

KINH NGHIỆM QUẢN LÝ CÁC NGUỒN VỐN ƯU ĐÃI CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA CÓ MỨC THU NHẬP TRUNG BÌNH VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

Bùi Đình Viên *

06/5/37

Tóm tắt

Các nguồn vốn ưu đãi (gồm ODA và vốn vay ưu đãi) là nguồn lực bên ngoài quan trọng hỗ trợ tăng trưởng kinh tế ở nhiều quốc gia. Ngay cả khi đã đạt mức thu nhập trung bình, nhiều nước vẫn tiếp tục sử dụng các nguồn vốn ưu đãi để phục vụ các mục tiêu phát triển, mặc dù phải huy động nguồn vốn ưu đãi với các điều kiện vay khắt khe hơn. Kể từ năm 2010, khi đã đạt mức thu nhập bình quân đầu người đạt 1.168 USD, Việt Nam vẫn phải đối mặt với những thách thức mới, bảo đảm việc thu hút và sử dụng hiệu quả vốn vay ưu đãi. Bài viết phân tích kinh nghiệm quản lý vốn vay ưu đãi của Trung Quốc và Malaysia, từ đó rút ra các bài học cho Việt Nam trên các khía cạnh về tính chủ động trong thu hút và hiệu quả sử dụng các nguồn vốn ưu đãi, về lựa chọn và thẩm định dự án đầu tư, về tổ chức bộ máy quản lý vốn và các nguyên tắc cần tuân thủ, về sự tham gia của khu vực tư nhân trong sử dụng vốn vay và về vai trò kiểm tra, giám sát của nhà nước đối với các nguồn vốn ưu đãi.

Từ khóa: Kinh nghiệm quốc tế, nước thu nhập trung bình, quản lý, vốn ưu đãi, Việt Nam.

Đặt vấn đề

Từ cuối năm 1993, sau khi nối lại quan hệ với cộng đồng tài chính quốc tế, Việt Nam đã khơi thông được kênh huy động nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) với nhiều quốc gia và các tổ chức tài chính quốc tế. Vốn ODA đã góp phần quan trọng vào sự phát triển kinh tế, ổn định xã hội của Việt Nam, đồng thời phát triển các mối quan hệ hợp tác, hữu nghị với các nước và các tổ chức quốc tế, tạo điều kiện để Việt Nam hội nhập ngày càng sâu rộng. Việt Nam đã thoát khỏi tình trạng của nước chậm phát triển thu nhập thấp trở thành nước thu nhập trung bình thấp với GDP bình quân đầu người đạt 1.168 USD vào năm 2010. Theo tập quán

viện trợ quốc tế, nguồn vốn ODA, nhất là viện trợ không hoàn lại có xu hướng giảm dần. Trong thời gian tới, Việt Nam phải tiếp cận, huy động các nguồn vốn ưu đãi đặt hơn với các điều kiện vay khắt khe hơn.

Tuy đạt được mức phát triển tương ứng với một nước thu nhập trung bình thấp, song Việt Nam còn thua kém về nhiều mặt so với trình độ phát triển của một số nước thu nhập trung bình trong khu vực và trên thế giới. Thực tiễn ở nhiều nước thu nhập trung bình cho thấy, các nước này vẫn tiếp tục duy trì quan hệ hợp tác với các nhà tài trợ để huy động nguồn lực phục vụ sự nghiệp phát triển. Bài viết này phân tích kinh nghiệm của Trung Quốc, Malaysia trong quản lý các nguồn vốn ưu đãi trong bối cảnh là nước có thu nhập trung bình, từ đó rút ra bài học cho Việt Nam về quản lý các nguồn vốn này trong thời gian tới.

1. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Trong những năm 1980, Chính phủ Trung Quốc đã có chính sách và chủ trương rõ ràng là tranh thủ tối đa nguồn lực từ bên ngoài vào công cuộc tái thiết và xây dựng đất nước. Định hướng này đã tạo điều kiện cho các luồng vốn nước ngoài đổ vào Trung -Quốc ngày càng nhiều, trong đó có nguồn vốn vay ưu đãi từ bên ngoài. Tuy nhiên, Chính phủ Trung Quốc đã cho phép phân lớn các chương trình, dự án được nhanh chóng sử dụng nguồn vốn ưu đãi mà chưa trú trọng nhiều vào tính hiệu quả của nó “chạy theo số lượng, chưa chú trọng tới chất lượng và hiệu quả”. Kết quả là nguồn vốn ưu đãi đã làm gia tăng gánh nặng nợ quốc gia, là một trong những nguyên nhân chính đưa nền kinh tế Trung Quốc vào giai đoạn khó khăn.

Để khắc phục và giải quyết hậu quả nêu trên, trong suốt gần ba thập kỷ vừa qua, Trung Quốc đã từng bước thực hiện chiến lược cải cách và hiện đại hóa nền kinh tế, chuyển đổi từ kế hoạch

*Bùi Đình Viên, Thạc sĩ, Vụ Quan hệ quốc tế, Văn phòng Chính phủ.

hóa tập trung sang kinh tế thị trường. Đồng thời Chính phủ tập trung huy động và có biện pháp chính sách chặt chẽ để quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn vốn vay ưu đãi từ bên ngoài. Kết quả là hàng năm, Trung Quốc huy động khoảng 5-6 tỷ USD vốn ưu đãi từ các nguồn tài trợ của các nước, các tổ chức quốc tế. Dưới đây là một số kinh nghiệm chủ yếu rút ra từ công tác quản lý các nguồn vốn ưu đãi của Trung Quốc:

- Cần có sự chuẩn bị kỹ càng văn kiện các dự án, từ khâu xây dựng đề cương dự án cho đến lập báo cáo nghiên cứu khả thi và tạo điều kiện thuận lợi ngay từ khâu chuẩn bị dự án. Trong đó cần đánh giá kỹ càng các tác động của dự án về môi trường, về hiệu quả kinh tế xã hội của dự án, về khả năng bố trí vốn đối ứng và năng lực của cơ quan thực hiện. Việc đánh giá dự án được giao cho một đơn vị tư vấn chuyên nghiệp đảm nhiệm và chỉ khi có ý kiến tư vấn, Ủy ban cải cách và phát triển Nhà nước mới xem xét và lựa chọn. Điều này giúp cho các dự án được triển khai thuận lợi, hiệu quả theo đúng mục tiêu đề ra.

- Đã quy chuẩn hóa quá trình lựa chọn và phê duyệt các dự án đăng ký sử dụng vốn ưu đãi theo một trật tự nhất quán từ khâu xác định dự án, chuẩn bị dự án, đánh giá dự án và xây dựng lộ trình triển khai thực hiện. Trong đó việc hài hòa thủ tục mua sắm với các nhà tài trợ, phân tích kinh tế và tài chính, trách nhiệm trả nợ, nguồn tiền và kế hoạch trả nợ, báo cáo và đánh giá các điều kiện ràng buộc cũng được xem xét kỹ lưỡng.

- Ban hành quy chế, hướng dẫn chi tiết về hoạt động ở từng khâu trong chu kỳ dự án trước khi trình cấp có thẩm quyền phê duyệt cuối cùng, trong đó có phân cấp, giao quyền cho các cấp chính quyền ở địa phương và các Bộ, ngành chịu trách nhiệm, bảo đảm hiệu quả trong quá trình thực hiện.

- Trung Quốc chỉ cho phép tiến hành đàm phán với phía nhà tài trợ khi nghiên cứu khả thi của các dự án lựa chọn đã được phê duyệt và việc chấp nhận khoản vay sau khi đã hoàn tất thiết kế kỹ thuật, được Ngân hàng Nhân dân Trung quốc (PBC) hoặc Bộ Tài Chính (MOF) thẩm định. Do vậy, tiến độ giải ngân các dự án được cải thiện đáng kể.

