

Thực trạng và một số giải pháp nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA trong phát triển một số đô thị lớn tại Việt Nam

The reality and some solutions for improving the efficiency of ODA capital resources in the development of several major urban areas in Vietnam

Bùi Thị Ngọc Lan

Tóm tắt

Từ năm 1993 đến nay, nguồn vốn ODA là một trong những nguồn vốn có vai trò rất quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam. Nguồn vốn ODA là nguồn vốn thuộc ngân sách nhà nước, được phân bổ ưu tiên cho các lĩnh vực xây dựng cơ sở hạ tầng xã hội và hạ tầng kinh tế tại Việt Nam, trong đó có lĩnh vực phát triển đô thị. Bài báo nghiên cứu thực trạng sử dụng nguồn vốn ODA trong phát triển một số đô thị lớn tại Việt Nam trong giai đoạn từ năm 2016 đến nay, kết quả đó góp phần quan trọng trong việc đề xuất một số giải pháp cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA trong phát triển đô thị Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Nguồn vốn ODA; đô thị; phát triển đô thị; thực trạng; giải pháp

Abstract

Since 1993, ODA capital has been one of the capital sources that has played a significant role in socioeconomic development and poverty reduction in Vietnam. ODA is a source of capital from the state budget and is allocated priority to the areas of social and economic infrastructure construction in Vietnam, including urban development.

The paper studies the reality of using ODA in the development of several major urban areas in Vietnam from 2016 to the present, which contributes significantly to the proposal of a number of necessary solutions to improve the efficiency of ODA capital in Vietnam's urban development in the near future.

Key words: ODA; urban; urban development; reality; solutions

1. Đặt vấn đề

Nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA - Official Development Assistance) là nguồn vốn viện trợ hoàn lại và không hoàn lại hoặc tín dụng ưu đãi của các Chính phủ, các tổ chức phi Chính phủ, các tổ chức liên Chính phủ, các tổ chức thuộc hệ thống Liên hợp quốc, các tổ chức tài chính quốc tế dành cho các nước đang phát triển. Nguồn vốn này được thực hiện theo một cam kết hay một hiệp định vay vốn được ký giữa Chính phủ nước đi vay (nước nhận đầu tư) và Chính phủ, tổ chức cho vay [3].

Việt Nam là nước thuộc các nước đang phát triển với sự thiếu hụt tiết kiệm nội địa so với nhu cầu đầu tư phát triển, thiếu dự trữ ngoại hối để nhập khẩu tư bản và máy móc sản xuất, lĩnh vực cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội đòi hỏi một lượng vốn rất lớn. Do đó, từ năm 1993 khi ODA xuất hiện tại Việt Nam, liên tục được cải thiện qua các thời kỳ cả về vốn cam kết, vốn ký kết và vốn giải ngân, đã hỗ trợ cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam, đặc biệt là nguồn vốn ODA được ưu tiên cho các dự án phát triển đô thị tại một số thành phố lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ..... Tại cuộc họp vào cuối tháng 9/2021 về các khuyến nghị đối với nguồn vốn ODA giữa Chính phủ với 6 nhóm ngân hàng phát triển, bao gồm: Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA), Ngân hàng Xuất nhập khẩu Hàn Quốc (KEXIM), Cơ quan Phát triển Pháp (AFD) và Ngân hàng Tái thiết Đức (KfW), Việt Nam tiếp tục coi nguồn vốn ODA là hết sức quan trọng. Việt Nam có quy mô nhập khẩu lớn và hiện nay vẫn đứng trước nguy cơ tiềm ẩn về rủi ro cán cân thanh toán, việc sử dụng nguồn vốn ODA trong phát triển đô thị còn nhiều hạn chế, tồn tại nên cần thiết phải đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA trong phát triển đô thị Việt Nam trong thời gian tới.

2. Tổng quan chung về phát triển đô thị và nguồn vốn ODA

2.1 Phát triển đô thị

Theo Luật Quy hoạch đô thị 16/VBHN-VPQH ngày 15/7/2020: Đô thị là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương, bao gồm nội thành, ngoại thành của thành phố; nội thị, ngoại thị của thị xã; thị trấn [9]. Trong đô thị có nhiều khu chức năng, các chức năng thường được tổ hợp và bố cục tạo thành ba khối chính phục vụ cho nhu cầu của con người là khối làm việc (nhà máy, xí nghiệp, công sở...), khối sinh hoạt (nhà ở) và khối nghỉ ngơi, giải trí (công trình dịch vụ công cộng, vườn hoa, công viên...) [8].

Đô thị có vai trò quan trọng trong tổ chức không gian phát triển, bố trí nơi ở, sinh hoạt cho người dân; là nơi quy tụ các trung tâm kinh tế, tài chính, văn hóa, xã hội, là nơi cung cấp hệ thống cơ sở vật chất, hạ tầng thiết yếu và nguồn lực bao gồm cả nguồn lực tài chính cũng như nguồn nhân lực chất lượng cao cho các hoạt động gắn với đời sống kinh tế - xã hội. Đô thị chỉ chiếm một diện tích nhỏ nhưng có đóng góp quan trọng và ảnh hưởng sâu rộng đến toàn bộ đời sống kinh tế - xã hội của quốc gia, đô thị và đến sự phát triển của con người. Đô thị hóa và phát triển đô thị là cơ hội đối với mỗi quốc gia, khu vực, địa phương để có thể phát triển, tăng trưởng đột phá về mọi mặt [1]. Theo quan điểm của GS.TS Goran Milicevic, phát triển đô thị chính là thách thức lớn nhất của nền văn minh hiện đại [5].

