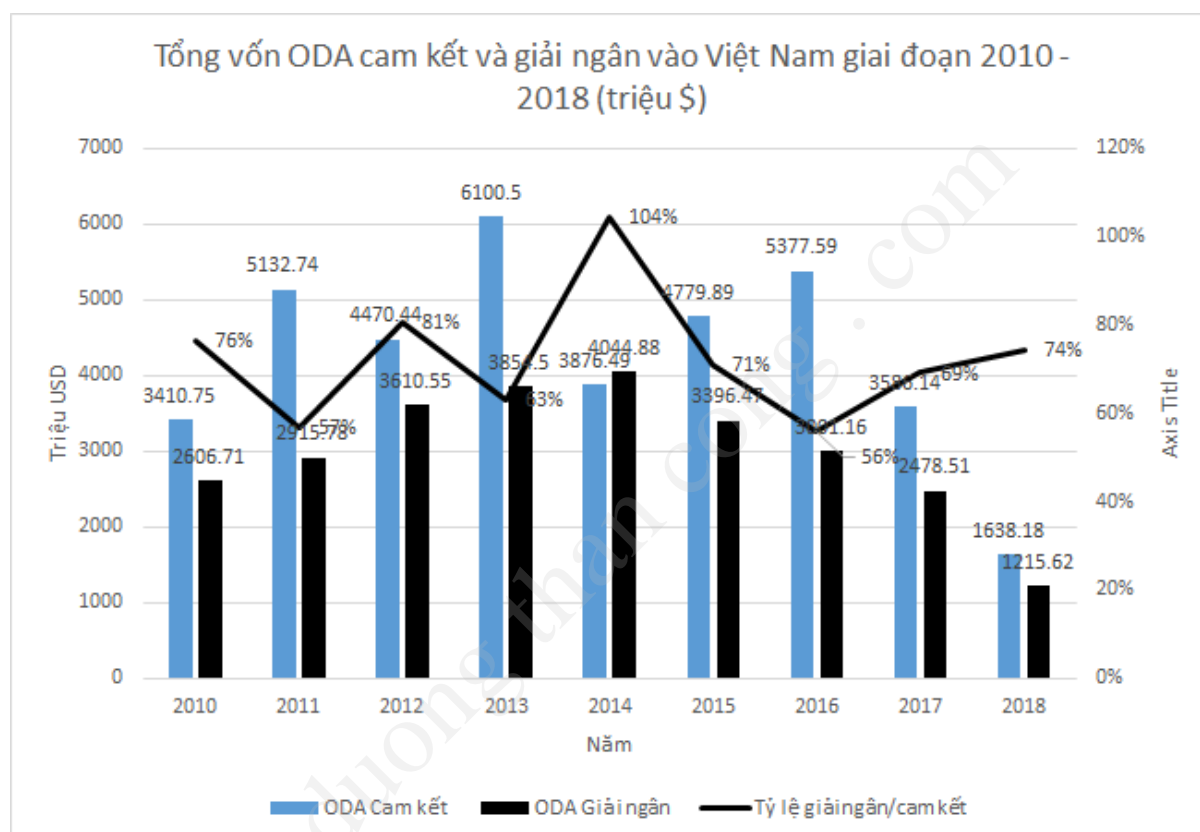
a, Tình hình cam kết và giải ngân các dự án

ODA là một nguồn ngoại lực quan trọng ở Việt Nam. Năm 2010, Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình thấp, đến năm 2018 thì tổng số vốn ODA cam kết là gần 16,39 tỷ USD và Việt Nam đã giải ngân được hơn 12,16 tỷ USD (tương đương với 74% tổng vốn ODA cam kết). Một điểm cần lưu ý là, do vốn ODA cam kết theo số liệu của 241 KINH TẾ VIỆT NAM NĂM 2018 VÀ TRIỂN VỌNG NĂM 2019 Hướng tới chính sách tài khóa bền vững và hỗ trợ tăng trưởng OECD chính là số tiền mà các nhà tài trợ đã tạm ứng để thực hiện các dự án ODA nên mức độ giải ngân vốn ODA của Việt Nam theo cách hiểu này là cao hơn so với các số liệu về tỷ lệ giải ngân/cam kết vốn ODA do Bộ Kế hoạch và Đầu tư công bố(1).

Số ODA giải ngân ở Việt Nam có xu hướng tăng lên từ năm 2010 đến năm 2014 nhưng bắt đầu suy giảm từ năm 2015 đến 2018 do các nhà tài trợ bắt đầu cắt giảm ODA cho Việt Nam. Thêm vào đó, bắt đầu từ 01/7/2017, Việt Nam đã chính thức tốt nghiệp ODA theo tiêu chuẩn của WB. Điều đó có nghĩa là Việt Nam không còn nhận được các khoản vay vốn ưu đãi từ IDA của WB mà phải chịu các khoản vay kém ưu đãi, dần tiến tới vay theo điều kiện thị trường. Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB)

cũng xếp Việt Nam vào nhóm B, nhóm đối tượng vay hỗn hợp chứ không thuộc diện chỉ nhận được các khoản vay ưu đãi. Tuy nhiên, Việt Nam đã đàm phán và xây dựng thành công cơ chế hỗ trợ chuyển đổi tốt nghiệp ODA trong 3 năm nhằm củng cố và phát triển bền vững nền kinh tế trong giai đoạn đầu tốt nghiệp [18].

