Nâng cao vai trò nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức của Nhật Bản ở Việt Nam

TS. NGUYỄN NGỌC SƠN
Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Việt Nam-Nhật Bản thiết lập quan hệ ngoại giao từ năm 1973. Mặc dù quan hệ này đã có lúc bị gián đoạn nhưng với sự nỗ lực của 2 bên trên tinh thần hợp tác lâu dài, mối quan hệ này nhanh chóng tan băng và phát triển bền vững trở lại vào năm 1992. Từ đó đến nay, Nhật Bản luôn là nhà tài trợ ODA lớn nhất cho Việt Nam. Thực tế tiếp nhận và sử dụng nguồn vốn ODA của Nhật Bản ở Việt Nam thời gian qua cho thấy ODA có vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Việt Nam đang từng bước hoàn thiện cơ sở pháp lý để nâng cao hơn nữa vai trò ODA của Nhật Bản ở Việt Nam.

Tình hình thu hút và sử dụng vốn ODA của Nhật Bản từ năm 1992 đến nay

Nhật Bản là quốc gia đã tích cực hỗ trợ phát triển tài chính để góp phần khai thông mối quan hệ của Việt Nam với các tổ chức tài chính quốc tế chủ chốt vào cuối năm 1992. Từ đó đến nay, mặc dù nền kinh tế Nhật còn đang gặp nhiều khó khăn, nhưng Chính phủ Nhật Bản luôn là nhà tài trợ ODA lớn nhất cho Việt Nam, chiếm 40% tổng nguồn ODA của các nước và các tổ chức quốc tế cung cấp cho Việt Nam. Năm 2006 vốn ODA của Nhật Bản cho Việt Nam đạt 835,6 triệu USD. Năm 2007, con số đó tăng lên 890 triệu USD và đến năm 2008 là 1,1 tỷ USD. Và mới đây, ngày 23 tháng 02 năm 2009 tại Tokyo, với việc Nhật Bản cam kết chính thức nối lại viện trợ ODA cho Việt Nam 83,2 tỷ Yên (900 triệu USD), đã đưa con số ODA năm tài chính 2009 của Việt Nam lên đến 6 tỷ USD. Tính đến nay, tổng số ODA của Nhật Bản dành cho Việt Nam đã vượt qua con số 14 tỷ USD, trong đó trên 10% là viện trợ không hoàn lại, phần còn lại là các khoản tín dụng ưu đãi với lãi suất thấp và thời gian tài trợ dài. Tại Hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam (CG) những năm vừa qua, Nhật Bản đều tiếp tục khẳng định vị trí vẫn là nhà tài trợ đứng đầu ở Việt Nam.

Có thể thấy 5 lĩnh vực Nhật Bản ưu tiên cao nhất trong viện trợ ODA cho Việt Nam là: (1) Hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực, đẩy mạnh công nghiệp hóa, trong đó chú trọng hỗ trợ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường; (2) Hỗ trợ cải tạo và xây dựng các công trình điện và giao thông; (3) Hỗ trợ phát triển nông nghiệp, nhất là phát triển cơ sở hạ tầng ở nông thôn và chuyển giao công nghệ mới tại các vùng nông thôn; (4) Hỗ trợ phát triển giáo dục và y tế; (5) Hỗ trợ bảo vệ môi trường.

Theo số liệu cung cấp gần đây, tổng nguồn vốn ODA mà Nhật Bản cung cấp cho Việt Nam từ năm 1993-2008 là 1.269,7 tỷ Yên (khoảng 13,7 tỷ USD), trong đó vốn cho vay ưu đãi là 1.116,4 tỷ Yên, chiếm 89% tổng vốn ODA; viện trợ không hoàn lại là 84,1 tỷ Yên (6%); hợp tác kỹ thuật là 69,2 tỷ Yên (5%).

Có thể thấy, nguồn vốn ODA của Nhật Bản đã mang lại nhiều lợi ích cho Việt Nam, có vai trò không nhỏ đối với sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước; góp một phần quan trọng trong lĩnh vực đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội, góp phần tạo ra môi trường thuận lợi để thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, nhất là nhà đầu tư từ Nhật Bản, vốn của khu vực tư nhân, xóa đói giảm nghèo và cải thiện đời sống nhân dân. Nhờ sự hỗ trợ này, thời gian qua, hệ thống đường bộ ở miền Bắc đã được cải thiện đáng kể như quốc lộ 1, 5, 10, 18; nhiều cảng biển lớn