- Các cơ quan chủ quản bảo đảm cung cấp đủ, kịp thời vốn đối ứng ngay từ ban đầu để thực hiện các chương trình/dự án. Cơ chế phân bổ các nguồn vốn theo cách thức trong đó vốn đối ứng chiếm tỷ lệ cao đã làm tăng nhận thức về vai trò làm chủ dự án và giảm bớt ảnh hưởng của các cơ quan bên ngoài, từ các nhà tài trợ và các tổ chức cho vay, đồng thời tăng thêm quyền làm chủ của Cơ quan chủ quản các dự án.

- Việc thành lập một cơ quan chuyên trách về giám định đầu tư xây dựng có ý nghĩa hết sức quan trọng. Cơ quan này có quyền cấp giấy phép trong việc xây dựng và thực hiện dự án, đồng thời thực hiện chức năng giám sát trên cơ sở hợp đồng theo đúng hướng dẫn và qui định trong nước về kinh tế kỹ thuật. Ngoài ra, cơ quan chuyên môn này có trách nhiệm theo dõi và kiểm soát liên tục gồm: Việc tuân thủ tiến độ thực hiện dự án, bố trí nhân sự của cơ quan chủ quản, chất lượng xây dựng có đáp ứng yêu cầu thiết kế hay không, hoạt động của các nhà tư vấn nước ngoài, việc mua sắm các hàng hoá và dịch vụ có đúng qui trình thủ tục của các tổ chức cho vay hay không, công tác giải ngân và rút vốn có phù hợp với nội dung chương trình và đúng qui trình hay không, các công trình xây lắp có đạt tiêu chuẩn và các điều kiện trong hợp đồng hay không, công tác chuẩn bị vận hành và bảo trì dự án sau khi hoàn thành.

- Trung Quốc đã thành công trong việc chuyên môn hoá hoạt động đấu thầu và giám sát thi công, theo đó, công tác đấu thầu đều do các cơ quan chuyên trách có kinh nghiệm về đấu thầu quốc tế thay mặt Cơ quan chủ quản đảm nhận.

- Việc xây dựng và hoàn thiện được quy trình quản lý và sử dụng vốn vay ưu đãi tại địa phương được thực hiện theo một quy trình hết sức chặt chẽ: Căn cứ vào chiến lược, quy hoạch phát triển và chính sách ưu tiên sử dụng vốn, các chủ đầu tư tiến hành lập văn kiện chương trình, dự án gửi Ủy ban cải cách và phát triển tại địa phương để lựa chọn và đưa vào danh mục ưu tiên vận động vốn ODA tại các địa phương. Các địa phương lập danh mục chung trình Ủy ban cải cách và phát triển Nhà nước xem xét để trình Quốc vụ viện phê chuẩn.

- Trung Quốc đặc biệt chú trọng công tác đánh giá sau dự án và thực hiện tốt chế độ báo cáo và

kiểm toán các chương trình/dự án sau khi kết thúc. Các chương trình, dự án đều được Cơ quan kiểm toán nhà nước chịu trách nhiệm kiểm toán theo đúng quy chế kiểm toán của Chính phủ trong tất cả các công đoạn: Trước khi dự án khởi công, trong quá trình thực hiện dự án và sau khi hoàn thành dự án. Trung Quốc cho rằng do hầu hết các nguồn đầu tư cho dự án được huy động từ nguồn tiết kiệm trong nước nên tính hiệu quả và hiệu dụng của đầu tư tác động rất lớn đến sự phát triển của nền kinh tế. Trung Quốc chú trọng đặc biệt đến công tác đánh giá sau dự án, trên cơ sở đó đánh giá được tính bền vững và rút ra bài học kinh nghiệm để hỗ trợ ra quyết định và quản lý các dự án tiếp theo.

- Đặc biệt, cơ chế tài chính và trách nhiệm trả nợ vốn vay ưu đãi cũng được quy định một cách rõ ràng. Trung Quốc phân thành 3 loại dự án sử

dụng nguồn vốn ưu đãi để quy định rõ trách nhiệm trả nợ, cụ thể: Dự án nhà nước vay-trả; Chính quyền địa phương vay-chịu trách nhiệm trả nợ và Dự án do các thành phần kinh tế vay và tự chịu trách nhiệm trả nợ, theo đó, Chính phủ không tham gia và chịu trách nhiệm trả nợ. Ngoài ra, Chính phủ thực hiện chính sách ưu đãi là miễn giảm toàn bộ thuế liên quan đến dự án sử dụng các nguồn vốn ưu đãi.