Phát triển đô thị là sự phát triển theo quy hoạch, hoặc dưới dạng các đô thị mới hoặc mở rộng đô thị hiện hữu, bao gồm cải tạo cơ sở hạ tầng và cung cấp các dịch vụ đô thị. Cơ sở để phát triển đô thị xuất phát từ những

TS. Bùi Thị Ngọc Lan

Bộ môn Kinh tế xây dựng và đầu tư

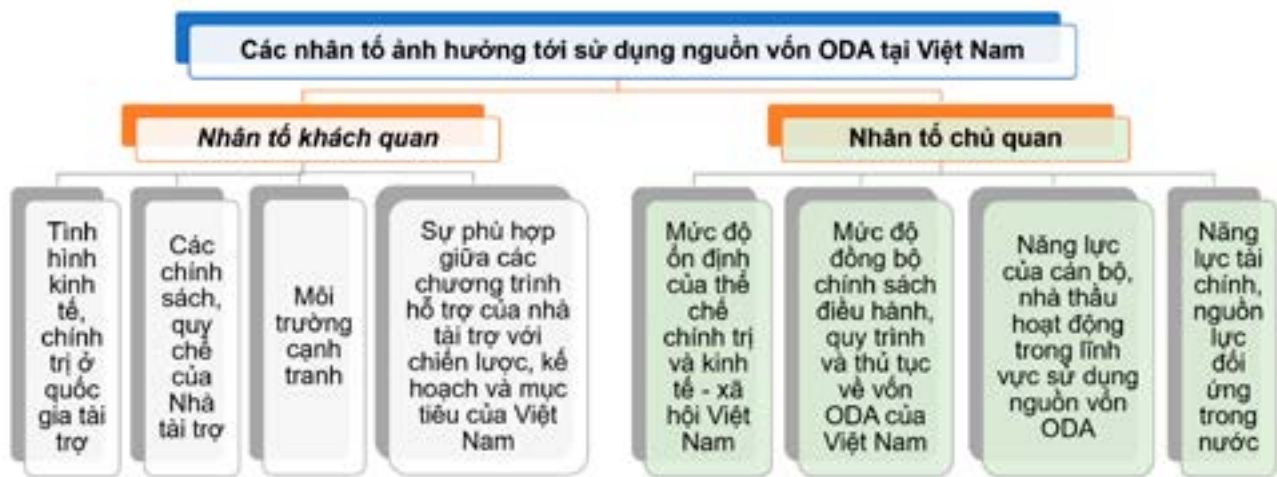
Khoa Quản lý đô thị

Email: lanbntn@hau.edu.vn

Ngày nhận bài: 14/5/2024

Ngày sửa bài: 18/5/2024

Ngày duyệt đăng: 02/7/2024



Hình 1. Các nhân tố ảnh hưởng tới sử dụng nguồn vốn ODA tại Việt Nam. Nguồn: Tác giả tổng hợp

thế mạnh về vị trí địa lý, dân số, lịch sử, kinh tế, văn hóa, vai trò và tầm quan trọng của đô thị đối với khu vực và cả nước, xuất phát từ các văn bản luật, các văn kiện mà Đảng và Chính phủ ban hành.

Phát triển đô thị bao gồm chiến lược tạo ra các khu định cư cân bằng trong đó các chức năng sẽ được phân bổ đồng đều và sự sáng tạo không ngừng sẽ góp phần vào sự phát triển bền vững dựa trên việc sử dụng đất của thành phố, chăm sóc các nhóm thiểu số về mặt xã hội, nền kinh tế thành phố phục vụ tính bền vững (thuế, phí,...)[4].

2.2 Nguồn vốn ODA

Nguồn vốn ODA là một hình thức đầu tư nước ngoài thông qua việc viện trợ vốn không hoàn lại, hoàn lại hoặc cho vay vốn lãi suất thấp của các nhà tài trợ nước ngoài cung cấp cho Chính phủ và nhân dân các nước cần viện trợ. Có thể nói, nguồn vốn ODA là nguồn tiền mà Chính phủ, các tổ chức phi Chính phủ, cơ quan Liên hợp quốc cho các nước kém phát triển vay để phát triển kinh tế - xã hội.

Theo điều 1 và khoản 19 điều 3 Nghị định 114/2021/NĐ-CP, vốn ODA là nguồn vốn của các nhà tài trợ nước ngoài cung cấp cho Nhà nước hoặc Chính phủ Việt Nam nhằm hỗ trợ phát triển, bảo đảm phúc lợi và an sinh xã hội. Nguồn vốn ODA có một số đặc điểm là (i) Nguồn vốn hợp tác phát triển; (ii) Nguồn vốn nhiều ưu đãi và (iii) Kèm theo điều kiện ràng buộc. Cụ thể từng đặc điểm như sau:

- Nguồn vốn hợp tác phát triển: Đây là hình thức hợp tác khác giữa chính phủ các nước phát triển, tổ chức quốc tế với các nước chậm phát triển, đang phát triển. Bên viện trợ sẽ cho vay ưu đãi, cung cấp hàng hóa, chuyển giao khoa học kỹ thuật hay cung cấp các dịch vụ khác. Bên nhận viện trợ phải có trách nhiệm sử dụng vốn đúng mục tiêu (phát triển kinh tế xã hội, nâng cao đời sống người dân, xây dựng cơ sở hạ tầng).

- Nguồn vốn nhiều ưu đãi: Khoản viện trợ ODA có lãi suất rất thấp (thường là dưới 3%, trung bình từ 1-2%/năm), nếu là ngân hàng thế giới (WB) thì lãi suất có thể là 0%/năm. Thời hạn vay dài trên 30 năm gắn với lãi suất tín dụng thấp, thời gian ân hạn tương đối dài.

- Kèm theo điều kiện ràng buộc: Các nước viện trợ có những chính sách, quy định ràng buộc (về chính trị hoặc địa lý, kinh tế) với nước tiếp nhận nhằm mục đích vừa đạt ảnh hưởng về chính trị, vừa đem lại lợi nhuận cho mình.

Nguồn vốn ODA là một nguồn vốn có khả năng hỗ trợ

phát triển kinh tế và nâng cao đời sống người dân với nhiều lợi ích nhằm phát triển kinh tế - xã hội, bao gồm: (i) Thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội; (ii) Giúp tiếp thu khoa học công nghệ hiện đại và phát triển nguồn nhân lực; (iii) Thúc đẩy tăng trưởng đồng thời góp phần cải thiện đời sống và xóa đói giảm nghèo; (iv) Góp phần điều chỉnh cơ cấu kinh tế do thường được ưu tiên phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế kỹ thuật, phát triển nguồn nhân lực và (v) Thiết lập và cải thiện các mối quan hệ quốc tế.