Hình: Tổng vốn ODA cam kết và giải ngân vào Việt Nam giai đoạn 2010 - 2018 (triệu USD)



Nguồn:

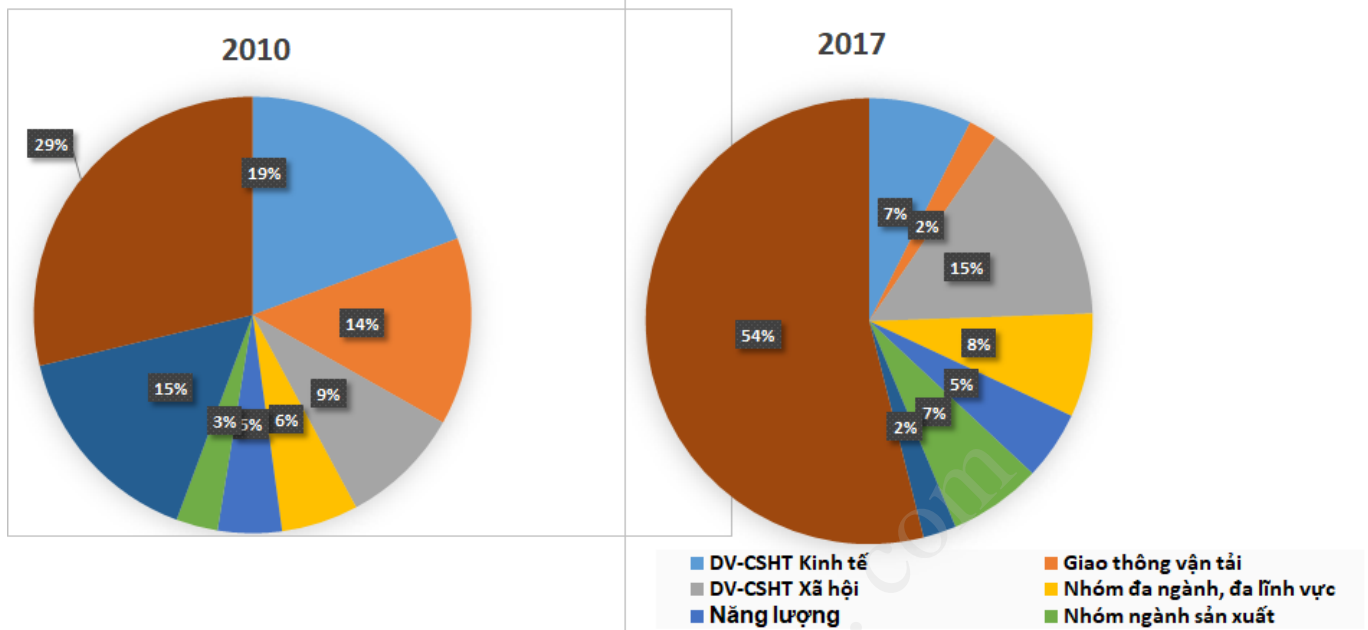
Tỷ lệ ODA trên tổng thu nhập quốc dân (GNI) liên tục giảm ở Việt Nam nhưng ODA bình quân đầu người ở Việt Nam lại liên tục tăng. Năm 2010, vốn ODA giải ngân đạt 2,64% GNI nhưng đến năm 2017 thì chỉ còn đạt 1,11% GNI của Việt Nam. ODA bình quân đầu người năm 2014 là 45,55 USD nhưng đến năm 2017 chỉ còn 24,87 USD(2). Mặc dù được xác định là một nguồn ngoại lực quan trọng và có quy hoạch, định hướng thu hút và sử dụng ODA định kỳ 5 năm một lần song sự đóng góp của ODA cho GNI của Việt Nam chỉ ở mức độ khiêm tốn. Tuy nhiên, nguồn vốn này có vị trí quan trọng đối với đầu tư phát triển trong bối cảnh ngân sách nhà nước còn hạn hẹp mà nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế, xã hội lại rất lớn.

ODA vào Việt Nam chủ yếu dưới hai hình thức là ODA viện trợ và ODA vay trong đó vốn vay ODA có xu hướng ngày càng tăng và ngày càng chiếm tỷ trọng lớn so với ODA viện trợ. Xét trong cả giai đoạn, ODA vay chiếm 77,8% tổng ODA giải ngân

trong đó có 3 năm từ 2014 - 2016, vốn vay ODA luôn chiếm trên 80% tổng số vốn ODA. Đây chính là điểm mà Việt Nam cần lưu ý khi đi vay ODA bởi nguồn vốn này không còn được nhiều ưu đãi từ phía nhà tài trợ mà lại kèm theo khá nhiều ràng buộc của nhà tài trợ. Xét theo tỷ lệ giải ngân/cam kết, ODA viện trợ vào Việt Nam luôn có tỷ lệ giải ngân/cam kết rất cao, đạt 97,43% cho cả giai đoạn 2010 - 2016, cao hơn so với tỷ lệ này đối với ODA vay khoảng 17%. Tuy nhiên, một điểm đáng lo ngại là tỷ lệ giải ngân/cam kết vốn ODA vay luôn suy giảm, năm 2010 là 84% nhưng đến năm 2016 chỉ đạt 67,7% (trừ năm 2014 đạt 128% do tích lũy dồn lại từ các năm trước). Chính vì nguồn vốn vay ODA ngày càng chiếm tỷ trọng lớn so với ODA viện trợ nên số tiền trả nợ vay ODA của Việt Nam ngày càng tăng qua các năm thể hiện gánh nặng ODA đối với nền kinh tế càng ngày càng lớn. Trong giai đoạn 2010 - 2017, Việt Nam đã phải trả hơn 5,83 tỷ USD tiền nợ gốc vay ODA và hơn 2,3 tỷ lãi vay ODA, tổng cộng là gần 8,15 tỷ USD (tương đương với 24,6% tổng vốn ODA giải ngân cho cả giai đoạn). Bên cạnh 2 hình thức ODA viện trợ và ODA vay thì còn có một hình thức ODA vào Việt Nam nữa là ODA đầu tư vào tài sản (Equity Investment) tuy nhiên hình thức này chiếm tỷ trọng rất nhỏ (0,43% tổng ODA vào Việt Nam cho cả giai đoạn 2010 - 2017) với giá trị khoảng 142,54 triệu USD cho cả giai đoạn.

