

THU HÚT VÀ SỬ DỤNG CÓ HIỆU QUẢ NGUỒN VỐN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC (ODA) TẠI VIỆT NAM

(Tiếp theo kỳ số 08)

Lê Thị Quỳnh Hạnh

NHỮNG VẤN ĐỀ LÀM GIẢM HIỆU QUẢ THU HÚT VÀ SỬ DỤNG ODA Ở VIỆT NAM

Thứ nhất, chúng ta bàn đến nguyên nhân khách quan từ phía nước ngoài:

Thủ tục phức tạp từ phía nhà tài trợ là nguyên nhân khách quan lớn nhất. Một số nhà tài trợ đưa ra những thủ tục rườm rà, việc phê duyệt phải qua nhiều bước. Mặt khác, do văn phòng đại diện của một số nhà tài trợ tại Việt Nam có ít thẩm quyền, nhiều quyết định phải chờ phê duyệt từ trong nước. Trong nhiều trường hợp, do không đủ thẩm quyền cần thiết, các nhà tài trợ đã kéo dài quá trình phê duyệt tài liệu đầu thầu ảnh hưởng đến giải ngân dự án. Đối với một số dự án đồng tài trợ, do phải áp dụng đồng thời nhiều thủ tục khác nhau của các nhà tài trợ, chủ dự án sẽ gặp rất nhiều khó khăn trong việc thực hiện. Sự thiếu hài hòa giữa Việt Nam và nhà tài trợ biểu hiện ở chỗ có những cấp độ khác nhau trong thủ tục và cách sử dụng ODA. Có quá ít sự phối hợp giữa các nhà tài trợ và có quá nhiều dự án với thủ tục khác nhau, do đó, phía Việt Nam không đáp ứng được các đòi hỏi và trở nên kém chủ động trong suốt quá trình sử dụng vốn.

Ngoài ra, hiểu biết hạn chế của tư vấn nước ngoài về các điều kiện, môi trường của Việt Nam trong nhiều dự án cũng có thể khiến cho chất lượng thiết kế không đảm bảo, dẫn đến việc phải

kéo dài thời gian để chỉnh sửa, làm chậm quá trình giải ngân.

Tiếp theo là những nguyên nhân chủ quan xuất phát từ phía Việt Nam:

Chậm giải phóng mặt bằng: đây là một trong những nguyên nhân cơ bản ảnh hưởng đến tiến độ thi công của nhiều dự án đầu tư lớn. Việc chậm trễ giải phóng mặt bằng có thể do ở Việt Nam thiếu một khung pháp lý ổn định, đồng bộ và nhất quán để điều chỉnh các hoạt động trong việc giải phóng mặt bằng. Do đó dẫn đến tình trạng có sự phối hợp không đồng đều giữa các đơn vị có trách nhiệm, đặc biệt là việc áp dụng hệ số định giá đền bù còn gây nhiều tranh cãi.

Quý nhà ở phục vụ công tác tái định cư ở các thành phố lớn còn hạn chế, thêm vào đó thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan trung ương, chủ dự án và chính quyền địa phương cũng gây khó khăn trong công tác giải phóng mặt bằng cho các chương trình, dự án ODA.

Phía Việt Nam thường bị phê phán là chuẩn bị vốn đối ứng chậm, khiến cho tiến trình thực hiện chương trình, dự án ODA bị ngưng trệ. Tuy đã có quy định ưu tiên tuyệt đối về vốn đối ứng cho các chương trình, dự án ODA và đã có lệnh nghiêm cấm sử dụng vốn đối ứng cho các mục đích khác, nhưng trên thực tế, vốn đối ứng vẫn là một trong các trở ngại lớn đối với nhiều ban quản lý dự

án, đặc biệt là các Ban Quản lý dự án thuộc các tỉnh mới thành lập, các tỉnh nhỏ và nghèo, các khu vực miền núi...

Năng lực quản lý và giám sát thực hiện dự án của các ban quản lý còn hạn chế. Điều này thường xảy ra đối với các đơn vị lần đầu tiên sử dụng vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ. Năng lực của đội ngũ quản lý dự án chưa đáp ứng được yêu cầu do thiếu về số lượng, yếu về năng lực, thiếu tính chuyên nghiệp và chủ yếu là làm kiêm nhiệm. Các hạn chế này bắt nguồn từ thực tế cán bộ chưa được đào tạo đầy đủ, cơ sở vật chất phục vụ công tác hạn chế. Thiếu một hệ thống khuyến khích thích đáng, dẫn đến việc không thu hút được cán bộ có năng lực quản lý giỏi làm việc trong các Ban Quản lý dự án.