Tuy nhiên, trong quá trình quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA cũng gặp phải những hạn chế cần phải khắc phục, cụ thể là: (i) Các nước giàu khi cho các nước vay ODA đều có mục đích về mở rộng thị trường, mở rộng quan hệ hợp tác, theo đuổi các mục tiêu chính trị, an ninh quốc phòng; (ii) Đi kèm với vốn vay ODA, bên cho vay yêu cầu bên vay mua thiết bị, thuê dịch vụ, nhân lực... của khoản vay với chi phí tương đối cao; (iii) Bên vay phải thực hiện các điều khoản thương mại đặc biệt như nhập khẩu một số sản phẩm của họ; (iv) Sự biến động của tỷ giá hối đoái có thể làm cho giá trị dòng vốn ODA tăng lên rất cao, đến khi trả nợ thì giá trị ODA cũng sẽ rất lớn và (v) Trong quá trình sử dụng vốn vay ODA, nếu để xảy ra tình trạng tham nhũng, lãng phí, trình độ quản lý thấp, thiếu kinh nghiệm trong quản lý dự án sẽ vô cùng nguy hiểm cho bên vay vốn ODA.

Tại Việt Nam hiện nay, một số nhân tố ảnh hưởng tới hiệu quả sử dụng ODA được thể hiện ở sơ đồ sau đây:

3. Thực trạng sử dụng nguồn vốn ODA trong phát triển một số đô thị lớn tại Việt Nam

3.1 Phân tích thực trạng sử dụng vốn ODA

Từ khi Việt Nam tiếp nhận nguồn vốn ODA, đặc biệt là từ năm 2016 đến nay, công tác sử dụng vốn ODA đã đạt nhiều kết quả tương đối tốt, thể hiện ở bảng 1.

Với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và xóa đói giảm nghèo, tại Việt Nam đã ưu tiên sử dụng nguồn vốn ODA cho rất nhiều dự án liên quan đến các lĩnh vực nhằm phát triển đô thị, có thể nhận thấy phát triển đô thị là một trong những lĩnh vực như các ngành GTVT, năng lượng và công nghiệp, môi trường được ưu tiên sử dụng để hỗ trợ phát triển và chiếm tỷ trọng khá lớn (trên 70%). Nguồn vốn ODA được phân bổ cho các lĩnh vực giai đoạn 2016-2020 được thể hiện theo hình 2 dưới đây.

Trong giai đoạn 2016-2022, nhiều chương trình, dự án phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội của Trung ương và địa

phương đã được đầu tư bằng nguồn vốn ODA trên phạm vi cả nước. Tuy nhiên, tình trạng thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA không đồng đều giữa các tỉnh, các vùng, trong đó các đô thị lớn như Thủ đô Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ,...là những đô thị được ưu tiên phân bổ nguồn vốn ODA nhiều nhất.

- Đối với thủ đô Hà Nội

Thủ đô Hà Nội được đánh giá là địa phương sử dụng hiệu quả nguồn vốn ODA, nhất là trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông, nhờ đó mà bộ mặt hạ tầng giao thông đô thị của Hà Nội giờ đây đã có nhiều thay đổi lớn theo hướng tiện nghi, hiện đại và đồng bộ hơn. Điển hình là các dự án: xây dựng cầu Nhật Tân; cầu Thanh Trì; Dự án tuyến metro Cát Linh – Hà Đông; Dự án tuyến metro Yên Viên - Ngọc Hồi; Dự án metro Nam Thăng Long - Trần Hưng Đạo; Dự án tuyến bus nhanh BRT Yên Nghĩa - Kim Mã... Tuy nhiên, một số dự án còn gặp nhiều khó khăn, bất cập trong quá trình thực hiện, tác giả tổng hợp một số dự án như sau:

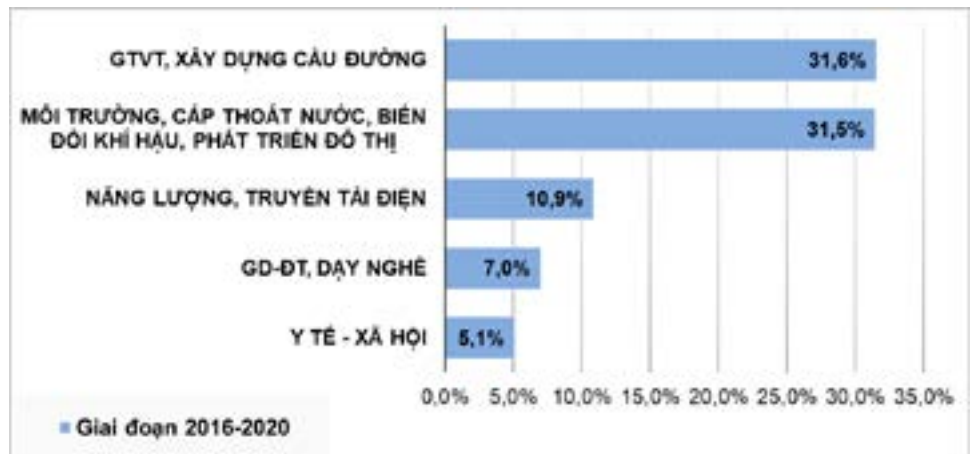
- Dự án tuyến metro Cát Linh – Hà Đông dài 13,5km/12 ga, tổng mức đầu tư ban đầu 8.770 tỷ đồng (553 triệu USD); sau đó “đội vốn” lên 18.002 tỷ đồng (hơn 868 triệu USD). Dự án được ký kết năm 2008, khởi công năm 2011, dự kiến hoàn thành năm 2015, thực tế hoàn thành năm 2021 và bị chậm tiến độ 6 năm.

