

TỔNG QUAN
VIỆN TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC
VIỆT NAM

Hà Nội
tháng 12 năm 2001

Lời cảm ơn

Để phục vụ cho Chính phủ Việt Nam và các đối tác hợp tác phát triển, UNDP cung cấp kết quả phân tích định kỳ về tình hình phát triển và các chiều hướng của nguồn vốn ODA tại Việt Nam. Báo cáo phân tích năm nay với tựa đề “Tổng quan viện trợ phát triển chính thức - Việt Nam” do Patricia McCullagh biên soạn với sự hỗ trợ của Lê Lệ Lan, Phạm Thu Lan và Đặng Hữu Cự.

Báo cáo chủ yếu sử dụng số liệu điều tra hàng năm của UNDP về ODA của tất cả các nhà tài trợ chính thức cho Việt Nam. Cơ sở dữ liệu này do UNDP xây dựng, lưu trữ và cung cấp cho tất cả các đối tác hợp tác phát triển. Vào năm 2002, các số liệu cập nhật sẽ lại được cung cấp dưới dạng CD ROM. Nguồn số liệu định lượng này có kèm theo những thông tin định tính nhận được thông qua các mối quan hệ thường xuyên giữa UNDP với Chính phủ và cộng đồng tài trợ ODA.

Nhân dịp này, chúng tôi xin bày tỏ lời cảm ơn chân thành đối với sự hợp tác chặt chẽ, thân thiện của cộng đồng tài trợ và Chính phủ trong quá trình xây dựng báo cáo thường niên này với mục tiêu cuối cùng là nâng cao hiệu quả nguồn vốn ODA vì lợi ích của nhân dân Việt Nam.

MỤC LỤC

Tóm tắt.....

1. Các chiều hướng ODA trong giai đoạn 1993 - 2000.....

2. Một số diễn biến gần đây về các vấn đề thực hiện ODA.....

Danh mục các từ viết tắt.....

Tài liệu tham khảo.....

Danh mục các biểu đồ và bảng số liệu

Biểu đồ 1:	Giải ngân ODA hàng năm giai đoạn 1993-2001.....
Biểu đồ 2:	Chiều hướng chung của nguồn vốn ODA 1993-2000.....
Biểu đồ 3:	Giải ngân ODA cho các công trình cơ sở hạ tầng quan trọng.....
Biểu đồ 4:	Giải ngân ODA cho phát triển con người.....
Biểu đồ 5:	10 ngành tiếp nhận nhiều ODA nhất.....
Biểu đồ 6:	Phân bổ ODA theo loại hình viện trợ.....
Biểu đồ 7:	Giải ngân ODA theo điều kiện tài chính.....
Biểu đồ 8:	Giải ngân của 10 nhà tài trợ hàng đầu.....
Biểu đồ 9:	Phân bổ ODA theo vùng lãnh thổ.....
Biểu đồ 10:	ODA bình quân đầu người ở các vùng.....

Bảng 1: Phân bổ ODA cho các vùng và các thành phố (1995-2000).....

Danh mục các hộp

Hộp 1	Tiền ít nhưng ý tưởng lớn: <i>Luật Doanh nghiệp</i>
Hộp 2	Tránh cái bẫy nợ nần và sự lệ thuộc vào viện trợ nước ngoài.....
Hộp 3	Xây dựng tầm nhìn chung và quan hệ đối tác cho 10 năm tới.....
Hộp 4	Tiến tới làm hài hoà các thủ tục ODA: góp vốn trong phạm vi các chương trình.....