Hạn chế trong nhận thức về nguồn vốn ODA: với tên gọi “Hỗ trợ phát triển chính thức”, trong đó có nguồn vốn không hoàn lại, còn nguồn vốn hoàn lại thì có nhiều yếu tố ưu đãi như thời hạn cho vay dài, không chịu lãi suất hoặc lãi suất thấp, lại có thêm thời gian ân hạn, nên trong nhận thức của nhiều người, không loại trừ cả một số cán bộ lãnh đạo địa phương cho rằng đây là khoản tiền cho không của nước ngoài, hoặc có vay thì đến “đời con cháu” mới phải trả nên cứ chi tiêu thoải mái. Từ đó ít hoặc không tính tới hiệu quả sử dụng và khả năng trả nợ, song song đó là sự

thiếu chặt chẽ, còn nhiều sơ hở trong công tác quản lý tài chính, đã dẫn đến tình trạng lãng phí, tham nhũng, gây hậu quả xấu cho việc tiếp nhận nguồn vốn ODA.

Trong việc thu hút và tiếp nhận ODA cần hết sức cẩn trọng, nếu không sẽ dẫn đến những hậu quả nghiêm trọng như nợ nước ngoài chồng chất, sự phụ thuộc quá nhiều vào nguồn vốn nước ngoài mà không thể tự lực cánh sinh được... Hơn nữa, đằng sau mỗi khoản viện trợ là những điều kiện, yêu sách về kinh tế hoặc chính trị đã được tính toán trước có lợi cho nhà tài trợ. Do đó, rất cần những biện pháp thiết thực để khắc phục những hạn chế, phát huy những thành quả mà chúng ta đã đạt được, điều khiển “con dao hai lưỡi” ODA hoạt động một cách hiệu quả, phục vụ đắc lực cho công cuộc phát triển kinh tế – xã hội của Việt Nam.

CUỐI CÙNG, CHÚNG TA SẼ BÀN ĐẾN NHỮNG VIỆC CẦN LÀM ĐỂ THU HÚT VÀ SỬ DỤNG ODA CÓ HIỆU QUẢ TRONG THỜI GIAN TỐI.

Đầu tiên, cần chuẩn bị các dự án mời thầu hấp dẫn và hiệu quả. Một nguyên nhân quan trọng khiến cho tỷ lệ giải ngân viện trợ phát triển chính thức tại Việt Nam còn thấp là các dự án mời vốn chưa hấp dẫn, hoặc triển khai chậm. Một dự án “hấp dẫn” không thể chỉ đáp ứng những nhu cầu phát triển của nước nhận viện trợ, mà còn phải khéo léo kết hợp hài hòa với lợi ích của nhà tài trợ, có như vậy mới thu hút được nguồn vốn dồi dào và giải ngân nhanh.

Riêng về vấn đề giải phóng mặt bằng, phía Việt Nam cần xây dựng một khung pháp lý ổn định,

đồng bộ và nhất quán để điều chỉnh các hoạt động trong lĩnh vực này, đặc biệt là việc định giá đền bù. Bên cạnh đó, vốn đối ứng cho việc giải phóng mặt bằng cũng cần được bố trí đầy đủ và kịp thời. Phát triển quỹ nhà ở phục vụ công tác tái định cư, đặc biệt là ở các thành phố lớn cũng là một giải pháp giúp cho việc giải phóng mặt bằng được xúc tiến nhanh chóng hơn.

Chuẩn bị kịp thời vốn đối ứng, giải phóng mặt bằng nhanh chóng luôn là những vấn đề nóng, được các nhà tài trợ lưu tâm hàng đầu trong việc thực hiện một chương trình, dự án ODA. Giải quyết tốt những hạn chế về phía Việt Nam trong những khâu trên sẽ giúp đẩy nhanh tiến độ thực hiện chương trình, dự án ODA, cũng có nghĩa là làm cho dự án ODA hấp dẫn hơn đối với các nhà tài trợ, qua đó sẽ đẩy nhanh tốc độ giải ngân ODA cho Việt Nam.