- Dự án tuyến metro Yên Viên - Ngọc Hồi dài 28,7km/16 ga, tổng mức đầu tư dự kiến ban đầu 9.197 tỷ đồng sau đó đã được điều chỉnh tăng lên 44.000 tỷ đồng vào năm 2018. Dự án khởi công năm 2004, dự kiến hoàn thành năm 2030 nhưng sau 19 năm khởi công vẫn chưa thấy sự khả quan trong dự án.

- Dự án tuyến metro Nam Thăng Long - Trần Hưng Đạo dài 11.5 Km, trong đó: đi ngầm 8.5km, 3.0km đi nổi (gồm 10 ga trong đó 7 ga ngầm và 3 ga trên cao và 01 đề pô), tổng mức đầu tư dự kiến ban đầu là 131,023 triệu Yên (trong đó vốn vay ODA Nhật Bản: 14,688 triệu Yên) nhưng hiện nay đã điều chỉnh lại với tổng đầu tư là 16.000 tỷ đồng (khoảng 94,31 tỷ Yên Nhật). Dự án ký kết năm 2009 và dự kiến hoàn thành tháng 12/2020, nhưng tiến độ hoàn thành đã được điều chỉnh lùi sang năm 2027.

- Dự án tuyến metro Nhổn - ga Hà Nội dài 12,5 km, gồm 12 ga (8,5 km đi trên cao với 8 ga trên cao và 4 km đi ngầm với 4 ga ngầm), tổng mức đầu tư được phê duyệt vào năm 2013 là 32.910 tỷ đồng, dự kiến hoàn thành năm 2016 nhưng đến thời điểm này nó đã chậm tiến độ 7 năm và sau nhiều lần điều chỉnh tổng mức đầu tư thì tới nay con số này là hơn 34.826 tỷ đồng, đội vốn thêm 1.916 tỷ đồng. Thời gian thi công cũng kéo dài thêm tới năm 2027, nghĩa là sẽ chậm tiến độ tới 11 năm so với tiến độ phê duyệt ban đầu. Nếu mang ra so sánh với tuyến Cát Linh Hà Đông chậm tiến độ 6 năm, đội vốn 45%... thì dự án Nhổn - ga Hà Nội đang là dự án đội vốn khủng nhất, thời gian thi công bị kéo dài nhất [12].

Chỉ tính riêng năm 2023, thành phố Hà Nội được kế hoạch vốn cho 5 dự án ODA với tổng số vốn là 3.371 tỷ đồng, trong đó vốn ODA cấp phát là 2.260 tỷ đồng; vốn ODA



Hình 2. Cơ cấu vốn ODA và vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài huy động theo ngành, lĩnh vực (%). Nguồn: Bộ Kế hoạch đầu tư, 2022

vay lại hơn 1.110 tỷ đồng. Nhưng đến cuối tháng 6/2023, giá trị giải ngân vốn ODA thực hiện mới đạt 27,91% kế hoạch, trong đó vốn ODA cấp phát đạt 32,53% kế hoạch; vốn ODA vay lại đạt 18,48% kế hoạch [10].

- Thành phố Hồ Chí Minh

TP Hồ Chí Minh có nhiều dự án ODA nhất cả nước, hiện tại năm 2023, TP Hồ Chí Minh triển khai thực hiện 6 dự án ODA, trong đó 4 dự án nhóm A có tổng vốn đầu tư trên 10.000 tỷ đồng và 2 dự án nhóm B. Tổng vốn đầu tư 6 dự án là 117.566 tỷ đồng; trong đó vốn ODA là 98.154 tỷ đồng, vốn đối ứng là 19.412 tỷ đồng. Lũy kế giải ngân đến ngày 30/9/2023, vốn vay ODA là 2.116,521 tỷ đồng, lũy kế giải ngân đạt 38,12% so với kế hoạch vốn được giao. Trong 9 tháng năm 2023, tỷ lệ giải ngân vốn ODA, vốn vay ưu đãi và vốn đối ứng các dự án ODA còn thấp so với kế hoạch các nguồn vốn đã giao năm 2023 (riêng vốn ODA cấp phát có tỷ lệ giải ngân tương đối phù hợp kế hoạch 67,45%) [6].

- Tuyến metro số 1 Bến Thành – Suối Tiên là dự án đường sắt đô thị đầu tiên của TP.HCM (trong tổng số 8 tuyến metro của Thành phố) khởi công năm 2012, dự kiến hoàn thành năm 2017, gồm 14 ga với 3 ga ngầm, 11 ga trên cao. Tuy nhiên sau 11 năm thi công, dự án chưa hoàn thành và đội vốn quá lớn từ 7.387 tỷ đồng lên 43.757 tỷ đồng. Dự án gây thất thoát, lãng phí, xảy ra trong thời gian dài, nhưng chậm được các cấp có thẩm quyền khắc phục, xử lý. Đối với những dự án là dự án ODA, việc chậm tiến độ, kém hiệu quả ngoài thất thoát, lãng phí, còn ảnh hưởng đến uy tín quốc gia [2].

- Đối với dự án xây dựng tuyến tàu điện ngầm số 2 (tuyến Bến Thành - Tham Lương) với tổng mức đầu tư là 47.890,84 tỷ đồng. Trong đó, cơ cấu nguồn vốn gồm vốn ODA là 37.486,97 tỷ đồng và vốn đối ứng là 10.403,87 tỷ đồng. Dự án có chiều dài 11,042 km (trong đó đoạn tuyến đi ngầm dài khoảng 9,091 km; đoạn tuyến đi trên cao, chuyển tiếp và đường dẫn depot dài khoảng 1,951 km); điểm đầu tại ga Bến Thành (quận 1), điểm cuối tại depot Tham Lương (quận 12) bao gồm 9 ga ngầm, 1 ga trên cao và 1 depot; cung cấp và lắp đặt hệ thống thiết bị phục vụ như đầu máy, toa xe, các hệ thống cơ điện, thông tin, tín hiệu, kiểm soát, bán vé tự động. Dự án khởi công tháng 6/2023; dự kiến hoàn thành và đưa vào vận hành vào năm 2030 [11].