TÓM TẮT

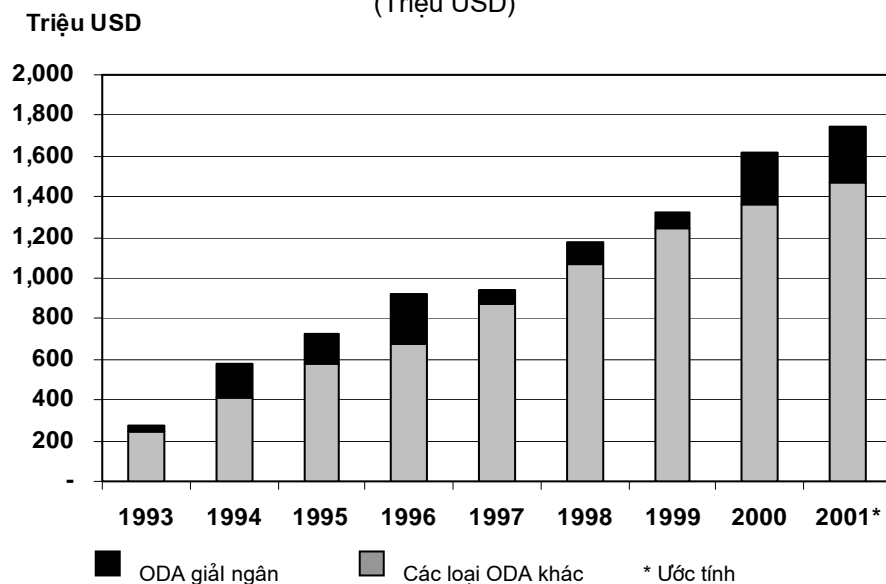
Báo cáo "*Tổng quan viện trợ phát triển chính thức - Việt Nam*" năm nay bao gồm hai phần chính. Phần thứ nhất đưa ra kết quả phân tích chi tiết về các chiều hướng ODA tại Việt Nam trong giai đoạn 1993 - 2000. Phần thứ hai trình bày một vài nét sơ bộ về tình hình ODA trong năm 2001 và phân tích một số diễn biến gần đây liên quan tới các vấn đề thực hiện ODA, trong đó có Nghị định 17 của Chính phủ về quản lý và sử dụng ODA mới được ban hành.

Các nhà tài trợ vẫn tích cực hỗ trợ quá trình phát triển và các chính sách cải cách của Việt Nam. Điều đó được thể hiện qua các cam kết ODA ở mức đáng kể mà các nhà tài trợ đưa ra tại tám Hội nghị của Nhóm tư vấn (CG) diễn ra trong giai đoạn từ 1993 đến 2000. Tại Hội nghị CG tháng 12 năm 2000, các nhà tài trợ đã đưa ra cam kết khoảng 2,2 tỷ USD cho năm 2001.

Mức giải ngân ODA hàng năm tại Việt Nam tăng tới hơn 1,6 tỷ USD năm 2000 và ước tính đạt khoảng 1,75 tỷ USD năm 2001. Nguồn vốn ODA cho Việt Nam không ngừng tăng lên trong suốt những năm 1990 và mức giải ngân năm 2000 tăng khoảng 20% so với năm trước đó. Một nửa mức tăng này là do việc giải ngân khoản vay 20 tỷ Yên (tương đương 174 triệu USD) trong khuôn khổ chương trình Miyazawa của Nhật Bản. Việc giải ngân khoản vay này làm tăng đáng kể viện trợ tài chính cho việc thúc đẩy sự phát triển của khu vực tư nhân, cải cách các doanh nghiệp Nhà nước và tự do hoá thương mại. Mức giải ngân tăng trên phạm vi khá rộng ở các lĩnh vực, trong đó lĩnh vực xây dựng cơ sở hạ tầng nhận được nhiều ODA nhất, tiếp theo là xây dựng thể chế/chính sách và phát triển con người.

Tổng các khoản cam kết của các nhà tài trợ trong giai đoạn 1993 - 2000 đạt khoảng 17,5 tỷ USD. Theo số liệu thống kê của phía Chính phủ, tổng trị giá các chương trình và dự án ODA đã ký kết kể từ năm 1993 hiện đã vượt quá 14 tỷ USD. Số liệu điều tra về ODA do UNDP tiến hành cho thấy tổng mức giải ngân trong giai đoạn 1993 - 2000 đạt khoảng 7,5 tỷ USD và có thể lên tới 9,2 tỷ USD nếu cộng cả con số ước tính mức giải ngân trong năm 2001. Điều đó có nghĩa là còn khoảng 5 tỷ USD cam kết ODA đã ký kết vẫn chưa được giải ngân. Tuy nhiên, mức giải ngân tăng nhanh trong những năm gần đây đang nhanh chóng rút ngắn khoảng cách giữa mức cam kết và mức giải ngân hàng năm.