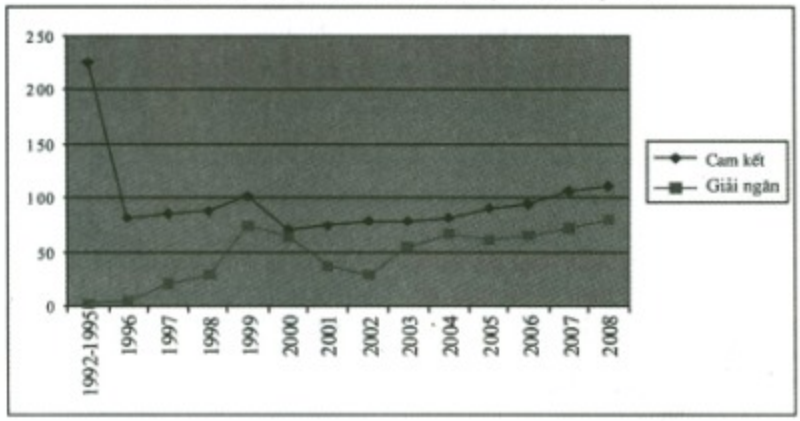
Mặc dù nền kinh tế Nhậtcòn đang gặp nhiều khó khăn, nhưng Nhật Bản luôn là nhà tài trợ ODA lớn nhất cho Việt Nam

đã và đang được hoàn thiện như Hải Phòng, Cái Lân, Tiên Sa (Đà Nẵng); nhiều công trình có ý nghĩa quan trọng được xây dựng như đại lộ Đông-Tây (TP. Hồ Chí Minh), cầu Bãi Cháy (Quảng Ninh), Cầu Thuận Kiều (Hải Phòng), cầu Thanh Trì (Hà Nội), đường hầm xuyên đèo Hải Vân; các bệnh viện lớn được khôi phục và nâng cấp như Bệnh viện Chợ Rẫy (TP. Hồ Chí Minh), Bệnh viện Bạch Mai; các nhà máy thuỷ điện và nhiệt điện quy mô lớn như Phả Lại 2, Phú Mỹ 1, Hàm Thuận-Đa Mi, Đa Nhim, Đại Ninh,...

Ngoài nâng cấp các cơ sở hạ tầng giao thông, Chính phủ Nhật Bản cũng dành nhiều khoản vay ưu đãi phát triển y tế, giáo dục. Từ 1992 đến nay, Chính phủ Nhật đã thực hiện nhiều dự án viện trợ xây hàng chục trường học, nâng cấp thiết bị y tế cho các bệnh viện vùng sâu, hoàn thiện cơ sở hạ tầng, đào tạo nghề với tổng vốn 213 triệu Yên. Hàng năm thông qua nguồn ODA từ nhiều quỹ tài chính khác nhau, Nhật Bản đã cung cấp một số lượng học bổng đáng kể đào tạo đại học và sau đại học cho các sinh viên và cán bộ Việt Nam. Năm 2007, Chính phủ Nhật cũng đã viện trợ 3 dự án, trong đó có 1 dự án cung cấp máy in chữ nổi cho người mù,...

Mặt khác, ODA của Nhật Bản cũng góp phần không nhỏ trong việc chuyển đổi cơ cấu kinh tế nước ta, chuyển giao công nghệ và kinh nghiệm quản lý tiên tiến, đào tạo đội ngũ cán bộ quản lý, phát triển các ngành công nghiệp mũi nhọn như tin học, hoặc các ngành công nghiệp phụ trợ như phát điện, giao thông đường bộ, đường thuỷ, đường sắt.

***Hình 1:* TÌNH HÌNH CAM KẾT VÀ GIẢI NGÂN VIỆN TRỢ PHÁT TRIỂN CỦA NHẬT BẢN (Tỷ Yên)**



Tuy nhiên trong quá trình vận động, tiếp nhận và sử dụng ODA của Nhật Bản ở Việt Nam vẫn còn tồn tại một số hạn chế:

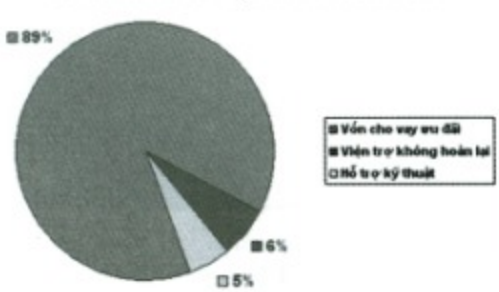
Thứ nhất, chúng ta vẫn còn những tồn tại về cơ chế chính sách. Việc quy hoạch ODA của chúng ta còn rất kém, điều này làm giảm tính chủ động trong việc chuẩn bị trước dự án, làm nảy sinh những ách tắc về quy trình và thủ tục ODA trong nước, về cơ chế tài chính, sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý.