- Dự án cải thiện môi trường nước TP.HCM lưu vực Tàu Hủ - Bến Nghé - Đò - Tè giai đoạn 2 có tổng mức đầu tư 11.281,26 tỷ đồng, trong đó vốn vay ODA của Nhật

Bản khoảng 9.831,26 tỷ đồng, còn lại là vốn đối ứng trong nước. Dự án được triển khai từ năm 2010, dự kiến hoàn thành sau 4 năm, sau đó liên tục lùi tiến độ và được phê duyệt thời gian hoàn thành vào tháng 6/2022. Tính đến tháng 11/2022 dự án đã thi công đạt 80% khối lượng, tuy nhiên dự án không thể hoàn thành đúng tiến độ nên cần gia hạn hoàn thành vào tháng 12-2023 [7].

- Dự án vệ sinh môi trường TP HCM giai đoạn 2 có tổng vốn đầu tư gần 11.114 tỷ đồng, thời gian thực hiện từ năm 2015, dự kiến hoàn thành vào giữa năm 2021 nhưng hiện nay được đẩy tiến độ đến năm 2024, việc giải ngân vốn đối ứng chưa cao do ảnh hưởng từ việc chưa thanh toán thuế cho nhà thầu thực hiện dự án [15].

• Cần Thơ

Thành phố Cần Thơ cũng là một trong những địa phương có nhiều dự án được đầu tư từ nguồn vốn ODA nhằm mục đích phát triển đô thị bền vững. Tuy nhiên, việc triển khai và sử dụng nguồn vốn ODA của các dự án trên địa bàn thành phố còn nhiều vướng mắc cần phải giải quyết, đặc biệt là tình hình giải ngân nguồn vốn ODA. Có thể nghiên cứu tiến độ thực hiện của một số dự án lớn sử dụng nguồn vốn ODA hiện nay tại thành phố Cần Thơ, bao gồm:

- Dự án Bệnh viện Ung bướu TP Cần Thơ có tổng mức đầu tư 1.727 tỷ đồng (gồm vốn vay ODA của Chính phủ Hungary là hơn 1.393 tỷ đồng, chiếm 80,66%, còn lại là vốn đối ứng của thành phố). Dự án được tổ chức lễ động thổ tháng 10/2017. Đến nay, dự án rơi vào cảnh ỉ ạch, chậm tiến độ, có thời điểm dự án không có công nhân lao động tại công trường. Lũy kế giải ngân kế hoạch vốn bố trí từ thời điểm khởi công đến nay đối với nguồn vốn ODA là trên 272 tỷ đồng, đạt 21,48% [13].

- Dự án Kè bờ sông Cần Thơ - Ứng phó biến đổi khí hậu thành phố Cần Thơ có tổng chiều dài 5.160m. Tổng vốn đầu tư dự án trên 1.095 tỷ đồng; trong đó, vốn vay ODA trên 462



Hình 3. Một số dự án có sử dụng vốn ODA. Nguồn: Tác giả tổng hợp

tỷ đồng, vốn viện trợ không hoàn lại gần 8 tỷ đồng, còn lại là vốn đối ứng của thành phố. Thời gian thực hiện 2016-2023, tuy nhiên sau gần 8 năm thực hiện, dự án vẫn còn nhiều vướng mắc trong công tác giải phóng mặt bằng, bố trí tái định cư, khó hoàn thành theo đúng tiến độ. Đối với kế hoạch vốn ODA năm 2023 của dự án này đang vướng về thủ tục rút vốn để giải ngân [8].

- Cầu Trần Hoàng Na (thuộc Dự án phát triển thành phố Cần Thơ và tăng cường khả năng thích ứng của đô thị) bắc qua sông Cần Thơ có tiến độ thực hiện từ tháng 9/2020 – 6/2022, nhưng kéo dài hợp đồng đến tháng 7/2023 và lại xin gia hạn đến hết năm 2023 [14]. Công trình có giá trị hợp đồng hơn 791 tỷ đồng, lũy kế giá trị giải ngân hơn 505 tỷ đồng, đạt gần 69%.

3.2 Những kết quả đạt được

Những năm qua, Việt Nam đã triển khai nhiều dự án sử dụng nguồn vốn ODA và đã góp phần rất quan trọng thúc đẩy sự phát triển và tăng trưởng kinh tế xã hội đất nước, có thể kể đến những kết quả đáng kể sau đây:

Thứ nhất, tình hình sử dụng nguồn vốn ODA trong phát triển đô thị của Việt Nam nói chung và tại một số đô thị lớn nói riêng đã thu được nhiều kết quả tích cực, thể hiện ở cả ba chỉ tiêu chủ yếu: (i) Nguồn vốn ODA cam kết; (ii) Nguồn vốn ODA ký kết và (iii) nguồn vốn ODA giải ngân. Việc thu hút, sử dụng nguồn vốn ODA trong thời gian qua góp phần quan trọng trong việc thực hiện thành công chính sách đối ngoại rộng mở, đa dạng hoá, đa phương hoá, giữ vững độc lập, tự chủ và chủ quyền quốc gia của Việt Nam.