Biểu đồ 1: Giải ngân ODA hàng năm
(Triệu USD)



Kết quả phân tích chi tiết hơn về tình hình giải ngân tạo cơ sở để rút ra các kết luận sau đây:

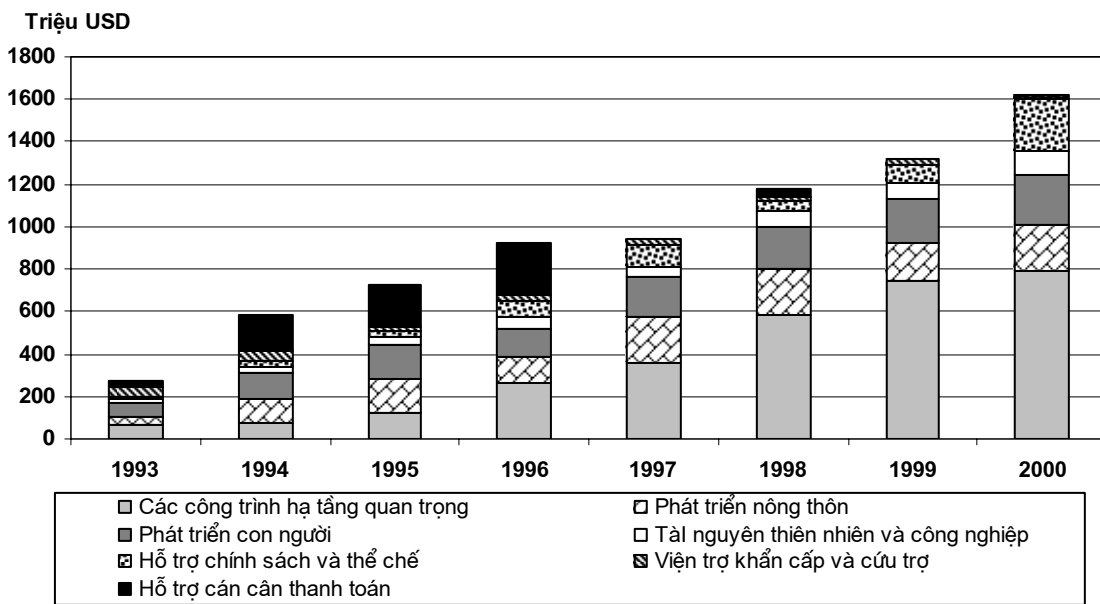
- Việc phân bổ ODA theo loại hình viện trợ trong năm 2000 tiếp tục có những thay đổi. Các chương trình đầu tư vốn tăng hơn 1 tỷ USD năm 2000, tức là 62% tổng mức giải ngân. Nguồn vốn hỗ trợ kỹ thuật độc lập tăng 18%, lên tới 330 triệu USD năm 2000, chiếm 21% trong tổng nguồn vốn ODA giống như năm 1999. Nguồn vốn vay giải ngân nhanh để hỗ trợ cho các chương trình tăng từ 2% tổng nguồn vốn ODA năm 1999 lên tới 16% năm 2000, chủ yếu nhờ có khoản giải ngân 174 triệu USD do JBIC của Nhật Bản thực hiện trong chương trình Miyazawa.
- Các khoản đầu tư vốn ODA chủ yếu vẫn tiếp tục dành cho các công trình xây dựng cơ sở hạ tầng quan trọng, đặc biệt trong ngành năng lượng và giao thông. Các công trình xây dựng cơ sở hạ tầng tiếp nhận 794 triệu USD ODA năm 2000 (tăng 7%), song tỷ trọng đầu tư cho ngành này trong tổng nguồn vốn ODA đã giảm còn 49% so với 56% năm 1999. Lĩnh vực hỗ trợ chính sách và thể chế vượt lên vị trí thứ hai với 241 triệu USD cũng chủ yếu là do việc giải ngân khoản vay trong chương trình Miyazawa phục vụ cho các biện pháp cải cách thể chế và chính sách kinh tế. Lĩnh vực phát triển con người đứng ở vị trí thứ ba với 230 triệu USD được phân bổ ngày càng nhiều cho giáo dục, đào tạo (tăng 45% năm 2000) và mức phân bổ cho y tế thì giảm đi. Lĩnh vực phát triển nông thôn lại được xếp ở vị trí thứ tư năm 2000 với 217 triệu USD, chỉ kém một chút so với lĩnh vực phát triển con người. Như vậy, trong năm 2000 mức phân bổ ODA cho lĩnh vực phát triển con người là 14% và cho lĩnh vực phát triển nông thôn là 13%.
- Cơ cấu ODA về điều kiện tài chính cũng thay đổi phần nào. Năm 2000, tỷ trọng vốn vay được giải ngân tiếp tục tăng tới 72% tổng mức giải ngân ODA so với 69% năm 1999. Tỷ trọng vốn vay có khả năng tăng hơn nữa trong năm 2001 do Ngân hàng Thế giới đã chi hơn 100 triệu USD từ Quỹ tín dụng hỗ trợ xoá đói giảm nghèo (PRSC) và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đã chi 53 triệu USD từ Quỹ hỗ trợ tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo (PRGF) vào tháng 4 năm 2001 và dự kiến sẽ chi tiếp 53 triệu USD từ nay đến cuối năm 2001. Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đã giải ngân 132 triệu USD vốn vay tính đến tháng 8 năm 2001 và dự kiến sẽ giải ngân thêm khoảng 200 triệu USD trong năm nay.