2. Kinh nghiệm của Malaysia

Malaysia là một quốc gia có nền kinh tế phát triển nhanh trong vòng hơn ba chục năm qua. Việc quản lý các nguồn vốn nước ngoài, trong đó có vốn vay nợ nước ngoài rất hiệu quả. Nợ nước ngoài của Malaysia luôn ở giới hạn an toàn, thể hiện qua các chỉ số ở các năm trong Bảng 1.

Bảng 1: Thực trạng nợ nước ngoài của Malaysia giai đoạn 1990-1997

	Năm 1990	Năm 1995	Năm 1996	Năm 1997
Tỉ lệ tổng nợ nước ngoài so với GDP, %	37,5%	41,3	42%	49,8%
Tỷ lệ nghĩa vụ trả nợ so với kim ngạch xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ, %	44,4%	39,9%	42,2%	49,5%

Nguồn: Hà Thị Kiều Dao (2006)

Trong khủng hoảng tài chính châu Á, Malaysia là nước từ chối hỗ trợ tài chính của Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) và đã khôi phục nền kinh tế chỉ sau ba năm khủng hoảng. Tại sao Malaysia làm được điều đó trong khi các nước trong khu vực lâm vào khủng hoảng trầm trọng như Thái Lan, Indonesia, Philippines. Đó chính là nhờ vào việc quản lý nợ tốt và ứng xử linh hoạt của chính phủ Malaysia.

Malaysia có luật quy định việc vay nợ. Cụ thể, Hiến pháp Malaysia cho phép chính phủ vay nợ trong nước hoặc nước ngoài. Quốc hội ấn định bằng luật giới hạn mức tối đa vay nợ của chính phủ.

Malaysia xây dựng chiến lược quản lý nợ nước ngoài với hai mục tiêu rõ ràng: đảm bảo

cân đối giữa tổng nguồn tài trợ và tổng nhu cầu, đồng thời vẫn duy trì một nguồn tiền thanh toán nợ nước ngoài phù hợp với khả năng trả nợ của nền kinh tế. Nhằm giữ nợ ở mức mong muốn, Chính phủ kiên quyết giảm bội chi ngân sách và thâm hụt cán cân thanh toán. Đồng thời, lựa chọn các biện pháp thích hợp để giảm nợ như vay bắc cầu, thanh toán trả trước các khoản đang nợ để giảm bớt chi phí tiền lãi và kéo dài thời hạn vay.

Thành công trong việc sử dụng các nguồn vốn ưu đãi của Malaysia xuất phát từ việc tập trung hóa trong quản lý nhà nước. Malaysia có một cơ quan quản lý nợ thống nhất là Ủy ban Quản lý Nguồn thu từ nước ngoài. Đây là cơ quan phối hợp để quản lý nợ nước ngoài do Tổng giám đốc

Kho bạc làm chủ tịch và có sự tham gia của cán bộ Cục Kho bạc, Cục kế toán, và Ngân hàng Trung ương Malaysia, Negara. Trong đó Kho bạc liên bang có trách nhiệm quản lý chính đối với nợ nước ngoài của khu vực nhà nước; Cục kế toán giữ các tài khoản của Chính phủ về nợ của khu vực nhà nước và cũng thực hiện tất cả các giao dịch thanh toán nợ cho các cơ quan thanh toán bằng tiền của ngân sách liên bang; Ngân hàng Trung ương giám sát mọi nguồn ngoại hối vì đó là cơ quan thay mặt Chính phủ Malaysia thực hiện việc chuyển ngoại tệ để thanh toán trả cho phía nước ngoài; Cơ quan kế hoạch hóa trực tiếp, tuy không trực tiếp liên quan đến việc quản lý nợ nhưng là cơ quan có liên quan trong quá trình xây dựng kế hoạch ngân sách ngoại hối của Malaysia; Cục Kho bạc và ngân hàng Negara (Ngân hàng Trung ương Malaysia) đều lắp đặt và sử dụng hệ thống máy tính trong công tác thu thập, duy trì, xử lý và phổ biến thông tin liên quan đến vấn đề nợ, cơ cấu nợ, nghĩa vụ thanh toán nợ, duy trì nợ ở mức tối đa cho phép, ủy ban này cố vấn cho chính phủ về mức vay nợ thích hợp để giảm bớt gánh nặng về khả năng trả nợ; xem xét các điều khoản và thời hạn của các khoản vay khu vực nhà nước.

