

**BÁO CÁO TÓM TẮT**  
**TÌNH HÌNH TIẾP NHẬN, QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG NGUỒN VỐN ODA**  
**TRONG THỜI GIAN QUA VÀ ĐỊNH HƯỚNG TRONG THỜI GIAN TỚI**  
*Tài liệu cuộc họp về Tình hình thu hút và sử dụng các nguồn vốn ODA*

**PHẦN I**  
**TÌNH HÌNH VẬN ĐỘNG, THU HÚT, QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG**  
**NGUỒN VỐN ODA TRONG THỜI GIAN QUA**

**I. TỔNG QUAN VẬN ĐỘNG, THU HÚT, QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG**  
**NGUỒN VỐN ODA TỪ NĂM 1993 ĐẾN NAY**

**1. Tình hình cam kết, ký kết, giải ngân**

Hiện nay ở Việt Nam có 51 nhà tài trợ song phương và đa phương, trong đó 28 nhà tài trợ song phương và 23 nhà tài trợ đa phương có các chương trình ODA thường xuyên. Hầu hết các nhà tài trợ đều có chiến lược hoặc chương trình hợp tác trung hạn về hợp tác phát triển với Việt Nam.

Thông qua 18 Hội nghị CG thường niên, tổng vốn ODA cam kết của các nhà tài trợ đạt trên 64,322 tỷ USD với mức cam kết năm sau cao hơn năm trước, đạt mức kỷ lục trong hai năm gần đây (*năm 2009: 8,063 tỷ USD và năm 2010: 7,905 tỷ USD*) (*xem chi tiết tại Phụ lục 1A*), kể cả những lúc kinh tế của các nhà tài trợ gặp khó khăn. Mức cam kết ODA cao trong suốt thời gian qua đã thể hiện sự đồng tình và sự ủng hộ chính trị mạnh mẽ của cộng đồng quốc tế với công cuộc đổi mới và chính sách phát triển đúng đắn, hợp lòng dân của Đảng và Nhà nước ta, sự tin tưởng của các nhà tài trợ vào hiệu quả tiếp nhận và sử dụng vốn ODA của Việt Nam.

Để hợp thức hóa cam kết vốn ODA bằng các văn kiện pháp lý quốc tế, Chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ đã ký kết các điều ước quốc tế cụ thể về ODA trên cơ sở các chương trình và dự án được các bên thông qua. Tổng vốn ODA ký kết trong các Điều ước quốc tế cụ thể tính đến nay đạt trên 50,44 tỷ USD, chiếm 78,4% tổng vốn ODA cam kết, trong đó vốn ODA vay ưu đãi chiếm khoảng 87%, vốn ODA không hoàn lại chiếm khoảng 13%.

Việt Nam nhận thức rằng cam kết vốn ODA mới chỉ là sự ủng hộ về chính trị, việc thực hiện nguồn vốn này nhằm tạo ra các công trình, sản phẩm kinh tế - xã hội cụ thể mới thực sự cần thiết để đóng góp vào quá trình phát triển của đất nước. Tổng vốn ODA giải ngân tính đến hết năm 2011 dự kiến đạt 33,414 tỷ USD, chiếm trên 61% tổng vốn ODA ký kết. Có thể thấy trong thời kỳ này tình hình giải ngân vốn ODA có những cải thiện nhất định với chiều hướng tích cực qua các năm. Tuy nhiên, mức giải ngân này vẫn chưa đạt mục tiêu đề ra trong các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và tỷ lệ giải ngân vẫn còn thấp hơn mức trung bình của thế giới và khu vực đối với một số nhà tài trợ cụ thể.

Tình hình cam kết, ký kết, giải ngân vốn ODA trong thời gian qua nêu chi tiết tại **Phụ lục 1B**.