Thứ hai, cần xây dựng hệ thống theo dõi và đánh giá dự án.

Theo Nghị định 17/2001/NĐ-CP ban hành ngày 4/5/2001 của Chính phủ về việc quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức, Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan có nhiệm vụ chủ trì việc theo dõi, đánh giá, kiểm tra tình hình quản lý, thực hiện và hiệu quả hoạt động các chương trình, dự án ODA; đôn đốc, hỗ trợ việc thực hiện các chương trình, dự án ODA.

Tuy nhiên việc quy định về nhiệm vụ của Bộ Kế hoạch và Đầu tư như vậy còn chung chung và mơ hồ. Để theo dõi việc thực hiện chương trình, dự án ODA một cách sát sao, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần chủ động xây dựng cho mình một hệ thống theo dõi và đánh giá chương trình, dự án

ODA, xây dựng những tiêu chí để chấm điểm việc thực hiện chương trình, dự án, những tiêu chí này phù hợp với từng lĩnh vực và những điều kiện kinh tế – xã hội của các địa phương. Có thể thống nhất việc chấm điểm này thành một hệ thống xếp loại (có thể hình dung việc này tương tự như việc xếp hạng tín dụng ở một ngân hàng), phát triển thành văn kiện để phổ biến và tập huấn cho các cơ quan, đơn vị có liên quan.

Một việc quan trọng khác là tiếp tục hài hòa thủ tục giữa Việt Nam và các nhà tài trợ.

Một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến việc giải ngân ODA chậm và sử dụng ODA không hiệu quả, đó là do thủ tục của các nhà tài trợ và của Việt Nam không hài hòa với nhau. Mỗi nhà tài trợ đều có chính sách và quy định tài trợ riêng biệt điều này gây khó khăn cho phía Việt Nam trong việc đáp ứng yêu cầu của từng nhà tài trợ. Mặt khác một số nhà tài trợ lại không có các quy định rõ ràng về thủ tục tài trợ. Chính vì thế, cần phải có tiếng nói chung giữa Việt Nam với các nhà tài trợ và giữa các nhà tài trợ với nhau thì việc thu hút và sử dụng ODA của Việt Nam mới có hiệu quả.

“Hài hòa thủ tục” là tìm một cách làm phù hợp giữa các bên tham gia vào quá trình ODA, bao gồm: Chính phủ, nhà tài trợ, đơn vị thụ hưởng.

Để hài hòa có thể diễn ra trên thực tế, những nguyên tắc sau cần được thực hiện:

- Chính phủ phải làm đầu tàu trong quá trình thực hiện các hành động hài hòa thủ tục.
- Chính phủ phải có “các

khung” làm cơ sở để hài hòa thủ tục trong các hoạt động thực tiễn.

- Chính phủ và các nhà tài trợ đều có các quy định, quy trình rõ ràng và công khai về thực hiện ODA.

- Các quan niệm về hài hòa thủ tục và các công cụ thực hiện ODA cần được chia sẻ và đạt được nhận thức chung giữa Chính phủ và các nhà tài trợ.

- Hài hòa thủ tục có thể được tiến hành giữa Chính phủ và nhà tài trợ trên cơ sở song phương hoặc giữa nhóm nhà tài trợ với Chính phủ. Trên một số vấn đề, hài hòa thủ tục có thể được tiến hành giữa Chính phủ và cộng đồng các nhà tài trợ.

Hài hòa thủ tục là một giải pháp giúp cho Việt Nam và các nhà tài trợ ODA có sự hiểu biết lẫn nhau, tham khảo quy trình thủ tục của nhau và cùng đi đến sự thống nhất mà cả đôi bên đều có lợi. Tiến hành hài hòa thủ tục sẽ giúp Việt Nam tiến gần hơn đến việc thực hiện quy trình, thủ tục ODA theo các chuẩn mực và thông lệ quốc tế nhưng luôn đặt sự hài hòa ấy trong bối cảnh và định hướng thu hút, sử dụng ODA tại Việt Nam.