Các nước thuộc Ủy ban Hỗ trợ phát triển của OECD - DAC và các tổ chức đa phương quốc tế là các nhà tài trợ ODA chủ yếu cho Việt Nam trong đó ODA từ các nước DAC chiếm 62,2%, từ các tổ chức đa phương chiếm 37,56% tổng số ODA giải ngân cho cả giai đoạn 2010 - 2017. Tuy nhiên, số ODA từ các nước DAC hiện đang có tỷ trọng giảm so với số ODA từ các tổ chức đa phương tài trợ cho Việt Nam. Điều này cho thấy xu hướng của các đối tác tài trợ cho Việt Nam trong thời gian tới là các tổ chức đa phương chứ không phải các nước riêng rẽ. Đối với các nhà tài trợ là các tổ chức đa phương thì vốn ODA từ IDA chiếm tỷ trọng lớn nhất (24,63% tổng vốn ODA cho cả giai đoạn). Tuy nhiên, tỷ trọng vốn ODA của tổ chức này hiện nay đang giảm do Việt Nam trở thành nước thu nhập trung bình. Nếu như năm 2010 tỷ trọng ODA từ IDA vào Việt Nam chiếm 26% vốn ODA thì đến năm 2016, con số này chỉ còn là 20% và năm 2017 là 22%. Ngân hàng Phát triển châu Á là nhà tài trợ lớn thứ hai trong nhóm các nhà tài trợ đa phương cho Việt Nam với tỷ trọng ODA cho Việt Nam chiếm 8,57% cho giai đoạn 2010 - 2017. Vốn ODA từ ADB vào Việt Nam sau khi tăng mạnh từ năm 2010 đến năm 2014 thì những năm gần đây lại có xu hướng giảm.

b, Phân bổ vốn ODA theo các thành phần kinh tế



Nguồn:

Từ năm 2010 đến 2017, tỷ trọng ODA cho nhóm Các dịch vụ và cơ sở hạ tầng kinh tế chiếm tỷ lệ cao nhất với giá trị gần 15,77 tỷ USD (chiếm 47,6% tổng số vốn ODA giải ngân cho cả giai đoạn); tiếp đến là nhóm Các dịch vụ và cơ sở hạ tầng xã hội (9,3 tỷ USD, chiếm 28,11%). Nhóm Đa ngành, đa lĩnh vực xếp vị trí thứ ba với 3,89 tỷ USD (11,76%); xếp thứ tư là nhóm ngành sản xuất với 2,67 tỷ USD (8%). ODA đã hỗ trợ xây dựng và phát triển một số ngành và lĩnh vực trọng yếu của Việt Nam như Giao thông - vận tải và kho bãi; năng lượng (chính sách năng lượng, năng lượng tái tạo, chính sách phân phối năng lượng); cấp nước và vệ sinh; giáo dục; các lĩnh vực đa ngành; bảo vệ môi trường; nông lâm ngư nghiệp; Chính phủ và xã hội dân sự; y tế; hỗ trợ ngân sách; Dịch vụ tài chính và ngân hàng; công nghiệp, khai khoáng và xây dựng... Tuy nhiên, một điểm rất đáng lưu ý vốn ODA phân bổ cho lĩnh vực Giao thông - vận tải và kho bãi và lĩnh vực Năng lượng chủ yếu là vốn ODA vay với số lượng vay vốn ngày càng tăng. Nếu như năm 2010, 93,94% vốn ODA cho lĩnh vực Giao thông - vận tải là vốn vay thì đến năm 2017, tỷ trọng này là 97,95%. Tương tự như vậy, vốn vay ODA của ngành Năng lượng vào năm 2010 là 95,57% và đến năm 2017 là 96,73%. Vốn ODA cho lĩnh vực Cấp nước và vệ sinh cũng có tới 82,62% là vốn vay. Riêng đối với lĩnh vực Giáo dục thì vốn ODA cho lĩnh vực này có gần một nửa là từ nguồn ODA viện trợ (47,74%). Lĩnh vực Bảo vệ môi trường nói chung và Các lĩnh vực đa ngành có hơn 30% vốn ODA là từ ODA viện trợ.

c, Các nhà tài trợ ODA của Việt Nam

Qua công tác vận động ODA, đến năm 2019 Việt Nam có quan hệ hợp tác phát triển với 28 nhà tài trợ song phương, ngoài các nước là thành viên của Tổ chức OECD-

DAC còn có các nhà tài trợ mới nổi như Trung Quốc, Ấn độ, Hung-ga-ri, Séc,... các nước này bao gồm: Ai-xơ-len, Anh, Áo, Ba Lan, Bỉ, Ca-na-đa, Cô-oét, Đan Mạch, Đức, Hà Lan, Hàn Quốc, Hungari, I-ta-lia, Lúc-xem-bua, Mỹ, Na-uy, Nhật Bản, Niu-di-lân, Ôt-xtrây-lia, Phần Lan, Pháp, Séc, Tây Ban Nha, Thái Lan, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Trung Quốc, Xin-ga-po. Trong các quốc gia nêu trên, có 1 nhà tài trợ không cam kết ODA thường niên là Trung Quốc, nước này chỉ cam kết ODA theo từng dự án cụ thể, ví dụ gần đây Trung Quốc cam kết cung cấp gần 500 triệu USD vốn ODA để thực hiện dự án xây dựng đường sắt trên cao đoạn Cát Linh – Hà Đông.