**3. Tình hình thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA theo ngành và lĩnh vực**

Căn cứ vào nhu cầu vốn đầu tư và định hướng phát triển theo ngành, lĩnh vực và vùng lãnh thổ đề ra trong các chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, Chính phủ Việt Nam đã đưa ra định hướng chiến lược, chính sách ưu tiên sử dụng vốn ODA cho từng thời kỳ. Các lĩnh vực ưu tiên sử dụng vốn ODA thời kỳ 2006-2010 của Chính phủ bao gồm:

- Phát triển nông nghiệp và nông thôn (bao gồm nông nghiệp, thủy lợi, lâm nghiệp, thủy sản kết hợp xóa đói, giảm nghèo)
- Xây dựng hạ tầng kinh tế theo hướng hiện đại.
- Xây dựng kết cấu hạ tầng xã hội (y tế, giáo dục và đào tạo, dân số và phát triển và một số lĩnh vực khác).
- Bảo vệ môi trường và các nguồn tài nguyên thiên nhiên.
- Tăng cường năng lực thể chế và phát triển nguồn nhân lực, chuyển cao công nghệ, nâng cao năng lực nghiên cứu và triển khai.

Cơ cấu vốn ODA theo các điều ước quốc tế về ODA đã được ký trong thời gian qua phù hợp với những định hướng ưu tiên sử dụng vốn ODA nêu trên, cụ thể lĩnh vực giao thông, bưu chính viễn thông, cấp thoát nước và vệ sinh môi trường, phát triển đô thị chiếm 37,34%; lĩnh vực năng lượng và công nghiệp chiếm trên 20%; lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn kết hợp với xóa đói giảm nghèo chiếm trên 16%; lĩnh vực y tế, giáo dục và đào tạo, môi trường, khoa học công nghệ và các ngành khác chiếm 37,34% còn lại trong tổng vốn ODA huy động cho thời kỳ này.

### **3. Các nhận định và đánh giá chung:**

#### **3.1. Tình hình cam kết, ký kết và giải ngân vốn ODA được cải thiện qua các thời kỳ:**

Số liệu cho thấy qua các thời kỳ mức cam kết, ký kết và giải ngân đã có những tiến bộ nhất định qua các thời kỳ, tăng lên qua các giai đoạn 1993 – 1995, 1996 – 2000, 2001 – 2005, 2006 – 2010 và đặc biệt vững chắc từ năm 2006 đến nay.

#### **3.2. Quy mô dự án theo các hiệp định ODA ký kết tăng qua các thời kỳ:**

Số liệu trong Bảng 4 cho thấy số lượng hiệp định ký kết thời kỳ 2006 - 2009 ít hơn, chỉ bằng 41,7% so với thời kỳ 2001 - 2005 song qui mô trung bình của các chương trình, dự án trong thời kỳ này lại cao gấp 3, 4 lần. Điều này cho thấy đã có sự thay đổi trong các tiếp cận và sử dụng nguồn vốn ODA: (i) Tập trung ưu tiên ODA cho dự án đầu tư phát triển hạ tầng đồng bộ, quy mô tương đối lớn, đặc biệt trong lĩnh vực giao thông, năng lượng và công nghiệp, thông tin liên lạc, phát triển hạ tầng đô thị (*giao thông đô thị, cấp thoát nước và vệ sinh môi trường,...*); (ii) Áp dụng cách tiếp cận theo chương trình, ngành thông qua các chương trình mục tiêu quốc gia hoặc các chương trình ngành thực hiện ở nhiều địa phương.

#### **3.3. ODA vốn vay tăng trong khi viện trợ không hoàn lại giảm qua các thời kỳ:**

Trong khi tỷ lệ vốn vay tăng từ 80% (1993 - 2000) lên mức 81% (2001 - 2005) và đạt mức cao nhất 93% (2006 - 2009) thì vốn viện trợ không hoàn lại giảm từ 20% và 19% (1993 - 2000 và 2001 - 2005) xuống còn 7,1% (2006 - 2010). Thực tế này đặt ra yêu cầu cho thời kỳ 2006 - 2010 là phải sử dụng vốn ODA đạt hiệu quả cao nhất, phải lựa chọn mục tiêu và lĩnh vực ưu tiên đầu tư, đồng thời phải có các chính sách, giải pháp về an toàn nợ nước ngoài.