Chúng ta cũng cần phát huy tối đa năng lực của các nhà tài trợ: Để sử dụng nguồn vốn ODA một cách có hiệu quả nhất, cần kiên trì và kiên quyết hạn chế đến mức tối đa các ràng buộc chính trị trong quan hệ của hỗ trợ phát triển chính thức. Đây thực sự là vấn đề rất nhạy cảm trong quan hệ tài trợ – nhận viện trợ. Một khi đã “nhuộm màu” chính trị, không còn đơn thuần là quan hệ kinh tế, sẽ dẫn đến những vấn đề lớn như độc lập chủ quyền, tự chủ về chính trị, quyền bất khả xâm phạm... của

nước nhận viện trợ. Nó có thể làm hỏng một mối quan hệ vốn dĩ lâu dài và tốt đẹp, hoặc nghiêm trọng hơn có thể dẫn đến xung đột chính trị giữa các quốc gia.

Thay vào đó, chúng ta có thể quan tâm hơn đến những lợi ích kinh tế khi họ mở rộng quan hệ hỗ trợ cũng như đầu tư thương mại với nước ta. Từ đó mới có thể huy động một cách hiệu quả nguồn vốn này phục vụ cho sự nghiệp phát triển kinh tế – xã hội.

Thêm một giải pháp hữu ích, đó là mở rộng thêm các đối tượng của nguồn vốn ODA: Nguồn vốn ODA hiện nay chủ yếu chỉ dành cho khu vực quốc doanh, những gì thuộc sở hữu Nhà nước, còn khu vực tư nhân thì mới chỉ được tiếp cận nguồn vốn này với tư cách là nhà thầu (chủ yếu là xây dựng và mua sắm trang thiết bị), chỉ là một mắt xích nhỏ trong toàn bộ quy trình sử dụng nguồn vốn ODA, thực tế đã cho thấy, rất nhiều doanh nghiệp tư nhân đã sử dụng đồng vốn có hiệu quả hơn so với các doanh nghiệp Nhà nước, vì vậy trong thời gian tới cần chú ý hơn tới đối tượng này.

Cuối cùng và không kém phần quan trọng, Việt Nam cần tăng cường chất lượng và phát triển nguồn nhân lực: Việc đầu tiên cần làm là phải thay đổi nhận thức của đội ngũ cán bộ phụ trách những công việc liên quan đến ODA, đặc biệt là các lãnh đạo địa phương, rằng ODA là nguồn vốn có vay, có trả nên không thể sử dụng tùy tiện, không tính đến hậu quả.

Tiếp theo, cần có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao tinh thần trách nhiệm, trình độ chuyên môn, khả năng hiểu biết về pháp luật, ngoại ngữ... cho các cán bộ

nói trên, để họ có đủ năng lực thực hiện một cách tốt nhất chức trách, phận sự được giao.

Cần xây dựng những chương trình tổng thể và triển khai kế hoạch đào tạo, tăng cường năng lực cán bộ quản lý và thực hiện dự án ODA ở tất cả các cấp, có thể vận động các nhà tài trợ để thực hiện việc này.

Nguồn nhân lực có chất lượng cao là yếu tố quan trọng, quyết định sự thành công của mọi dự án, chương trình, và vấn đề nhân lực cũng chính là một trong những hạn chế chủ yếu của Việt Nam, do đó đây là vấn đề cần được quan tâm thực hiện đầu tiên khi muốn nâng cao hiệu quả thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA.

Sử dụng nguồn vốn ODA cũng giống như sử dụng một “con dao hai lưỡi”, sử dụng khéo léo sẽ đem lại những kết quả rất tốt đẹp, nhưng nếu sơ sẩy, dù chỉ chút ít, sẽ dẫn đến “đứt tay chảy máu”. Để có thể điều chỉnh “con dao hai lưỡi” ODA sao cho có lợi cho Việt Nam, cần phải kết hợp khéo léo ODA với các nguồn lực khác. ODA là nguồn vốn bên ngoài quan trọng đối với Việt Nam, việc thu hút và sử dụng nó một cách hiệu quả là hết sức quan trọng đối với công cuộc phát triển kinh tế – xã hội của nước ta. Việc đó không thể chỉ trong một sớm một chiều mà thực hiện được, nó đòi hỏi sự phối hợp đồng bộ, nhịp nhàng của tất cả các cơ quan, đơn vị và cá nhân liên quan. Nếu có được sự phối hợp ăn ý ấy, tin rằng ODA đến với Việt Nam ngày càng dồi dào và hoạt động ngày càng hiệu quả, xây dựng được lòng tin vững chắc của cộng đồng tài trợ quốc tế đối với Việt Nam ■