Hầu hết các nhà tài trợ cung cấp ODA cho VN theo chương trình đều dựa trên các chiến lược hoặc các chương trình trung hạn về hợp tác phát triển với nước ta. Trong số 28 nhà tài trợ song phương, 23 nhà tài trợ đa phương, 600 NGOs thì có 3 nhà tài trợ có quy mô cung cấp ODA lớn nhất cho VN từ 1993 đến nay, đó là: Nhật Bản [thông qua ngân hàng hợp tác quốc tế JBIC (chủ yếu là các khoản vay ưu đãi) và cơ quan hợp tác quốc tế JICA (chủ yếu là khoản viện trợ không hoàn lại)]; Ngân hàng Thế giới (WB); Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) Số lượng ODA do 3 nhà tài trợ nói trên cung cấp cho VN kể từ khi VN nối lại quan hệ hợp tác phát triển với cộng đồng các nhà tài trợ từ 1993 đến nay chiếm bình quân trên 75% tổng giá trị các điều ước quốc tế về ODA, trong đó riêng Nhật Bản (tài trợ song phương) chiếm hơn 33% tổng vốn ODA hàng năm [17]. Đặc biệt trong 2 năm 2016 và 2017, thứ hạng các nhà tài trợ ODA cho Việt Nam được thống kê như sau:

Bảng : Các nhà tài trợ ODA cho Việt Nam giai đoạn 2016-2017

Đơn vị: Triệu USD

(Trang 76)

Đơn vị tính: Triệu USD

Nhà tài trợ	Tổng ODA và vốn vay ưu đãi	Vốn vay ODA	Vay ưu đãi	Viện trợ
WB	3.218,10	2.195,57	1.012,04	10,49
JICA	3.067,91	3.060,51	-	7,40
ADB	1.300,40	580,44	709,31	10,65
KfW	491,43	256,07	228,00	7,36
Trung Quốc	281,38	-	250,62	30,76
AFD	232,26	231,26	-	1,00
KEXIM	224,63	224,63		
EU	137,16	-	-	137,16
Hungary	57,00	57,00	-	-

76

IFAD	53,00	52,50	-	0,50
Bỉ	31,40	27,80	-	3,60

Nguồn:

2.2. Đánh giá tác động của vốn ODA đến sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam giai đoạn 2010 - 2019

2.2.1. Những tác động tích cực

a, ODA là nguồn vốn quan trọng bổ sung cho đầu tư phát triển

Nước ta đang trong quá trình công nghiệp hóa vì thế cần nhiều nguồn lực khác nhau để có thể khai thác tối đa tiềm năng kinh tế của đất nước, trong đó nguồn lực về tài chính là một điều không thể không nhắc tới. Tuy nhiên, nếu chỉ dựa vào sức lực trong nước thì chúng ta khó mà có thể đạt được những thành tích hiện nay của đất nước: **Nền kinh tế tăng trưởng liên tục với tốc độ hơn 7%/năm, mức đói nghèo giảm từ trên 50% vào đầu những năm 90 xuống còn trên 4% vào năm 2019, ...** Thêm vào đó, quá trình chiến tranh lâu dài khiến cơ sở hạ tầng trong nước bị xuống cấp hoặc bị phá hủy nặng nề, nên chúng ta cần những nguồn vốn giúp phát triển cơ sở hạ tầng quốc gia, đưa nền kinh tế đi lên, vượt qua khó khăn.

Bảng: Tỷ lệ giải ngân ODA/GDP của Việt Nam giai đoạn 2010 - 2018

NĂM	ODA giải ngân (triệu USD)	Tổng thu nhập quốc nội (triệu USD)	Tỷ trọng ODA/GDP (%)

2010	3.541	113.978	3,1%
2011	3.650	133.629	2,7%
2012	4.183	155.820	2,7%
2013	5.137	170.387	3,0%
2014	5.655	185.305	3,1%
2015	4.600	191.542	2,4%
2016	3.700	203.947	1,8%
2017	3.600	223.059	1,6%
2018	3.000	240.000	1,25%

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Tổng cục thống kê, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và Báo cáo kinh tế xã hội hàng năm của Chính phủ

Nhìn vào đồ thị trên, ta thấy trong giai đoạn 2010 - 2018, GDP tăng trưởng đáng kể so với giai đoạn trước, tăng trưởng GDP tỷ lệ với vốn ODA được giải ngân. Tuy nhiên, xét về tổng thể, ODA chỉ là một trong những nguồn vốn hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội, để ODA có thể đóng góp vào tăng trưởng kinh tế xã hội, quan trọng là môi trường thể chế ODA phải thuận lợi để những thế mạnh của nguồn vốn này có thể phát huy, như phải thực hiện dự án đúng tiến độ, giải ngân nhanh để đưa công trình vào khai thác, tạo nguồn thu để trả nợ và phòng tránh những rủi ro, nhất là rủi ro tỷ giá của đồng tiền vay.