#### **3.4. Địa phương ngày càng tham gia nhiều hơn trong việc tiếp nhận, quản lý và thực hiện nguồn vốn ODA:**

Số liệu về hiệp định ODA ký kết qua các thời kỳ cho thấy địa phương ngày càng tham gia nhiều hơn trong việc tiếp nhận, quản lý và thực hiện nguồn vốn ODA. Một trong những nhân tố tác động đến xu thế này là do sự phân cấp mạnh mẽ trong công tác thu hút và sử dụng vốn ODA của Chính phủ, đặc biệt với việc ban hành Nghị định 131/2006/NĐ-CP của Chính phủ vào cuối năm 2006. Trong thời kỳ 2006 - 2010, tỷ lệ giá trị vốn giữa các chương trình dự án ODA do địa phương trực tiếp quản lý và thực hiện, Trung ương làm chủ quản và địa phương tham gia tổ chức quản lý và thực hiện hoặc Trung ương chủ quản và địa phương thụ hưởng trực tiếp trên địa bàn và các chương trình, dự án phạm vi quốc gia và liên vùng do các Bộ, ngành Trung ương làm chủ quản là 47/53.

#### **3.5. Đóng góp của ODA vào tăng trưởng kinh tế ngày càng cao**

Bảng 4 cho thấy mức đóng góp của ODA vào tăng trưởng GDP đã có xu hướng tăng dần theo các năm và thường tăng cao vào những thời kỳ kinh tế đất nước gặp nhiều khó khăn, thách thức (*chẳng hạn, trong thời kỳ khủng hoảng kinh tế Châu Á 1997-1998 và khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu 2008 - 2009*). Trong năm 2009, ODA chiếm khoảng 4,1% so với GDP, một tỷ trọng không lớn song có thể thấy tác động tích cực của nó trong việc kích cầu đầu tư, góp phần vào việc duy trì đà tăng trưởng của Việt Nam.

## II. HIỆU QUẢ VÀ TÁC ĐỘNG CỦA NGUỒN VỐN ODA

Việc tiếp nhận và sử dụng nguồn vốn ODA trong thời gian qua được đánh giá về cơ bản đạt hiệu quả và có tác động tích cực đối với sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội và xóa đói giảm nghèo của Việt Nam, thể hiện ở các mặt sau đây:

**Thứ nhất**, về mặt chính trị chúng ta đã khai thác ODA nhằm góp phần hiện thực hóa một cách có hiệu quả chủ trương, chính sách ngoại giao đa dạng hóa, đa phương hóa của Đảng và Nhà nước Việt Nam để phục vụ chính trị đối ngoại và ngoại giao kinh tế.

**Thứ hai**, về mặt chính sách chúng ta đã chủ động khai thác những mặt tích cực của ODA để phục vụ cho công cuộc đổi mới, tái cơ cấu nền kinh tế, xây dựng một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Điều này thể hiện rất rõ khi chúng ta tiếp nhận các khoản vay và viện trợ kèm theo các khung chính sách của các định chế tài chính quốc tế (IMF, WB,...) như cải cách doanh nghiệp nhà nước, phát triển khu vực tư nhân, các chính sách về cải cách hệ thống tài chính, ngân hàng,... mà vẫn giữ vững được độc lập, tự chủ, theo lộ trình đã định phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của đất nước và không lệ thuộc vào “đơn thuốc” của các nhà tài trợ.

**Thứ ba**, về mặt kinh tế nguồn vốn ODA được đánh giá đã góp phần tác động tích cực vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội đất nước.

