



MỘT SỐ ĐỘT PHÁ TRONG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG NGUỒN VỐN ODA VÀ VỐN VAY ƯU ĐÃI

TS. NGUYỄN XUÂN THẠCH

Ngày 17/02/2016, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 251/QĐ-TTg phê duyệt Đề án “Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của nước ngoài thời kỳ 2016-2020”. Tiếp đó, ngày 16/3/2016, Chính phủ đã ban hành Nghị định 15/2016/NĐ-CP về quản lý và sử dụng nguồn vốn trên. Đây là quyết định mang tính chiến lược trong bối cảnh Việt Nam trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình, nguồn vốn tài trợ có sự biến đổi mạnh.

Những chuyển biến về nguồn vốn tài trợ

Theo báo cáo của các bộ, ngành và địa phương về Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tổng nhu cầu huy động và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi thời kỳ 2016-2020 lên tới khoảng 39,5 tỷ USD. Trong đó, nhu cầu vốn cho các dự án chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực giao thông vận tải, phát triển đô thị, nông nghiệp và phát triển nông thôn, môi trường, giáo dục và đào tạo, y tế, khoa học và công nghệ.

Căn cứ vào tiến độ thực hiện các chương trình và dự án đã ký kết, tổng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi dự kiến giải ngân thời kỳ 2016 -2020 đạt khoảng 25-30 tỷ USD, bình quân năm đạt 5 - 6 tỷ USD, tăng 14% so với thời kỳ 2011 - 2015 và chiếm khoảng 55% - 66% vốn đầu tư phát triển huy động từ bên ngoài. Cùng với đó, tổng số vốn ODA và vốn vay ưu đãi chưa giải ngân của các chương trình, dự án đã ký kết chuyển tiếp từ thời kỳ 2011 - 2015 sang thời kỳ 2016 - 2020 còn khá lớn, khoảng gần 22 tỷ USD. Do vậy, một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong thời kỳ 2016 - 2020 là phải tập trung cao độ để hoàn thành các chương trình, dự án này theo đúng tiến độ và thời hạn cam kết, đưa các công trình vào khai thác, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Có một thực tế là, trước đây, nguồn vốn vay ODA không được đưa hết vào dự toán NSNN và đã có hơn 92% nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ được phân cấp cho địa phương theo hình thức cấp phát. Chính vì thế, địa phương vẫn coi đây là khoản “cho không”, dẫn tới tình trạng các địa phương đăng ký vốn nhiều, nhưng đầu tư dàn trải, hiệu quả chưa

cao, có tới 90% số dự án phải gia hạn ít nhất một lần, trong đó có những dự án tại các địa phương phải mất từ 10 đến 12 năm mới hoàn thành. Trong khi đó, việc quản lý và sử dụng vốn ODA phát sinh nhiều vấn đề như việc Nhật Bản tạm ngừng giải ngân ODA để điều tra vụ Công ty Tư vấn Giao thông Nhật Bản (JTC) hối lộ công chức Việt Nam để trúng thầu dự án, giải ngân vốn ODA chậm tiến độ do không giải phóng được mặt bằng... Chính vì vậy, trong nhiều cuộc họp với các nhà tài trợ, vấn đề chống tiêu cực, tham nhũng cũng như tháo gỡ khó khăn cho các dự án cơ sở hạ tầng được đặt lên hàng đầu.

Đặc biệt, hiện nay, với việc trở thành nước có thu nhập trung bình, Việt Nam cần tiếp tục đẩy mạnh bổ sung và sửa đổi hệ thống văn bản pháp luật để phù hợp với cách tiếp cận và mô hình viện trợ mới, nhằm bảo đảm một mặt bằng chung cho việc áp dụng các phương thức viện trợ. Việc giảm dần vai trò trực tiếp của Chính phủ trong vay vốn ODA, chuyển giao sang đối tượng thụ hưởng ODA trực tiếp (chính quyền địa phương, doanh nghiệp, các viện nghiên cứu, trường học...) là giải pháp quan trọng, không chỉ giúp giảm thiểu những bất cập trong quá trình thu hút, quản lý và sử dụng ODA mà còn tạo điều kiện cho chính quyền địa phương, doanh nghiệp (DN) (đặc biệt là DN tư nhân) được tiếp cận bình đẳng với khu vực công trong tiếp cận ODA trên cơ sở chia sẻ trách nhiệm, lợi ích và rủi ro cùng với Chính phủ trong sử dụng nguồn vốn này.