ODA là nguồn vốn quan trọng cho việc phát triển kinh tế khi nguồn vốn này được giải ngân cho nhiều ngành kinh tế, kỹ thuật khác nhau như nông nghiệp và phát triển nông thôn, năng lượng và công nghiệp, giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, cấp thoát nước và phát triển đô thị, cả cho các ngành y tế, môi trường và giáo dục. Có thể kể ra những dự án quy mô lớn đã được thực hiện như là Dự án giảm nghèo các tỉnh vùng núi phía Bắc, Dự án phát triển sinh kế miền Trung, Chương trình thủy lợi Đồng bằng sông Cửu Long, Dự án Quốc lộ 1A,...

b, ODA giúp cho việc tiếp thu những thành tựu khoa học, công nghệ hiện đại và phát triển nguồn nhân lực

Việt Nam là một quốc gia đang phát triển và chúng ta vẫn chưa có được những thành tựu khoa học công nghệ hiện đại – một nhân tố không thể thiếu cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Vì thế chúng ta phải lựa chọn phương thức “Đi tắt, đón đầu”, tiếp thu những thành tựu của thế giới một cách nhanh nhất có thể. Cùng với các dự án ODA, nguồn nhân lực của Việt Nam được nâng cao về trình độ khoa học công nghệ thông qua các tài liệu chuyên ngành, các cuộc hội thảo có sự tham gia trực tiếp của các kỹ sư nước ngoài, sự tiếp xúc và học hỏi lẫn nhau với các kỹ sư nước bạn khi họ sang Việt Nam thực hiện các dự án, cơ hội ra nước ngoài học tập và tham quan các mô hình làm việc và quản lý tại các nước phát triển, các phương tiện kỹ thuật hiện đại được mang đến Việt Nam. Lượng chất xám mà chúng ta có được sau những sự hợp

tác này chính là cái mà chúng ta nhắm đến và chú trọng nhằm phục vụ một mục đích lâu dài là xây dựng và phát triển nền kinh tế nước nhà.

c, ODA giúp cho việc điều chỉnh cơ cấu kinh tế

Trong lĩnh vực nông, lâm ngư nghiệp và phát triển nông thôn có các chương trình và dự án ODA ký kết trong thời kỳ 2010 - 2018 đạt tổng trị giá 1,13 tỷ USD, chiếm tỉ trọng 4,19% tổng vốn vay ODA, nhìn chung nguồn vốn này đã được sử dụng khá hiệu quả trong thời gian qua.

Về cơ cấu vốn theo ngành, lĩnh vực trong thời kỳ này, ngành thủy lợi chiếm tỷ lệ cao nhất (45%), tiếp đến là ngành nông nghiệp (21%), phát triển nông thôn (15%), lâm nghiệp (15%) và cuối cùng là thủy sản chiếm 4%. Tuy nhiên trong thời gian gần đây cơ cấu này đang chuyển dịch theo hướng tăng mạnh tỷ trọng trong lĩnh vực phát triển nông thôn hiện đang chiếm gần 40%. Trong lĩnh vực thủy lợi, nguồn vốn ODA hỗ trợ phát triển hệ thống thủy lợi vùng đồng bằng sông Hồng, miền Trung và đồng bằng sông Cửu Long thông qua các dự án của WB, ADB, JICA, Ô-x-trây-li-a và một số nhà tài trợ khác. Trong thời gian qua, vốn ODA đã hỗ trợ xây dựng nhiều hệ thống thủy lợi quy mô lớn như hệ thống tưới tiêu Phan Rí - Phan Thiết, hệ thống thủy lợi Phước Hòa,... góp phần điều hòa nguồn nước, phục vụ tưới tiêu, phòng chống lũ lụt. Trong lĩnh vực lâm nghiệp, nguồn vốn ODA đã hỗ trợ trồng rừng, bảo vệ và phát triển rừng, đặc biệt hỗ trợ thực hiện Chương trình 5 triệu héc-ta rừng.

Trong lĩnh vực phát triển năng lượng và công nghiệp, tổng số vốn ODA ký kết trong lĩnh vực năng lượng và công nghiệp thời kỳ 2010 - 2018 đạt 4.3 tỷ USD, chiếm tỉ trọng 12.9 % trong tổng nguồn vốn ODA. Nguồn vốn ODA đã được sử dụng khá hiệu quả, thể hiện qua sự phát triển mạnh mẽ của hệ thống điện về nguồn điện, lưới điện truyền tải, lưới điện phân phối, nâng cao độ tin cậy, an toàn vận hành hệ thống... Các chương trình, dự án thực sự mang lại hiệu quả thiết thực cho đầu tư phát triển ngành điện, góp phần quan trọng tăng trưởng kinh tế và cải thiện đời sống người dân, cũng như đóng góp đáng kể vào sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Trong lĩnh vực giao thông vận tải và bưu chính viễn thông, tổng vốn ODA ký kết trong thời gian qua đạt 9.6 tỷ USD, chiếm tỉ trọng lớn nhất trong tổng vốn ODA ký kết (35.4%). Đây là lĩnh vực được ưu tiên tiếp nhận và sử dụng nguồn vốn ODA nhiều nhất để hỗ trợ phát triển hạ tầng cơ sở và trên thực tế đã đạt được những kết quả khá ấn tượng. 92 Nguồn vốn ODA đã giúp Việt Nam khôi phục và phát triển các công trình giao thông vận tải quan trọng, góp phần tăng trưởng kinh tế chung của cả nước cũng như của các địa phương. Các tuyến đường quốc lộ huyết mạch của quốc gia đã được khôi phục và phát triển, đó là quốc lộ xuyên Việt 1A; các quốc lộ 3, 5, 10, 18 ở phía Bắc; đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây; đường xuyên Á thành phố Hồ Chí Minh - Mộc Bài kết nối với hệ thống đường bộ Cầm-pu-chia và Thái Lan trong khuôn khổ hợp tác tiểu vùng Mê-kông (GMS); hầm đường bộ qua đèo Hải Vân góp phần phát triển hành lang kinh tế Đông - Tây của Chương trình GMS mở đường thông thương ra biển đối với các tỉnh Nam Lào và Đông Bắc Thái