Thứ hai, nguồn vốn ODA, vốn vay ưu đãi là nguồn tài chính đáng kể cho phát triển đô thị Việt Nam. Việc tiếp nhận và sử dụng nguồn vốn ODA trong các dự án phát triển đô thị tại một số thành phố lớn của Việt Nam được đánh giá cơ bản có hiệu quả và có tác động tích cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung và góp phần xóa đói giảm nghèo, tạo điều kiện mở rộng tái sản xuất, đồng thời tạo môi trường thuận lợi thu hút nguồn vốn trong nước và vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài. Bên

Bảng 1 – Tình hình giải ngân vốn ODA giai đoạn 2016 – 2023 (Đơn vị: tỷ đồng)

Năm	Kế hoạch thủ tướng chính phủ giao	Giải ngân	Tỷ lệ giải ngân (so với kế hoạch thủ tướng chính phủ giao)
Năm 2016	45.517	46.232	96,40%
Năm 2017	72.1 94	57.344	79,4%
Năm 2018	54.965	33.600	61,1%
Năm 2019	52.206	16.979	32,5%
Năm 2020	60.738	30.951	50,9%
Năm 2021	51.550	13.797	26,77%
Năm 2022	34.586	9.681	27,99%
Năm 2023	29.000	14.761	50,90%

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính

cạnh đó, các dự án trong lĩnh vực đô thị góp phần quan trọng trong việc đầu tư nâng cấp các cơ sở hạ tầng, cải thiện môi trường, nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân và giảm khoảng cách chênh lệch giàu nghèo trong xã hội. Các chương trình, dự án ODA trong lĩnh vực cấp thoát nước có vai trò quan trọng trong việc góp phần nâng cao chất lượng cơ sở hạ tầng kỹ thuật, phù hợp với nhu cầu của người dân cũng như ưu tiên của các nhà tài trợ.

Thứ ba, nguồn vốn ODA đóng góp quan trọng trong vốn đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách, góp phần giúp cho cả nước và từng địa phương có thể đạt được những mục tiêu phát triển bền vững, trong đó tập trung đầu tư cho các lĩnh vực quan trọng nhằm phát triển đô thị và đô thị thông minh, phát triển kết cấu hạ tầng giao thông, hỗ trợ đầu tư vào hạ tầng cơ sở, y tế, giáo dục, phát triển công nghệ và cải cách hành chính cho các đô thị, góp phần hoàn chỉnh, hiện đại hóa hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế. Cụ thể:

- Về hạ tầng kinh tế xã hội: Đây là lĩnh vực chiếm tỉ trọng ODA lớn nhất trong nhóm các lĩnh vực nhận vốn ưu đãi ODA ở Việt Nam. Các dự án sử dụng vốn ODA nhằm đầu tư phát triển và nâng cấp hệ thống đường giao thông đô thị, điển hình là các dự án như: Dự án cầu Nhật Tân, Dự án đường vành đai 3 Hà Nội, Dự án cầu Thanh Trì....

- Đối với hạ tầng đường sắt, vốn ODA đầu tư xây dựng một số tuyến metro tại Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh như Dự án tuyến metro Cát Linh – Hà Đông, Dự án metro Bến Thành – Suối Tiên, Dự án metro Bến Thành - Tham Lương

- Giáo dục và đào tạo: Nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi đã hỗ trợ phát triển ngành giáo dục và đào tạo Việt Nam ở tất cả các cấp học từ giáo dục mầm non cho tới giáo dục đại học đã góp phần thực hiện khâu đột phá trong chiến lược phát triển của Việt Nam về phát triển nguồn nhân lực, đặc biệt là nguồn nhân lực chất lượng cao tại các đô thị. Các dự án điển hình theo hướng này như dự án xây dựng Trường Đại học Khoa học và Công nghệ Hà Nội....

- Y tế - xã hội: Các chương trình, dự án vốn vay ODA và vốn vay ưu đãi trong lĩnh vực y tế, đặc biệt là các trung tâm y tế tại các đô thị, được sử dụng để tăng cường cơ sở vật chất và kỹ thuật cho công tác khám và chữa bệnh, nâng cao chất lượng dịch vụ y tế đô thị; trang thiết bị y tế kỹ thuật cao, ví dụ Dự án Bệnh viện Ung bướu TP Cần Thơ,....

3.3. Những khó khăn và tồn tại

Bên cạnh kết quả đạt được việc sử dụng nguồn vốn ODA tại Việt Nam nói chung và một số thành phố lớn nói riêng vẫn còn gặp nhiều khó khăn và tồn tại cần phải có giải pháp khắc phục, cụ thể như sau:

Thứ nhất, bản chất của nguồn vốn ODA chưa được nhận thức đúng đắn và đầy đủ. Thậm chí, nhiều địa phương coi nguồn vốn ODA là nguồn vốn nước ngoài cho không, nếu là vốn vay thì Chính phủ có trách nhiệm trả nợ, dẫn tới một số dự án sử dụng nguồn vốn ODA kém hiệu quả. Mặc dù các văn bản pháp luật về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA không ngừng được hoàn thiện song vẫn còn xung đột với các văn bản pháp luật khác, thường xuyên có sự điều chỉnh, thay đổi và không đồng bộ, có nhiều sự khác biệt về quy trình, thủ tục giữa Việt Nam và các nhà tài trợ. Cơ cấu tổ chức và phân cấp trong công tác quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA chưa đáp ứng được những yêu cầu, năng lực một số cán bộ tham gia quản lý và thực hiện các chương trình và dự án ODA còn yếu kỹ năng hợp tác quốc tế, yếu về kỹ năng ngoại ngữ, thiếu chuyên nghiệp trong quản lý ODA, đặc biệt trong lĩnh vực đấu thầu, chính sách về an sinh xã hội (đền bù, tái định cư...) đã gây khó khăn cho các Bộ, Ngành và

địa phương trong quá trình thực hiện, làm chậm tiến độ thực hiện và giải ngân.

Thứ hai, quy trình, thủ tục của nguồn vốn ODA chưa rõ ràng và thiếu minh bạch, gây chậm trễ trong quá trình thực hiện các chương trình, dự án, làm giảm hiệu quả đầu tư và tăng chi phí giao dịch. Vốn rẻ nhưng dự án vẫn đắt, lãi suất ưu đãi, thời gian vay dài, thời gian ân hạn tới cả chục năm... Thực tế, trong một số dự án ODA phải chấp nhận thêm các điều kiện về chuyên gia từ tư vấn, giám sát, thực hiện đến từ các quốc gia cấp vốn... Ví dụ, dự án cải thiện môi trường nước TP Hồ Chí Minh, lưu vực Kênh Tàu Hũ - Bến Nghé - Đòai - Tẻ, giai đoạn 2 chi phí tăng gấp 10 lần; Dự án metro Cát Linh - Hà Đông phải chỉ định thầu cho nhà thầu nước ngoài chiếm tới 77% TMDT; Dự án xây dựng tuyến đường sắt đô thị số 1, tuyến Bến Thành - Suối Tiên (TP Hồ Chí Minh) phải sử dụng hàng hoá, dịch vụ có nguồn gốc từ nước ngoài tài trợ vốn >30% và nhà thầu chính phải của nước tài trợ.