Trước bối cảnh đó, làm thế nào để tiếp tục thu hút, nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn vốn trên là vấn đề đặt ra cần phải giải quyết, trong đó hoàn thiện hành lang pháp lý quy định là yêu cầu hàng đầu.



Thay đổi mạnh mẽ về tư duy

Một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong thời kỳ 2016-2020 là phải tập trung cao độ để hoàn thành các chương trình, dự án này theo đúng tiến độ và thời hạn cam kết, đưa các công trình vào khai thác, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; đồng thời, cần có các chính sách và giải pháp thu hút, quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi trên cơ sở các nguyên tắc chỉ đạo và lĩnh vực ưu tiên đề ra nhằm tạo nguồn vốn gối đầu và các tiền đề bền vững cho giai đoạn sau năm 2020.

Việc Chính phủ đã ban hành Quyết định số 251/QĐ-TTg và Nghị định 16/2016/NĐ-CP về định hướng quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA trong cùng một thời điểm được đánh giá là những quyết định mang tính chiến lược, thể hiện chính sách của Chính phủ nhằm cụ thể hóa các chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước trong việc thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài hỗ trợ thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm (2011-2020) và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (2016-2020).

Theo Đề án định hướng quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA, tổng số vốn ODA và vốn vay ưu đãi chưa giải ngân của các chương trình, dự án đã ký kết chuyển tiếp từ thời kỳ 2011-2015 sang thời kỳ 2016-2020 còn khá lớn, khoảng gần 22 tỷ USD; trong đó, phần lớn là những dự án đầu tư của nhóm 6 Ngân hàng Phát triển với các khoản vay ODA ưu đãi.

Do vậy, một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong thời kỳ 2016-2020 là phải tập trung cao độ để hoàn thành các chương trình, dự án này theo đúng tiến độ và thời hạn cam kết, đưa các công trình vào khai thác, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Đồng thời, cần có các chính sách và giải pháp thu hút, quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn ODA, vốn vay ưu đãi trên cơ sở các nguyên tắc chỉ đạo và lĩnh vực ưu tiên đề ra trong Đề án này để tạo nguồn vốn gối đầu và các tiền đề bền vững cho giai đoạn sau năm 2020.

Nhiệm vụ giải ngân vốn ODA và vốn vay ưu đãi trong thời kỳ 2016-2020 có tính khả thi cao vì hầu hết đều là các chương trình và dự án chuyển tiếp từ thời kỳ 2011-2015 và được sắp xếp trong kế hoạch đầu tư công trung hạn 2016-2020 với các điều kiện bảo đảm vốn đối ứng để thực hiện chương trình, dự án theo tiến độ của các điều ước quốc tế và thỏa thuận tài trợ đã ký kết.

Về nợ công đối với vốn vay ODA và vốn vay ưu đãi, theo tính toán của Bộ Tài chính, tính đến cuối năm 2020, dư nợ vay ODA và vốn vay ưu đãi dự kiến đạt khoảng 55 tỷ USD, chiếm khoảng 26% dư

nợ công và 15% GDP. Nguyên tắc chỉ đạo quản lý và sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi trong thời kỳ 2016-2020, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về ODA và vốn vay ưu đãi trên cơ sở phân cấp gắn với trách nhiệm, quyền hạn, năng lực quản lý và tính chủ động của các ngành, các cấp; bảo đảm sự phối hợp quản lý, kiểm tra và giám sát chặt chẽ của các cơ quan liên quan.