Lan; xây dựng nhiều cầu đường bộ lớn và hiện đại như cầu Thanh Trì, Nhật Tân (Hà Nội), cầu Bãi Cháy (thành phố Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh),...

d, ODA góp phần tăng khả năng thu hút FDI và tạo điều kiện để mở rộng đầu tư phát triển.

Một tiêu chí quan trọng cho các nhà đầu tư nước ngoài khi họ quyết định đầu tư là khả năng sinh lợi của đồng vốn đó. Với một cơ sở hạ tầng yếu kém, nhà đầu tư tất yếu phải bỏ ra nhiều hơn khi mọi thứ đã sẵn sàng cho họ, đó là chưa kể sự thoải mái, hài lòng của nhà đầu tư với môi trường kinh doanh – một yếu tố tâm lý mà chúng ta cũng không thể bỏ qua khi nói đến vấn đề này. Không khó hiểu khi năng lượng và công nghiệp là lĩnh vực sử dụng nguồn vốn ODA lớn nhất trong thời gian qua, trong khi đó giao thông vận tải và bưu chính viễn thông là lĩnh vực tiếp nhận nguồn vốn ODA lớn nhất. Những dự án như nhà máy nhiệt điện Phả Lại II công suất 600 MW; nhà máy nhiệt điện Phú Mỹ I công suất 1.090 MW; Quốc lộ 1A, đường xuyên Á Thành phố Hồ Chí Minh - Mộc Bài, hầm đường bộ đèo Hải Vân, cảng biển nước sâu Cái Lân, cảng Tiên Sa (Đà Nẵng), cảng Sài Gòn, nhà ga quốc tế sân bay Tân Sơn Nhất, các cầu lớn như cầu Mỹ Thuận, cầu Cần Thơ; hệ thống thông tin liên lạc ven biển, điện thoại nông thôn và internet cộng đồng..., đã không những nâng cao điều kiện cơ sở hạ tầng trong nước, mà còn góp phần thu hút các nhà đầu tư nước ngoài vào Việt Nam

Thêm vào đó, vốn ODA còn giúp nâng cao kỹ thuật cũng như trình độ của nhân công tại Việt Nam một cách gián tiếp – điều mà với nguồn lực trong nước chúng ta sẽ tốn nhiều thời gian hơn để đạt được như hiện nay, từ đó khiến Việt Nam trở nên hấp dẫn hơn trong con mắt các nhà đầu tư nước ngoài, thu hút lượng vốn FDI cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Ngoài những vai trò chủ yếu ở trên, có thể thấy ở Việt Nam, nguồn vốn ODA cũng đã góp phần không nhỏ trong việc nâng cao đời sống của người dân, từ đó thu hẹp khoảng cách về thu nhập giữa các nước đang và kém phát triển với các nước phát triển.

2.2.2. Những hạn chế và yếu kém

- Vấn đề nợ công của Việt Nam trong quá trình thu hút và giải ngân vốn ODA

Trước tiên là gánh nặng vay nợ gia tăng cộng với thiếu sự bù đắp từ phía ngoại hối có thể dẫn đến các biện pháp như tăng thuế, tăng vay nợ và giảm đầu tư cho các chương trình phát triển xã hội.

Hình 2.5: Nợ nước ngoài của Chính phủ phân theo từng bên cho vay năm 2018

Đơn vị: Triệu USD, Tỷ VND

	2018 (P)	
	USD	VND
TỔNG CỘNG	46.978,26	1.067.817,12
CÁC CHỦ NỢ CHÍNH THỨC	45.048,91	1.023.962,96
SONG PHƯƠNG	21.303,44	484.228,26
Nhật Bản	14.011,35	318.478,09
Hàn Quốc	1.338,77	30.430,26
Pháp	1.248,66	28.382,09
Đức	502,12	11.415,10
Các quốc gia khác	4.202,53	95.522,71
ĐA PHƯƠNG	23.745,48	539.734,70
ADB	8.209,18	186.594,61
WB	14.918,54	339.098,35
Các tổ chức khác	617,76	14.041,74
CÁC CHỦ NỢ TƯ NHÂN	1.929,35	43.854,16

Nguồn: Bản tin nợ công số 08, Bộ Tài chính

Nếu không được sử dụng hiệu quả nguồn vốn vay nước ngoài sẽ đem lại gánh nặng tài chính cho cán cân ngân sách quốc gia, cản trở sự tăng trưởng kinh tế và tiến trình giảm nghèo bền vững

Vay nợ nước ngoài còn mang đến nguy cơ tiềm ẩn là tham nhũng - hành động ảnh hưởng lớn đến tổ chức, hoạt động của bộ máy, ảnh hưởng đến tiến trình phát triển kinh tế - xã hội hiện nay. do vốn dễ tiếp cận mà trách nhiệm của người đi vay không cao nên các dự án sử dụng vốn ODA có nguy cơ quản lý kém hiệu quả, nảy sinh tham nhũng, hối lộ giữa nhà thầu và bên đại diện dự án. Các hành vi tiêu cực này sẽ được hạch toán vào chi phí thực hiện khiến cho chi phí công trình bị đội lên rất cao. Nhưng do là vay nợ ODA nên cuối cùng gánh nặng nợ được chi trả bằng tiền thuế mà người dân đóng góp. Xã hội bị mất không một khoản thuế do không quản lý dự án hiệu quả và tham nhũng, hối lộ.