Malaysia linh hoạt trong việc vận dụng các biện pháp xử lý nợ để giảm nợ và linh hoạt trong phản ứng đối phó với khủng hoảng nợ. Trước khủng hoảng Malaysia đã xây dựng được một thị trường vốn tự do và mở cửa hơn, thị trường chứng khoán mạnh hơn các nước khủng hoảng nợ như Indonesia và Thái Lan; duy trì nợ ngắn hạn nhỏ hơn nhiều so với các quốc gia khác; hệ thống ngân hàng có tỷ lệ nợ không sinh lãi thấp hơn; dự trữ ngoại tệ khá lớn hơn; nguồn ngoại tệ tập trung vào một cơ quan duy nhất là ngân hàng Trung ương chứ không phân tán rải rác trong Bộ Tài chính và các cơ quan khác nên nền tài chính Malaysia đã không bị chao đảo quá mức khi đồng ringgit bị mất giá. Chính vì vậy mà nền kinh tế Malaysia ít bị tổn thương trong khủng hoảng. Khi khủng hoảng xảy ra Chính phủ đã phản ứng linh hoạt như bỏ ra 2 tỷ đô la để hỗ trợ cho đồng Ringgit; ban hành quy định chỉ thực hiện các giao dịch phi thương mại trong giới hạn 2 triệu đô la để chống lại tình trạng đầu cơ đồng Ringgit. Ngoài ra còn một số

kinh nghiệm như sự phối hợp giữa nhà tài trợ và nước nhận viện trợ trong hoạt động kiểm tra, giám sát các dự án sử dụng các nguồn vốn ưu đãi; có sự tham gia của khu vực tư nhân vào thực thi dự án, đặc biệt trong các dự án kết cấu hạ tầng, năng lượng và công nghiệp; văn hóa chịu trách nhiệm của các cán bộ quản lý.

Ở Malaysia, đối với một dự án sử dụng các nguồn vốn ưu đãi, trước khi đề xuất với chính phủ và nhà tài trợ thì phải làm rõ các nội dung như: Tính cấp thiết của dự án (mặt kinh tế, tài chính và xã hội); nên tiếp cận vốn ưu đãi hay huy động vốn trong nước thì hiệu quả hơn; chỉ rõ mức vốn cần tiếp nhận và vốn trong nước cần bổ sung; dự báo được hiệu quả sử dụng và khả năng hoàn vốn vay.

Từ sau khủng hoảng tài chính 1997, Malaysia hầu như chỉ tiếp nhận ODA dưới hình thức hỗ trợ kỹ thuật từ các tổ chức thuộc hệ thống Liên Hợp Quốc và các nhà tài trợ song phương. Hình thức vay ưu đãi chỉ tập trung chủ yếu vào các tổ chức tài chính lớn như WB, ADB, JBIC (riêng đối với WB chỉ mới nối lại các khoản vay ưu đãi nhằm khắc phục hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính-tiền tệ năm 1997), với quy mô khoản vay đảm bảo duy trì hạn mức vay nợ nước ngoài hợp lý. Kết quả là nợ nước ngoài của Malaysia luôn ở giới hạn an toàn. Có thể đúc kết kinh nghiệm của Malaysia trong quản lý hiệu quả các nguồn vốn ưu đãi như sau:

- Chính phủ Malaysia có quy trình, lựa chọn kỹ lưỡng từng dự án trước khi ra quyết định sử dụng vốn vay ưu đãi, trong đó cần phải bảo đảm phù hợp với chiến lược phát triển tổng thể nền kinh tế trung và dài hạn của đất nước và chỉ tiếp nhận những dự án có quy mô lớn.