**Thứ tư**, về hiệu quả sử dụng vốn ODA, theo các báo cáo đánh giá chung các dự án đã hoàn thành trong khuôn khổ các hội nghị đánh giá chung về tình hình thực hiện dự án lần thứ 5 (JPPR V - 2007) và lần thứ 6 (JPPR VI - 2009) giữa Tổ công tác ODA của Chính phủ và Nhóm 6 Ngân hàng phát triển<sup>1</sup>, "*Việt Nam tiếp tục là nước sử dụng nguồn vốn ODA tốt - các dự án đã hoàn thành của 6 Ngân hàng đều được đánh giá thành công*".

## PHẦN II

### TÌNH HÌNH THỰC HIỆN VÀ GIẢI NGÂN ODA HIỆN NAY

#### I. NHẬN ĐỊNH VÀ ĐÁNH GIÁ CHUNG

Đề án “Định hướng thu hút và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) thời kỳ 2006-2010” (sau đây gọi tắt là Đề án 2006-2010) được ban hành theo Quyết định số 290/2006/QĐ-TTg ngày 29 tháng 12 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ. Qua kết quả đánh giá tình hình thực hiện Đề án, các chỉ tiêu về cam kết, ký kết và giải ngân nguồn vốn ODA đều đạt và vượt kế hoạch đề ra.

Tuy nhiên, qua các cuộc họp kiểm điểm tình hình thực hiện các chương trình, dự án với các nhà tài trợ, tiến độ thực hiện và giải ngân nguồn vốn ODA vẫn chưa đạt yêu cầu và đối với một số nhà tài trợ còn thấp hơn với mức bình quân của khu vực và thế giới. Thí dụ: Với vốn của WB, tỷ lệ của Việt Nam là 11,6% so với 19,4% của khu vực; với vốn của JICA, tỷ lệ của Việt Nam là 13,6% so với 16,6% của quốc tế. Nhiều chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn vay ODA đã phải gia hạn, dẫn đến hiệu quả đầu tư giảm do chậm đưa các công trình vào khai thác, sử dụng.

Ngoài ra, tình hình triển khai chậm và giải ngân thấp còn làm cho ta khó thuyết phục các nhà tài trợ trong việc đưa ra các khoản cam kết mới hoặc tăng vốn ODA cho Việt Nam. Hiện nay số vốn ODA đang ký kết,

<sup>1</sup> ADB, AfD, JICA, KfW, KEXIM, WB

có hiệu lực là 26,383 tỷ USD của các nhà tài trợ, tuy nhiên giá trị giải ngân mới đạt được 6,965 tỷ USD, còn 19,418 tỷ USD chưa được giải ngân. Một số nhà tài trợ còn tồn đọng vốn lớn như Ngân hàng thế giới (6,128 tỷ USD), Nhật Bản (5,981 tỷ USD), Ngân hàng Phát triển Châu Á (4,575 tỷ USD),.... Các số liệu nêu trong **Phụ lục 2** cho thấy khoảng cách giữa tổng giá trị giải ngân tính đến ngày 31/8/2011 so với tổng giá trị ODA ký kết theo từng nhà tài trợ cụ thể của các chương trình, dự án ODA chủ yếu đang triển khai thực hiện là rất lớn.

Nhận thức rõ vấn đề này, trong thời gian qua, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã phối hợp chặt chẽ với các cơ quan Việt Nam và các nhà tài trợ, đặc biệt Nhóm 6 Ngân hàng phát triển (ADB, AfD, JICA, KfW, KEXIM, WB) trong việc xác định, giải quyết, tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc nảy sinh trong quá trình chuẩn bị và thực hiện các chương trình, dự án ODA. Cũng thông qua quá trình này, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã kiến nghị với Chính phủ và các cơ quan quản lý nhà nước về ODA trong việc hoàn thiện thể chế, chính sách trong việc quản lý và sử dụng nguồn vốn này.