Các vụ hối lộ như ở dự án đường sắt của Nhật, dự án PMU18 liên quan đến nguồn vốn WB... là những ví dụ minh họa chấn động cho hệ lụy này. Trong bối cảnh hiện nay, việc vay vốn ODA mà để thất thoát như trên không chỉ ảnh hưởng tới uy tín quốc gia mà còn làm trầm trọng thêm gánh nặng nợ công vốn đã đang ở mức báo động.

- **Những hạn chế trong việc tiếp nhận và sử dụng ODA**

Qua 20 năm tiếp nhận ODA, thực tế cũng đã chỉ ra còn nhiều hạn chế trong việc tiếp nhận, sử dụng hiệu quả nguồn lực này, thể hiện ở những điểm sau:

Một là, năng lực hấp thụ nguồn vốn ODA còn kém, chưa đáp ứng được yêu cầu. Có thể nhìn nhận thực trạng này thông qua tỷ lệ giải ngân so với nguồn vốn ODA đã ký kết trong 20 năm qua chỉ đạt khoảng 67%. Riêng thời kỳ 2006-2010, khoảng 7 tỷ USD vốn ODA đã ký kết, nhưng chưa giải ngân, trong đó có nhiều chương trình, dự án được hưởng các điều kiện tài chính ưu đãi cao phải chuyển tiếp sang thời kỳ 2011-2015.

Nhiều chương trình và dự án chậm tiến độ, nhiều trường hợp phải xin gia hạn. Do chậm tiến độ thực hiện, mà một số dự án bị cắt giảm, hủy một số hạng mục, hoặc phải tái cấu trúc toàn bộ dự án, gây ảnh hưởng xấu tới hiệu quả sử dụng nguồn vốn này.

Hai là, thiết kế của một số chương trình, dự án ODA chưa sát với thực tế Việt Nam nói chung và của các địa phương nói riêng. Một số dự án ODA thí điểm những mô hình phát triển, như: tín dụng quy mô nhỏ, quản lý và kinh doanh nước sạch, phát triển sinh kế, bảo vệ và phát triển rừng..., nhưng chỉ hoạt động khi còn dự án, mà không nhân rộng được và áp dụng trong thực tế sau khi dự án kết thúc.

Đồng thời, trong cùng một lĩnh vực như xóa đói giảm nghèo, các nhà tài trợ áp dụng các mô hình khác nhau, dẫn đến trùng lặp, kém hiệu quả và lãng phí nguồn lực của địa phương, cũng như của các nhà tài trợ.

Ba là, việc lồng ghép các chương trình và dự án của Chính phủ trên địa bàn với các chương trình và dự án ODA, nhiều khi có sự trùng lặp, có những nội dung gần nhau, như: xóa đói giảm nghèo, giao thông nông thôn, nước sạch nông thôn... làm hạn chế hiệu quả nguồn vốn.

Thực tế đã xảy ra trên cùng một địa bàn thôn, xã... có nhiều công trình cùng một lĩnh vực do nhiều nguồn vốn tài trợ, song chính quyền địa phương không đủ năng lực quản lý và thiếu nguồn tài chính nhằm duy trì hoạt động của các công trình này một cách có hiệu quả để phục vụ lâu dài cho người dân.

Bốn là, nhiều bộ, ngành và địa phương dễ xảy ra những vụ việc vi phạm các quy định quản lý ODA của Chính phủ và của nhà tài trợ, có tình trạng tham nhũng gây ảnh hưởng đến uy tín quốc gia.

Năm là, sự phối hợp trong nội bộ các bộ, ngành, giữa Trung ương, địa phương và 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.

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.

CHƯƠNG 3: HÀM Ý CHÍNH SÁCH

3.1. Định hướng thu hút và sử dụng vốn ODA trong thời gian tới

Bên cạnh việc sử dụng vốn với mục đích xóa đói giảm nghèo, Việt Nam cần phải tính tới sử dụng một phần vốn ODA và vốn vay ưu đãi, bao gồm vốn IBRD để đầu tư phát triển sản xuất nhằm thúc đẩy thương mại, góp phần tạo công ăn việc làm và tạo chuyển dịch cơ cấu kinh tế ở các vùng, các địa phương.

Ưu tiên sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi khác của các nhà tài trợ cho các chương trình, dự án đầu tư công quan trọng khó có khả năng thu hút đầu tư của khu vực tư nhân hoặc sử dụng các nguồn vốn vay thương mại. Sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi như nguồn vốn bổ trợ nhằm khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng thông qua nhiều mô hình và phương thức khác nhau, trong đó có hợp tác công – tư (PPP).

Đặc biệt, cần ưu tiên phát triển các tuyến đường cao tốc, ưu tiên phát triển hệ thống đường bộ ở những vùng có dung lượng hàng hóa lớn, các địa bàn thuộc các cực tăng trưởng, kết nối với các địa phương, vùng miền với khu vực và quốc tế, tạo ra tác động lan tỏa mạnh, thúc đẩy tăng trưởng của cả nước.