Thứ hai, việc giải ngân của chúng ta còn quá chậm. Khâu chuẩn bị để án tiền khả thi và khả thi, thiết kế thậm chí là thi công, cơ chế chính sách còn chưa hoàn chỉnh, thủ tục phải qua nhiều khâu, nhiều cấp làm chậm tiến độ phê duyệt dự án.

Thứ ba, qua quá trình thực hiện các dự án sử dụng ODA còn cho thấy, vốn đối ứng (chiếm từ 15-30% tổng giá trị dự án) cho các dự án này cũng đang là vấn đề khó khăn, đặc biệt là đối với các địa phương.

Thứ tư, một số khó khăn trong hợp tác thực hiện dự án ODA vẫn tồn tại do đội ngũ cán bộ Việt Nam làm việc trong lĩnh vực này còn thiếu kiến thức lẫn kinh nghiệm cũng như phương tiện làm việc và giao tiếp.

***Hình 2:* CƠ CẤU VỐN ODA ĐƯỢC NHẬT BẢN CUNG CẤP CHO VIỆT NAM TỪ 1993-2008**



Thứ năm, tệ nạn hối lộ, tham nhũng vẫn còn tồn tại. Minh chứng rõ nét là nghi án hối lộ của Công ty Tư vấn quốc tế Thái Bình Dương (PCI) khiến Nhật Bản từng tuyên bố tạm dừng mọi dự án ODA mới có lãi suất ưu đãi cho Việt Nam (tất nhiên sự hỗ trợ kĩ thuật và viện trợ không hoàn lại vẫn diễn ra bình thường). Sự cố này như lời cảnh báo Việt Nam trong việc tìm ra các biện pháp để sử dụng hiệu quả hơn nguồn vốn ODA.

Ngoài ra, các nhà tài trợ Nhật Bản còn gặp phải một số vấn đề riêng như: Thủ tục đấu thầu, phê duyệt dự án còn nhiều điểm khác biệt giữa Việt Nam và Nhật Bản; do viện trợ của Nhật Bản gắn với lợi ích kinh tế của các công ty Nhật Bản nên việc đàm phán các hợp đồng cung cấp thiết bị và tư vấn phức tạp, kéo dài.

Những hạn chế của việc quản lý và sử dụng ODA của Nhật Bản ở Việt Nam trong thời gian qua bắt nguồn từ những nguyên nhân chủ yếu sau:

Về quy hoạch và phân bổ sử dụng vốn ODA: Các chương trình/dự án ODA có xu hướng dàn trải, còn coi trọng về mặt số lượng chưa phù hợp với năng lực quản lý. Việc quy hoạch mới chỉ đặt ra các định hướng mang tính ngành, lĩnh vực mà chưa thể hiện định hướng đầu tư theo các

vùng, lãnh thổ, chưa có phân định rõ ràng về tỷ lệ đầu tư theo khu vực.

Về cơ chế chính sách quản lý, điều hành sử dụng vốn ODA: Các văn bản pháp quy hiện hành vẫn còn thiếu các quy định về thể chế để đảm bảo quản lý và sử dụng vốn ODA có hiệu quả. Hệ thống chính sách chưa có sự thống nhất và đồng bộ với nhau, cơ chế tổ chức quản lý điều hành chưa rõ ràng, mâu thuẫn, chồng chéo gây ách tắc trong xử lý. Thủ tục thực hiện chưa tập trung và đơn giản hoá, phải qua nhiều khâu, nhiều cửa gây lãng phí thời gian.

Về năng lực và trình độ chuyên môn của các cán bộ: Sự hạn chế về năng lực quản lý và năng lực chuyên môn của các cơ quan quản lý cũng như của các cơ quan thực hiện dự án đã khiến cho các cán bộ quản lý phía Việt Nam tỏ ra thiếu chủ động trong các khâu chuẩn bị của dự án như thiết kế, thương thảo dự án, mua sắm. Điều đó đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả của việc sử dụng vốn ODA.

Giải pháp tăng cường thu hút và nâng cao hiệu quả sử dụng ODA của Nhật Bản cho Việt Nam

Một là, hoàn thiện cơ sở pháp lý để tăng cường quản lý, giám sát vốn ODA

Hiện tại, nguồn vốn ODA được quản lý và sử dụng theo quy định của Nghị định và một số văn bản dưới luật, luật có liên quan như Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật Ngân sách Nhà nước. Để tăng cường quản lý, giám sát vốn ODA, cần phải rà soát các quy định của các văn bản pháp quy hiện hành, trên cơ sở đó nghiên cứu và trình Quốc hội ban hành Luật về Tài chính công, hoặc Luật Quản lý nợ, trong đó có quy định về quản lý và sử dụng vốn ODA.