Cơ chế chính sách và thể chế liên quan đến công tác quản lý, sử dụng vốn ODA và vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài thay đổi nhanh, thiếu ổn định và chưa đồng bộ. Việc cụ thể hoá chủ trương, chính sách và định hướng thu hút, sử dụng nguồn vốn ODA và phối hợp nguồn vốn ODA với các nguồn vốn khác chậm, chưa hiệu quả, làm giảm hiệu quả sử dụng ODA. Quy mô ký kết và giải ngân vốn ODA cho Việt Nam có xu hướng giảm, nguồn vốn ODA đang dần trở nên kém ưu đãi hơn, lãi suất tăng, thời hạn vay giảm, điều kiện trái phiếu ngày càng ràng buộc. Việt Nam phải đối mặt với áp lực trả nợ ngày càng lớn, khoản vay dài nhất có thời hạn đến năm 2055, bình quân thời gian các khoản nợ vay là 12,5 năm. Theo Bộ Tài chính, bình quân mỗi năm ngân sách nhà nước trả nợ ODA khoảng 1 tỷ USD. Tỷ lệ hoàn trả cao nhất là trong khoảng thời gian từ 2022- 2025.

Thứ ba, trong quá trình thực hiện vẫn tồn tại và hạn chế như thiết kế dự án chưa sát, phải điều chỉnh nhiều lần; Một số dự án thiết kế quá phức tạp với sự tham gia của nhiều cơ quan; Chất lượng lập, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư còn nhiều hạn chế; Công tác theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA, hoạt động của các Ban quản lý dự án 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. Thiếu kinh nghiệm về đàm phán và quản lý hợp đồng việc điều chỉnh giá, công thức tính trượt giá, thay đổi chi phí kéo dài thời gian thực hiện hợp đồng... là những khó khăn đối với một số chương trình, dự án. Các nhà thầu nước ngoài chưa nắm bắt cận kề luật pháp Việt Nam, dẫn tới cách hiểu khác nhau trong hợp đồng và dẫn tới tranh chấp.

Ngoài ra, tỷ lệ giải ngân nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các dự án thấp, chậm có khối lượng hoàn thành đủ điều kiện giải ngân, làm giảm hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA và giảm lòng tin của nhà tài trợ. Việc chưa thống nhất giữa chủ dự án và nhà thầu về những khác biệt trong cách hiểu tại một số điều khoản hợp đồng cũng ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện, giải ngân vốn của các chương trình, dự án. Chậm giải ngân chủ yếu nằm ở khâu tổ chức thực hiện dự án như công tác giải phóng mặt bằng gặp nhiều khó khăn (đặc biệt là việc xác định giá đất tại các khu tái định cư, mức hỗ trợ, bồi thường về tài sản là nhà cửa, vật kiến trúc, nhà ở trên đất nông nghiệp...); vướng mắc trong đấu thầu; chậm hoàn thành thủ tục điều chỉnh chủ trương đầu tư, điều chỉnh dự án, điều chỉnh hoặc gia hạn hiệp định vay, thỏa thuận vay còn mất nhiều thời gian. Một số nhà thầu chính đứng đầu liên danh thiếu chủ động trong tập hợp, điều hành các nhà thầu phụ để đẩy nhanh tiến độ thi công, dẫn đến tình trạng lãng phí, thiếu hiệu quả, gây nên tình trạng đội vốn dự

án, đặc biệt là xảy ra với rất nhiều những dự án giao thông cấp bách tại những đô thị lớn như Hà Nội, TP Hồ Chí Minh với số tiền lên tới hàng chục nghìn tỷ đồng. Ví dụ, tuyến metro Cát Linh - Hà Đông chậm tiến độ 6 năm, vốn 45%; tuyến metro Nhổn - ga Hà Nội chậm tiến độ 6 năm, vốn 87,5%...gây ùn tắc giao thông, gây mất cảnh quan và nguy hiểm, mất cơ hội ân hạn nguồn vốn vay, thiệt hại lớn về kinh tế. [2;7;8;10;11;12;13;14;15]

4. Đề xuất một số giải pháp trong sử dụng nguồn vốn ODA

Những năm gần đây, Việt Nam đặt trọng tâm vào việc phục hồi kinh tế sau đại dịch COVID-19, tập trung phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững và nhiều ngành lĩnh vực quan trọng nên nhu cầu vốn đầu tư rất lớn, trong đó có vai trò rất lớn của nguồn vốn ODA. Để khắc phục những khó khăn và tồn tại trong việc sử dụng nguồn vốn ODA đang gặp nhiều vướng mắc. Việc đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn ngoại lực quan trọng này sẽ góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế - xã hội Việt Nam. Bài báo xin đề xuất một số giải pháp trong sử dụng nguồn vốn ODA như sau:

-Thứ nhất, bám sát định hướng phát triển đô thị Việt Nam trong việc ưu tiên và tăng cường các biện pháp nhằm sử dụng nguồn vốn ODA hiệu quả, bao gồm: (i) Tăng cường nhận thức đúng đắn và đầy đủ về bản chất của nguồn vốn ODA về chính trị cũng như kinh tế; (ii) Hoàn thiện và thống nhất quy trình, thủ tục về nguồn vốn ODA giữa Việt Nam và các nhà tài trợ; (iii) Nâng cao năng lực cho các cơ quan, cán bộ quản lý và thực hiện dự án ODA về kỹ năng hợp tác quốc tế, ngoại ngữ, đấu thầu, đền bù và hỗ trợ tái định cư...; (vi) Cung cấp và trang bị kiến thức liên quan đến nguồn vốn ODA và (vii) Hoàn thiện và tăng cường hệ thống thông tin, nhằm cập nhật thông tin một cách nhanh chóng và chính xác, tạo điều kiện cho các nhà đầu tư