Tuy nhiên, để tạo bước đột phá về giải ngân nguồn vốn ODA, vai trò chỉ đạo điều hành của Thủ trưởng các cơ quan chủ quản có ý nghĩa rất quan trọng. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hiện nay tổng giá trị các chương trình, dự án ODA chủ yếu đang được triển khai thực hiện là trên 26,383 tỷ USD (*25,600 tỷ USD ODA vốn vay và 782.89 triệu USD viện trợ không hoàn lại*) song tổng mức giải ngân của các chương trình, dự án này tính đến ngày 31/8/2011 chỉ đạt 6,965 tỷ USD (*6,796 tỷ USD ODA vốn vay và 169 triệu USD viện trợ không hoàn lại*), chiếm 26,4% tổng vốn đã ký kết. Với khoảng 50% các chương trình, dự án theo hiệp định ký kết phải kết thúc trong năm 2012, khoảng 30% phải kết thúc trong các năm 2013 – 2014 và 20% còn lại phải kết thúc trong các năm 2015 – 2017. Một số Bộ, Ngành, địa phương còn nguồn vốn lớn chưa được giải ngân (**Phụ lục 3**) là Bộ Công thương (chủ yếu các dự án do EVN làm chủ đầu tư) (5,017 tỷ USD), Bộ Giao thông vận tải (4,652 tỷ USD), Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (1,002 tỷ USD), Bộ Nông nghiệp và PTNT (1,361 tỷ USD), Thành phố Hồ Chí Minh (1,304 tỷ USD),...

## **II. CÁC NGUYÊN NHÂN CHỦ YẾU ẢNH HƯỞNG ĐẾN TIẾN ĐỘ THỰC HIỆN VÀ GIẢI NGÂN NGUỒN VỐN ODA:**

Thực trạng trên đây xuất phát từ các nguyên nhân chủ yếu sau đây:

1. Mặc dù các văn bản pháp quy về quản lý và sử dụng vốn ODA không ngừng được hoàn thiện song vẫn còn xung đột với các văn bản pháp quy khác, đặc biệt trong lĩnh vực đầu tư và xây dựng. Ngoài ra, sự khác biệt về quy trình, thủ tục giữa Việt Nam và nhà tài trợ, đặc biệt trong lĩnh vực đấu thầu, chính sách về an sinh xã hội (*đền bù, GPMB và 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.
2. Một số dự án thiết kế quá phức tạp với sự tham gia của nhiều Bộ, ngành, địa phương trong khi năng lực điều phối, quản lý và thực hiện của cơ quan chủ quản lại hạn chế (*Ví dụ: Dự án phát triển công nghệ thông tin (WB), Dự án an toàn giao thông đường bộ (WB), Dự án phát triển cấp nước đô thị,...*).
3. Việc thay đổi quy hoạch ở các địa phương, đặc biệt về quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị, đã dẫn đến việc thay đổi thiết kế và điều chỉnh dự án.
4. Chất lượng khảo sát, thiết kế chưa cao dẫn đến nhiều phát sinh trong quá trình thực hiện. Một số dự án có thiết kế cơ sở chưa sát với thực tế nên khi triển khai thực hiện phải điều chỉnh hoặc bổ sung.
5. Thời gian chuẩn bị thực hiện các dự án đầu tư bằng vốn ODA thường kéo dài từ 2-3 năm dẫn đến việc dự án phải điều chỉnh thiết kế và tổng mức đầu tư do biến động về giá cả và chi phí giải phóng mặt bằng.
6. Đối với các chương trình, dự án ô do Bộ, ngành Trung ương làm chủ quản, cơ chế phối hợp giữa Ban QLDA Trung ương và Ban QLDA của địa phương chưa chặt chẽ dẫn đến việc đưa ra các giải pháp khắc phục và tháo gỡ không kịp thời.
7. Năng lực tổ chức và quản lý ODA ở cấp địa phương còn nhiều hạn chế. Đội ngũ cán bộ quản lý dự án chưa đáp ứng được các yêu cầu về kỹ năng và thiếu tính chuyên nghiệp. Đặc biệt, một số dự án phân cấp

quản lý cho cấp xã làm chủ đầu tư trong khi năng lực của một số chủ đầu tư còn hạn chế, không nắm vững quy trình, thủ tục đầu tư đã làm cho quá trình thực hiện dự án gặp không ít khó khăn.