Bên cạnh đó, ưu tiên vốn phát triển nhanh hệ thống nguồn điện, lưới điện truyền tải và phân phối đi đôi với sử dụng công nghệ tiết kiệm năng lượng. Phát triển đồng bộ và từng bước hiện đại hóa hệ thống thủy lợi, các công trình phòng chống thiên tai và hiện đại hóa hệ thống thông tin, để đáp ứng yêu cầu phát triển và giảm nhẹ thiên tai.

Vốn ODA sẽ ưu tiên tập trung phát triển kết cấu hạ tầng xã hội; đổi mới căn bản, toàn diện nền giáo dục theo hướng chuẩn hóa, hiện đại hóa, xã hội hóa... phát triển nguồn

nhân lực, đặc biệt là nguồn nhân lực chất lượng cao. ODA cũng sẽ tập trung hỗ trợ thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới với những hoạt động như quy hoạch xây dựng nông thôn mới; hỗ trợ thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, giảm nghèo bền vững.

Vốn ODA và vốn vay ưu đãi có thể được sử dụng để hỗ trợ cho việc thúc đẩy các hoạt động đầu tư, thương mại thông qua việc chuyển giao công nghệ, kỹ thuật sản xuất và quản lý hiện đại, tăng cường năng lực cạnh tranh của một số loại sản phẩm và hàng hóa trên một số lĩnh vực mà Việt Nam có tiềm năng và lợi thế tạo cơ sở cho sự tham gia vào chuỗi sản xuất toàn cầu và thúc đẩy hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế... Thông qua hỗ trợ thúc đẩy thương mại, đầu tư các nguồn vốn này sẽ hỗ trợ tạo việc làm và tăng thu nhập, góp phần xóa đói, giảm nghèo một cách bền vững.

3.2. Đề xuất giải pháp sử dụng có hiệu quả vốn vay ODA

Một là: Nhà nước nên tập trung nguồn vốn ODA vào những lĩnh vực then chốt, các dự án công trình trọng điểm, thu hẹp phạm vi cấp phát từ Ngân sách nhà nước và giảm tính bao cấp của nhà nước trong cơ chế sử dụng vốn vay nước ngoài. Tập trung sử dụng vốn vay vào một số lĩnh vực chủ chốt, các công trình trọng điểm thực sự quan trọng, có tác dụng lan tỏa rộng, có tính chất kết nối liên vùng, tạo động lực phát triển vùng, miền và cần thẩm định, đánh giá dự án một cách chặt chẽ, khách quan, minh bạch để tăng cường hiệu quả sử dụng vốn vay nước ngoài.

Chỉ sử dụng vốn vay nước ngoài cho các lĩnh vực/dự án mà vốn đầu tư công trong nước chưa đáp ứng được, khu vực tư nhân không có động lực để đầu tư do không có lợi nhuận hoặc một số lĩnh vực đặc thù cần Nhà nước đầu tư để kiểm soát và quản lý giá nhằm tạo thuận lợi phát triển các ngành kinh tế khác như cảng sông, cảng biển... Khuyến khích tư nhân tham gia cùng nhà nước đầu tư giải quyết các điểm nghẽn về cơ sở hạ tầng.

Hai là: Đối với các địa phương có tiềm lực tài chính khá, và đặc biệt các địa phương có khả năng điều tiết ngân sách về trung ương thì phải chia sẻ gánh nặng nợ với ngân sách trung ương thông qua cơ chế cho vay lại Chính quyền địa phương. Các địa phương cần xác lập các kênh thông tin giữa các cơ quan địa phương với nhau để bảo đảm tính công bằng, thống nhất, minh bạch khoản vay. Như vậy, HĐND, UBND

các địa phương sẽ điều hành khoản vay hợp lý hơn dựa trên nguồn thông tin đủ, đúng. Bên cạnh đó, các địa phương cần đăng ký khoản vay trước khi thực hiện giúp Chính phủ kiểm soát chặt chẽ nguồn vốn vay, từ đó nâng cao hiệu quả sử dụng vốn.

Ba là: Đối với các lĩnh vực, các dự án có khả năng hoàn vốn và có khả năng huy động từ các thành phần kinh tế thì phải chuyển dần sang cơ chế thị trường thông qua cơ chế cho vay chịu rủi ro. Về lâu dài sẽ thực hiện đúng theo cơ chế thị trường.

Bốn là: Phải tăng tính công khai minh bạch trong quản lý, sử dụng nguồn vốn vay công; tăng tính trách nhiệm của tất cả các chủ thể liên quan đến quản lý và sử dụng nguồn vốn vay. Tăng cường công tác quản lý vốn ODA và vốn vay ưu đãi nước ngoài; phân công trách nhiệm theo dõi tiến độ, đôn đốc, kịp thời tháo gỡ khó khăn cho từng dự án; tạo kênh thông tin tiếp nhận và lắng nghe ý kiến phản ánh của nhà thầu thi công để có kế hoạch giải quyết. Đưa chỉ tiêu kết quả giải ngân của từng dự án được phân công theo dõi là một trong những căn cứ để đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ hằng năm của cán bộ, cơ quan; rà soát tình hình thực hiện từng dự án, từ đó phân nhóm các dự án gặp vướng mắc về thủ tục đầu tư, xây dựng, đấu thầu, nhóm các dự án vướng mắc về thủ tục đất đai, giải phóng mặt bằng, nhóm các dự án gặp vướng mắc về kế hoạch vốn và thủ tục giải ngân để xây dựng các giải pháp nhằm tháo gỡ kịp thời những ách tắc làm chậm tiến độ giải ngân vốn.

KẾT LUẬN

TÀI LIỆU THAM KHẢO