Thứ hai, thực hiện các hoạt động nhằm cụ thể hoá các chủ trương, chính sách và định hướng thu hút, sử dụng nguồn vốn ODA và phối hợp nguồn vốn ODA với các nguồn

vốn khác, khuyến khích sự tham gia của các doanh nghiệp khu vực tư nhân và các tổ chức phi chính phủ cũng như các mô hình viện trợ mới, vì đây là những lực lượng rất quan trọng trong việc kiểm soát nền kinh tế. Đặc biệt ưu tiên công tác giải phóng mặt bằng, tập trung nâng cao chất lượng thiết kế dự án; chất lượng lập, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư; tăng cường công tác theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA; đẩy nhanh tiến độ thi công, gia hạn các hiệp định vay của dự án; Nghiêm chỉnh thực hiện chế độ báo cáo, thanh quyết toán tài chính theo đúng quy định hướng dẫn, đảm bảo công tác giải ngân nhanh chóng, kịp thời nhằm tăng hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA, tránh thất thoát lãng phí và tạo dựng uy tín đối với các nhà tài trợ.

Thứ ba, thành lập và giao cho bộ phận chuyên trách lựa chọn ưu tiên đầu tư khi sử dụng vốn ODA, tránh đầu tư dàn trải, ưu tiên đầu tư cho xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông vận tải, năng lượng, công nghiệp; xây dựng phát triển đô thị,... nhằm tăng cường thúc đẩy tăng trưởng kinh tế - xã hội, phát triển đô thị; Tăng cường công tác giám sát, theo dõi và đánh giá dự án, đánh giá nguồn vốn ODA để hạn chế rủi ro trong thanh quyết toán và hoàn trả nợ; đặc biệt chú trọng nâng cao năng lực và nhận thức cho đội ngũ cán bộ tham gia quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA và thực hiện nghiêm túc công tác đấu thầu để lựa chọn nhà thầu đủ năng lực thực hiện các dự án.

5. Kết luận

Nguồn vốn ODA là một trong những nguồn vốn quan trọng trong quá trình phát triển các đô thị, là điều kiện quan trọng và đóng góp mạnh mẽ vào sự phát triển kinh tế - xã hội cũng như quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam. Để khẳng định vai trò quan trọng của nguồn vốn ODA, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1489/QĐ-TTg phê duyệt "Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài giai đoạn 2018 - 2020, tầm nhìn 2021 - 2025". Vì vậy, tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA chính là việc làm cần thiết, tạo điều kiện để phát triển các đô thị nói riêng và phát triển kinh tế - xã hội cả nước nói chung./.

Tài liệu tham khảo

1. Báo điện tử Đảng cộng sản Việt Nam (2022), Phát triển đô thị là nhiệm vụ chung của tất cả các cấp, các ngành, <https://dangcongsan.vn/>, đăng tải 30/11/2022.
2. Ninh Dương (2022), Kỷ lục Metro Bến Thành - Suối Tiên: 14 năm chưa xong, vốn gấp 6 lần, tại trang <https://vietnamfinance.vn/>, đăng tải 16/09/2022
3. Nguyễn Thị Thu Hà (2019), Vai trò của ODA trong phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế ở Việt Nam và một số vấn đề đặt ra, Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc gia kinh tế Việt Nam năm 2018 và triển vọng năm 2019 - Hướng tới chính sách tài khóa bền vững và hỗ trợ tăng trưởng.
4. Miodrag Janic (2008), Urban as a part of strategy, Urban development, CESS magazine, ISSN 1820-600X
5. Goran Milicevic (2008), Urban development - the greatest challenge of modern civilisation, Urban development, CESS magazine, ISSN 1820-600X
6. Văn Minh (2023), TPHCM: Tỷ lệ giải ngân vốn ODA, vốn vay ưu đãi còn thấp, tại trang <https://www.hcmcpv.org.vn/>, đăng tải 03/11/2023
7. Đức Phú (2022), TPHCM: Dự án cải thiện môi trường nước hơn 11.000 tỉ đồng lùi tiến độ 18 tháng, tại trang <https://tuoitre.vn/>, đăng tải 26/11/2022
8. Tạ Quang (2023), Nguyên nhân dự án kênh sông Cần Thơ làm 8 năm vẫn còn nhiều vướng mắc, tại trang <https://laodong.vn/>, đăng tải 17/7/2023
9. Quốc hội (2020), Luật Quy hoạch đô thị số 16/VBHN-VPQH ngày 15/7/2020.
10. Tạp chí điện tử Thuế nhà nước (2021), Các địa phương giải ngân vốn đầu tư công nước ngoài mới đạt 7,6% kế hoạch, tại <https://thuenuoc.vn/>, đăng tải 28/06/2023
11. Ngọc Tấn (2023), Khởi công xây dựng hạ tầng tuyến metro số 2 Bến Thành - Tham Lương, tại trang <https://tphcm.chinhphu.vn/>, đăng tải 23/06/2023
12. Ngọc Thùy, Thiện Nhân (2023), Hiện trạng đường sắt Nhổn - Ga Hà Nội lùi tiến độ hoàn thành vào năm 2027, <https://laodong.vn/>, đăng tải 25/08/2023
13. Tiền phong online (2023), Sở Y tế Cần Thơ lên tiếng về dự án bệnh viện nghìn tỷ chậm tiến độ, tại trang <https://tienphong.vn/>, đăng tải 10/04/2023
14. Tạ Quang (2023), Cầu Trần Hoàng Na gần 800 tỉ ở Cần Thơ lại xin gia hạn đến hết năm 2023, tại trang <https://laodong.vn/xa-hoi/>, đăng tải 09/06/2023
15. Anh Vũ (2023), Hoàn thành 61% Dự án vệ sinh môi trường TP HCM giai đoạn 2, tại trang <https://nld.com.vn/>, đăng tải 13/7/2023