### **III. KIẾN NGHỊ VÀ GIẢI PHÁP**

Để đạt được mục tiêu dự kiến về thu hút, vận động và thực hiện nguồn vốn ODA và các khoản vay ưu đãi, đặc biệt phải tạo sự đột phá về tiến độ, chất lượng thực hiện và giải ngân các nguồn vốn này, Bộ Kế hoạch và Đầu tư kiến nghị Thủ tướng Chính phủ có ý kiến chỉ đạo các Bộ, ngành và địa phương thực hiện các giải pháp cụ thể để cải thiện tình hình thực hiện và tạo bước đột phá về giải ngân các chương trình, dự án ODA trong các tháng cuối năm 2011 và cả năm 2012.

Ngoài ra Bộ Kế hoạch và Đầu tư kiến nghị thực hiện các giải pháp sau:

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương và các nhà tài trợ trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Đề án: “Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và các khoản vay ưu đãi khác của các nhà tài trợ” vào Quý IV/2011 để hỗ trợ thực hiện thành công Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011 – 2015 và tạo đà cho giai đoạn phát triển sau năm 2015.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Nghị định mới thay thế Nghị định 131/2006/NĐ-CP theo hướng tinh giản và hài hòa tối đa các quy trình thủ tục giữa Việt Nam với các nhà tài trợ, đáp ứng tốt những thay đổi về viện trợ phát triển khi Việt Nam đã trở thành quốc gia đang phát triển có mức thu nhập trung bình thấp, mở rộng sự tham gia của các đối tượng, đặc biệt khu vực tư nhân, theo hình thức hợp tác nhà nước và tư nhân (PPP).
2. Trong bối cảnh nguồn vốn vay ODA kém ưu đãi càng ngày càng tăng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng cơ chế tài chính trong nước đối với nguồn vốn này để đảm bảo hiệu quả sử dụng nguồn vốn này.
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng cơ chế phân bổ và giám sát việc giải ngân vốn đối ứng cấp phát từ ngân sách (nguồn vốn xây dựng cơ bản và hành chính sự nghiệp) nhằm đảm bảo đáp ứng đầy đủ và minh bạch việc sử dụng nguồn vốn này.
4. Tổ công tác ODA của Chính phủ phối hợp chặt chẽ với các Bộ, ngành, địa phương và các nhà tài trợ giám sát chặt chẽ tình hình thực hiện các chương trình, dự án có nhiều vướng mắc, đặc biệt ở tình trạng "báo động"; phối hợp với Nhóm 6 Ngân hàng phát triển và các Bộ, địa phương triển khai thực hiện thành công các hành động tiến hành trước đối với 6 dự án thí điểm theo ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ; tổ chức thành công Hội nghị kiểm điểm chung tình hình thực hiện các chương trình, dự án ODA lần thứ 7 (JPPR VII) vào tháng 11/2011.
5. Để tối đa hóa sự đóng góp của nguồn vốn ODA vào quá trình phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với các cơ quan Việt Nam và các nhà tài trợ thực hiện tốt các nội dung và hoạt động trong chương trình nghị sự trong khuôn khổ Diễn đàn hiệu quả viện trợ (AEF). Đồng thời, các Bộ, ngành và địa phương cần phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các nhà tài trợ tổ chức tốt việc triển khai thực hiện Tuyên bố Busan dự kiến thông qua tại Diễn đàn cấp cao về Hiệu quả viện trợ lần thứ 4 (HLF-4) diễn ra từ ngày 29/11– 2/12/2011 tại Busan, Hàn Quốc./.

**Số liệu xem file đính kèm**

**Nguồn: Vụ Kinh tế đối ngoại - Bộ Kế hoạch và Đầu tư**

<http://www.mpi.gov.vn>