Việc thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi phải được xem xét, cân đối và lựa chọn trong tổng thể các nguồn vốn đầu tư phát triển, phải bám sát các mục tiêu của chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch đầu tư công trung hạn và kế hoạch tài chính trung hạn 5 năm (2016 - 2020), đảm bảo các chỉ số nợ công, nợ chính phủ và mức bội chi ngân sách nhà nước trong giới hạn cho phép.

Bên cạnh đó, Chính phủ cũng nêu rõ, khuyến khích sự phân công lao động và bổ trợ giữa các nhà tài trợ trong việc cung cấp nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi trong khuôn khổ các chương trình hợp tác phát triển chung, đồng tài trợ theo ngành, lĩnh vực và địa bàn lãnh thổ; đồng thời, tăng cường kiểm tra, giám sát và đánh giá việc sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi, bảo đảm hiệu quả đầu tư, chất lượng công trình và theo đúng quy định của pháp luật; chủ động ngăn ngừa và xử lý nghiêm các hành vi tiêu cực, tham nhũng, lãng phí.

Để đảm bảo tính công khai, minh bạch và đề cao trách nhiệm giải trình, Bộ Kế hoạch và Đầu tư sớm đưa Cổng thông tin điện tử về giám sát và đánh giá đầu tư công vào hoạt động, bao gồm các thông tin, dữ liệu về các chương trình, dự án ODA và vốn vay ưu đãi. Mặt khác, thiết lập và vận hành hệ thống giám sát và đánh giá đầu tư công, bao gồm vốn ODA và vốn vay ưu đãi nhằm tăng cường công tác theo dõi, giám sát và đánh giá việc tiếp nhận và sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi; đồng thời triển khai các hoạt động tuyên truyền về nội dung của Đề án cho các cơ quan Việt Nam, các nhà tài trợ và giới truyền thông.

Chính phủ cũng quy định, định kỳ 6 tháng báo cáo Phó Thủ tướng Chính phủ, Trưởng ban Chỉ đạo quốc gia về ODA và vốn vay ưu đãi, cập nhật tình hình và kết quả thực hiện và định kỳ hằng năm báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình và kết quả thực hiện Đề án trong Báo cáo thường niên về tình hình thu hút, quản lý và sử dụng ODA và vốn vay ưu đãi. Lãnh đạo Bộ Kế hoạch và Đầu tư nhấn mạnh Đề án này được phê duyệt là cơ sở để các ngành, các cấp huy động và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài thời kỳ 2016-2020



và làm căn cứ để các nhà tài trợ sử dụng trong quá trình hoạch định chính sách, xây dựng các chương trình hợp tác phát triển với Việt Nam ở cấp khu vực, quốc gia, cấp bộ, ngành và địa phương.

Ngay sau khi ban hành Quyết định 251/QĐ-TTg Thủ tướng đã ban hành Nghị định 16/2016/NĐ-CP thay thế Nghị định số 38/2013/NĐ-CP ngày 23/4/2013 với những quy định mới đảm bảo chặt chẽ hơn trong quản lý và sử dụng các nguồn vốn vay trên. Theo đó, nghị định mới quy định rõ, các lĩnh vực được ưu tiên sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi gồm: Hỗ trợ thực hiện chương trình, dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội; Hỗ trợ nghiên cứu xây dựng chính sách phát triển kinh tế - xã hội và tăng cường thể chế quản lý nhà nước; Hỗ trợ phát triển nguồn nhân lực; Nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ; Hỗ trợ bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh; Sử dụng làm nguồn vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư (PPP); Lĩnh vực ưu tiên khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Nghị định quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi thực hiện theo quy định tại Khoản 1 Điều 17 của Luật Đầu tư công. Thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư chương trình mục tiêu sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi thực hiện theo quy định tại Khoản 2 Điều 17 của Luật Đầu tư công.

Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư nguồn vốn này với các chương trình sau: Chương trình, dự án đầu tư nhóm A và nhóm B; chương trình, dự án, phi dự án kèm theo khung chính sách; chương trình, dự án, phi dự án trong lĩnh vực an ninh, quốc phòng, tôn giáo. Chương trình tiếp cận theo ngành; dự án hỗ trợ kỹ thuật chuẩn bị chương trình, dự án vốn vay ODA, vốn vay ưu đãi; dự án hỗ trợ kỹ thuật có quy mô vốn tài trợ tương đương từ 2 triệu USD trở lên; viện trợ mua sắm các loại hàng hóa thuộc diện phải được Thủ tướng Chính phủ cho phép; sự tham gia của Việt Nam vào chương trình, dự án khu vực. Đồng thời, thực hiện hỗ trợ ngân sách đối với các chương trình, dự án, phi dự án không thuộc quy định trên thì người đứng đầu cơ quan chủ quản quyết định chủ trương đầu tư.

Nghị định mới quy định chặt chẽ về trình tự, thủ tục đề xuất và lựa chọn Đề xuất chương trình, dự án sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi. Theo đó, chương trình, dự án được đề xuất sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi phải đảm bảo tiêu chí: Phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm đã

được cấp có thẩm quyền phê duyệt; chính sách, định hướng ưu tiên cung cấp vốn ODA, vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài; bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội, môi trường và phát triển bền vững. Bảo đảm tính bền vững về kinh tế; phù hợp với khả năng cân đối vốn ODA, vốn vay ưu đãi, vốn đối ứng; phù hợp với khả năng trả nợ công, nợ Chính phủ và nợ chính quyền địa phương (đối với chương trình, dự án sử dụng vốn vay ODA, vốn vay ưu đãi); không trùng lặp với chương trình, dự án đã có quyết định chủ trương đầu tư hoặc đã có quyết định đầu tư.

Tổng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi dự kiến giải ngân thời kỳ 2016 -2020 đạt khoảng 25-30 tỷ USD, bình quân năm đạt 5 - 6 tỷ USD, tăng 14% so với thời kỳ 2011 - 2015 và chiếm khoảng 55% - 66% vốn đầu tư phát triển huy động từ bên ngoài.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính, các cơ quan có liên quan lựa chọn Đề xuất chương trình, dự án phù hợp theo tiêu chí trên, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định; Bộ Kế hoạch và Đầu tư thông báo bằng văn bản cho cơ quan chủ quản quyết định của Thủ tướng Chính phủ về Đề xuất chương trình, dự án được cho phép triển khai lập Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi hoặc Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư. Ngoài ra, Nghị định cũng quy định chặt chẽ trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư và thẩm định, quyết định đầu tư các chương trình, dự án sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi...

Việc thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi phải được xem xét, cân đối và lựa chọn trong tổng thể các nguồn vốn đầu tư phát triển, phải bám sát các mục tiêu của chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011 - 2020 và tầm nhìn đến năm 2030, Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, Kế hoạch đầu tư công trung hạn và Kế hoạch tài chính trung hạn 5 năm (2016 - 2020), đảm bảo các chỉ số nợ công, nợ chính phủ và mức bội chi ngân sách nhà nước trong giới hạn cho phép. Bên cạnh đó, khuyến khích sự phân công lao động và hỗ trợ giữa các nhà tài trợ trong việc cung cấp nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi trong khuôn khổ các chương trình hợp tác phát triển chung, đồng tài trợ theo ngành, lĩnh vực và địa bàn lãnh thổ.

Thủ tướng Chính phủ cũng yêu cầu tăng cường kiểm tra, giám sát và đánh giá việc sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi, bảo đảm hiệu quả đầu tư, chất lượng công trình và theo đúng quy định của pháp luật; chủ động ngăn ngừa và xử lý nghiêm các hành vi tiêu cực, tham nhũng, lãng phí.