- Trong quá trình tổ chức triển khai, thực hiện dự án sử dụng nguồn vốn ưu đãi, Malaysia phối hợp chặt chẽ với các nhà tài trợ từ khâu đầu tiên của dự án đến khâu kiểm soát sau dự án. Do vậy, mỗi khi Chủ dự án và nhà tài trợ đã thống nhất, xây dựng xong Báo cáo nghiên cứu khả thi là Chính phủ phê duyệt ngay và nhờ đó giúp rút ngắn công đoạn này. Đồng thời, có đánh giá sâu kết quả các dự án đã kết thúc và đưa ra đề xuất, giải pháp để cải tiến chất lượng thiết kế những dự án mới.

- Các dự án sử dụng các nguồn vốn ưu đãi của

Malaysia không gặp nhiều vướng mắc do sự khác biệt về thủ tục trong nước và thủ tục của các nhà tài trợ bởi vì các dự án của nhà tài trợ nào được phép áp dụng thủ tục quy định và hướng dẫn của nhà tài trợ đó. Ngoài ra, hệ thống thanh toán được tiến hành trên mạng Internet nên làm cho các thủ tục được nhanh chóng, hài hoà hơn và phục vụ tốt hơn công tác theo dõi, giám sát của các cơ quan liên quan và nhà tài trợ.

- Chính phủ Malaysia phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước về vốn vay ưu đãi. Đồng thời, các cơ quan này còn có sự phối hợp chặt chẽ và luôn tại thuận lợi tối đa cho các Ban quản lý dự án, giúp các dự án được triển khai theo đúng tiến độ, áp dụng các thủ tục trình duyệt nhanh gọn nhằm giảm bớt phí cam kết. Có điều chỉnh kịp thời, xử lý vướng mắc trong quá trình thực hiện như đối với những hợp phần nào trong dự án khó thực hiện hoặc xét thấy không hiệu quả, Cơ quan chủ quản chủ động đề nghị với nhà tài trợ huỷ bỏ ngay các hợp phần này.

- Chính phủ Malaysia luôn đảm bảo cung cấp đầy đủ vốn đối ứng cho các dự án để đảm bảo tiến độ và hiệu quả thực hiện, bảo đảm tiến độ giải phóng mặt bằng. Đồng thời xây dựng, triển khai thực hiện khá tốt hệ thống theo dõi, giám sát và đánh giá sau dự án, đúc kết kinh nghiệm và bài học bổ ích để góp phần quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn vốn ưu đãi.

3. Bài học quản lý các nguồn vốn vay ưu đãi cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm của Trung Quốc và Malaysia có thể thấy, các nước có mức thu nhập trung bình thấp vẫn có nhu cầu vốn đầu tư từ nguồn viện trợ cho phát triển kinh tế xã hội và luồng vốn từ bên ngoài vào một quốc gia sẽ thúc đẩy kinh tế nếu được đầu tư đúng hướng. Tuy nhiên, nợ nước ngoài như một “con dao hai lưỡi”, nên các quốc gia cần phải tính toán mục tiêu đầu tư và ban hành chính sách vay nợ nước ngoài một cách thận trọng, thường xuyên điều chỉnh các chính sách kinh tế vĩ mô cho phù hợp với thực tiễn. Có thể rút ra các bài học cho Việt Nam trên cơ sở kinh nghiệm một số nước có mức thu nhập trung bình trong việc quản lý các nguồn vốn ưu đãi trong quá trình phát triển kinh tế như sau:

Thứ nhất, nền kinh tế cần chủ động trong nguồn vốn đầu tư, huy động nhưng không nên quá phụ thuộc vào nguồn vốn vay bên ngoài. Học tập Trung Quốc, Việt Nam cần lựa chọn các phương án huy động khác nhau sao cho khai thác tối đa nguồn vốn không gây nợ nước ngoài đồng thời kiểm soát chặt việc vay mượn, đặc biệt là vay mượn ngắn hạn của các doanh nghiệp. Kinh nghiệm Trung Quốc những năm 1980 cho thấy cần chủ động trong việc quản lý và sử dụng các nguồn vốn ưu đãi, tránh các biểu hiện “chạy theo số lượng mà không thực sự coi trọng việc đảm bảo chất lượng của các khoản đầu tư từ nguồn vốn vay”, sử dụng vốn vay phải gắn với khả năng tạo ra nguồn thu để trả nợ, những dự án nào xét thấy không hiệu quả và phù hợp với mục tiêu sử dụng thì cần từ chối. Về lâu dài, cần thiết tiếp tục nâng cao hơn nữa mức tiết kiệm và tỷ lệ đầu tư bằng nguồn vốn trong nước, tăng tỷ lệ vốn đối ứng trong cơ cấu đầu tư của các chương trình, dự án sử dụng các nguồn vốn ưu đãi.

Thứ hai, cần lựa chọn và thẩm định kỹ các dự án được sử dụng các nguồn vốn vay ưu đãi và phải đặt trong chiến lược phát triển kinh tế một cách tổng thể. Làm tốt công tác thẩm định để lựa chọn được các dự án có hiệu quả đăng ký sử dụng vốn nước ngoài, đồng thời tăng cường trách nhiệm của cơ quan thẩm định và cơ quan thực hiện dự án, tránh tình trạng khi dự án đi vào hoạt động kém hiệu quả phải xin gia hạn trả nợ hoặc chuyển trách nhiệm trả nợ cho Ngân sách Nhà nước. Đồng thời tận dụng tối đa sự hỗ trợ của các nhà tài trợ từ khâu nghiên cứu dự án khả thi đến kiểm soát sau dự án. Tính chủ động trong việc đề xuất, chuẩn bị dự án và sử dụng các nguồn vốn ưu đãi là điều kiện tiên quyết bảo đảm hiệu quả sử dụng vốn. Do vậy, cần nâng cao tính tự chủ và vai trò trách nhiệm của chủ đầu tư, thực hiện tốt các khâu của quy trình dự án lựa chọn, lập văn kiện chương trình, dự án, thẩm định, phê duyệt, tổ chức thực hiện các hợp đồng (mua sắm, xây lắp, tư vấn), khả năng trả nợ, tính bền vững trong quá trình phát triển và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả sử dụng vốn vay.

Thứ ba, bộ máy quản lý các nguồn vốn ưu đãi cần được tổ chức khoa học hợp lý, mang tính

chuyên nghiệp cao, trong đó cần phân công trách nhiệm rõ ràng để thủ tục được giải quyết nhanh gọn. Tổ chức một bộ phận tổng hợp theo dõi chu trình thực hiện dự án độc lập với cơ quan lập kế hoạch, trách nhiệm quản lý tập trung được giao gắn liền với quyền hạn trong quá trình quản lý đã giúp cho Chính phủ quản lý được toàn bộ nguồn vốn vay nước ngoài và giữ nó trong giới hạn an toàn. Các văn bản pháp quy về quản lý và sử dụng vốn vay phải đồng bộ và thực hiện nghiêm túc ở các cấp. Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống cơ chế chính sách quản lý nhà nước đối với các nguồn vốn ưu đãi nhằm đẩy nhanh tiến độ triển khai thực hiện và hiệu quả sử dụng vốn của các chương trình, dự án, đồng thời đảm bảo phù hợp với tập quán thương mại quốc tế và hài hoà với thủ tục của các nhà tài trợ. Cần quan tâm hơn nữa đến việc đơn giản hoá thủ tục hành chính, công khai qui trình, thời hạn trách nhiệm xử lý các thủ tục liên quan đến thực hiện các chương trình/dự án sử dụng nguồn vốn ưu đãi; rà soát và loại bỏ những quy định về thủ tục xét duyệt không cần thiết, các thủ tục rườm rà và tốn phí thời gian, các vướng mắc về thủ tục với các nhà tài trợ trong các khâu phê duyệt dự án, ký kết hiệp định, trao đổi công hàm, trình tự và thủ tục rút vốn, đấu thầu và xét duyệt kết quả đấu thầu... Các thủ tục về miễn giảm thuế, cấp vốn đối ứng cần được xem xét lại theo hướng đơn giản hoá các giấy tờ và cấp trung gian xử lý.