Hai là, khắc phục tình trạng nhận thức chưa đúng về vốn ODA.

Mặc dù, nguồn vốn ODA đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế của Việt Nam. Tuy nhiên, ODA cần phải được nhắc đến như là một nguồn vốn vay chứ không hoàn toàn là nguồn viện trợ cho không, nguồn vốn này cũng tạo ra một ngánh nặng phải trả đối với nền kinh tế nên chúng ta cần phải đánh giá ODA không chỉ đơn thuần về mặt quy mô mà cần trọng với hiệu quả đóng góp đối với tăng trưởng và khả năng chịu đựng của nền kinh tế.

Ba là, khẩn trương bổ sung, hoàn chỉnh cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn ODA

Về giải ngân vốn ODA, cần hướng dẫn quy trình, thủ tục và quản lý việc rút vốn trên tinh thần cải tiến thủ tục quản lý, cấp phát vốn theo quy định của Luật NSNN. *Về chính sách thuế đối với các dự án ODA*, cần tạo điều kiện cho các đơn vị chủ động trong việc xây dựng kế hoạch và nộp thuế; đồng thời, tạo ra một mặt bằng về thuế đối với tất cả các dự án đầu tư từ các nguồn vốn khác nhau. *Về vốn đối ứng*, đảm bảo đủ vốn đối ứng cho các chương trình/dự án ODA cũng như nâng cao tính chủ động cho các đơn vị trong việc xây dựng kế hoạch vốn đối ứng cho các dự án.

Về cơ chế bảo lãnh của Chính phủ, cần sớm sửa đổi Quy chế bảo lãnh của Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài của DN và các tổ chức tín dụng. Về quỹ tích luỹ trả nợ nước ngoài, ban hành quy chế lập, sử dụng và quản lý Quỹ tích luỹ trả nợ nước ngoài để quản lý các khoản vốn thu hồi từ các dự án được sử dụng ODA dưới hình thức cho vay lại của Chính phủ.

Bốn là, hoàn thiện tất cả các khâu từ quy hoạch, xây dựng chiến lược đầu tư, thu hút vốn, tiếp nhận vốn, tổ chức thực hiện dự án,nghiệm thu, bàn giao

Trong khâu thu hút vốn ODA phải tăng cường đàm phán để đạt yêu cầu về lãi suất, thời hạn vay, về các điều kiện giải ngân, thực hiện dự án, về định mức chi tiêu, phí tư vấn, chính sách đối với chuyên gia trên cơ sở bình đẳng, cùng có lợi.

Năm là, hài hoà thủ tục với đối tác Nhật Bản

"Hài hoà thủ tục" là thuật ngữ được đặt ra cho quá trình điều chỉnh các thủ tục viện trợ lẫn thủ tục nhận viện trợ với mục tiêu tìm kiếm sự ủng hộ và cam kết từ những người đứng đầu các tổ chức viện trợ cũng như từ lãnh đạo các quốc gia tiếp nhận viện trợ. Trong trường hợp không thể hài hoà hoá được, cần xác định những giải pháp cụ thể nhằm khắc phục thủ tục hành chính phiền hà, phức tạp ảnh hưởng xấu đến tiến độ thực hiện dự án.

Sáu là, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán các dự án

Kiểm toán Nhà nước và các cơ quan thanh tra, kiểm tra tài chính cần tăng cường hoạt động chuyên môn để thẩm định, đánh giá, phát hiện và ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật; kiên quyết xử lý các khoản chi sai mục đích, không đúng khối lượng, đơn giá, tiêu chuẩn định mức, dự toán. ❑

Tài liệu tham khảo

- Báo cáo tổng hợp tình hình vận động, thu hút, quản lý và sử dụng vốn ODA ở Việt Nam giai đoạn 1993-2008 - Thứ trưởng Bộ kế hoạch và Đầu tư Cao Viết Sinh, Tháng 12- 2008.

- Thông tin cơ bản về Nhật Bản và quan hệ Việt Nam-Nhật Bản - Bộ Kế hoạch và Đầu tư - Tháng 1 năm 2009.

- Báo cáo thường niên năm 2007- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

- Định hướng thu hút và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức thời kỳ 2006 - 2010 - Trung tâm Thông tin và Dự báo kinh tế xã hội quốc gia- Tháng 1 năm 2008.

- Báo cáo phát triển Việt Nam 2006; 2007.