Thứ tư, bài học thành công của Malaysia và Trung Quốc còn cho thấy các nguồn vốn ưu đãi luôn đi kèm với các điều kiện về kinh tế, chính trị và mỗi nhà tài trợ đều có hướng tập trung vào một số lĩnh vực nào đó. Vì vậy, khi đàm phán, ký kết tiếp nhận vốn vay phải tuân theo nguyên tắc độc lập, tự chủ và đối với từng nhà tài trợ lớn phải có chính sách khai thác riêng cho phù hợp. Cần đề ra các nguyên tắc lựa chọn dự án ưu tiên sử dụng các nguồn vốn ưu đãi, tránh đầu tư dàn trải, phân tán không hiệu quả, không đúng thời gian quy định và cần kiên quyết từ chối các khoản vốn vay xét thấy không hiệu quả hoặc hiệu quả thấp do bị chi phối nhiều bởi các yếu tố ràng buộc từ bên ngoài.

Thứ năm, từ kinh nghiệm của các nước cho thấy trong quá trình xây dựng dự án và khai

thác, vận hành các dự án sử dụng nguồn vốn ưu đãi phải có cơ chế thu hút sự tham gia của công chúng, đặc biệt là khu vực tư nhân và các nhà đầu tư tiềm năng. Có như vậy mới tạo ra sự bền vững và hiệu quả lâu dài của nguồn vốn này. Vì vậy, Việt Nam cần đổi mới phương thức sử dụng nguồn này, có thể tăng mạnh việc sử dụng như nguồn vốn môi để thực hiện các dự án theo phương thức quan hệ đối tác công – tư (Public-Private Partnership); mở rộng diện cho vay lại đối với chính quyền địa phương để nâng cao trách nhiệm của địa phương về hiệu quả sử dụng vốn vay.

Thứ sáu, cần tăng cường vai trò kiểm tra, thanh tra của Bộ chủ quản, của các Bộ có chức năng quản lý và của các cơ quan thanh tra, kiểm toán Nhà nước đối với việc thực hiện dự án và đối với hoạt động quản lý của chủ đầu tư, Ban Quản lý dự án. Bên cạnh đó, cần tăng cường năng lực thu thập thông tin, lưu trữ, xử lý và báo cáo các loại thông tin về các nguồn vốn ưu đãi. Xây dựng và hoàn thành cơ sở dữ liệu về các nguồn vốn ưu đãi để cung cấp thông tin kịp thời, chính xác và nhất quán nhằm phục vụ cho quá trình hoạch định chính sách, báo cáo theo yêu cầu cho các cơ quan và nhà tài trợ.

Tóm lại, kinh nghiệm của Trung Quốc, Malaysia cho thấy quản lý các nguồn vốn ưu đãi có vai trò hết sức quan trọng đối với sự phát triển quốc gia, đặc biệt trong bối cảnh một nước có mức thu nhập trung bình khi phải vay vốn ưu đãi với những điều kiện khắt khe hơn. Các bài học từ kinh nghiệm nêu trên của các nước có giá trị tham khảo thiết thực cho Việt Nam để có thể quản lý và sử dụng hiệu quả hơn nữa nguồn vốn quan trọng này./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Hạ Thị Thiều Dao (2006), Nâng cao hiệu quả quản lý nợ nước ngoài trong quá trình phát triển kinh tế tại Việt Nam, Luận án Tiến sĩ kinh tế.
- Nguyễn Thành Đô (2015), Đánh giá 20 năm huy động và sử dụng ODA của Việt Nam: những bài học từ thất bại, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Hoạt động ODA tại Việt nam - 20 năm nhìn lại”, Ban Kinh tế Trung ương.
- Nguyễn Thị Tinh (2013), “Thu hút, quản lý, sử dụng ODA: nhìn từ Malaysia và Indonesia”, Kinh tế và dự báo, 9, tr. 63 - 65.