- Trong năm lịch 2000, Nhật Bản củng cố vị trí là nhà tài trợ lớn nhất cho Việt Nam với mức giải ngân 870 triệu USD, tiếp theo là ADB, Ngân hàng Thế giới, Pháp, Đan Mạch và các tổ chức thuộc Liên Hợp Quốc. Trong năm lịch 2001, có bằng chứng cho thấy Ngân hàng Thế giới sẽ nâng cao vị trí xếp hạng về mức giải ngân sau khi Quỹ PRSC giải ngân nhanh triển khai hoạt động. Tổng mức viện trợ thông qua các tổ chức phi chính phủ (NGO) quốc tế ước tính vào khoảng 83 triệu USD.
- Mức phân bổ ODA cho một số vùng nghèo nhất của Việt Nam sau một vài năm tăng dần lại có vẻ giảm đi phần nào trong hai năm qua. Mặc dù cả bảy vùng lớn của Việt Nam đều được hưởng lợi từ mức tăng ODA chung kể từ năm 1993, song một số vùng có điều kiện kinh tế khá đường như được hưởng lợi nhiều hơn so với những vùng nghèo. Theo số liệu điều tra chi tiết mới nhất của UNDP, vùng nhận được nhiều ODA nhất vừa qua là miền Đông Nam bộ - một vùng khá phồn thịnh. Ba vùng nơi tập trung 2/3 dân nghèo - miền núi phía Bắc, Đồng bằng sông Cửu Long và duyên hải Bắc Trung bộ - đều có mức ODA bình quân đầu người thấp hơn mức bình quân quốc gia.
- Trong ba năm qua, cuộc thảo luận về các vấn đề thực hiện ODA giữa cộng đồng quốc tế và Chính phủ đã được tăng cường. Nghị định 17 của Chính phủ về quản lý và sử dụng ODA mới ban hành có hiệu lực từ tháng 5 năm 2001 đã thay thế cho Nghị định 87 trước đây. Nghị định mới làm rõ những khái niệm, thủ tục và trách nhiệm; tăng cường phân cấp thẩm quyền phê duyệt dự án và nội dung điều chỉnh của các dự án trong quá trình thực hiện; xác định rõ những yêu cầu bắt buộc đối với công tác theo dõi và đánh giá các dự án ODA.

1. CÁC CHIỀU HƯỚNG ODA TRONG GIAI ĐOẠN 1993 - 2000

1.1. Các chiều hướng phân bổ ODA theo ngành

Hệ thống đánh giá về hợp tác phát triển (DCAS) của UNDP xác định 16 ngành và 81 phân ngành. DCAS có gần 16.000 bản ghi được xây dựng dựa trên những thông tin do cộng đồng quốc tế cung cấp. Trong Báo cáo này, các ngành và phân ngành được phân chia lại thành bảy nhóm lớn: (i) xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng quan trọng; (ii) phát triển con người; (iii) phát triển nông thôn; (iv) hỗ trợ chính sách và thể chế; (v) tài nguyên thiên nhiên và phát triển công nghiệp; (vi) cứu trợ khẩn cấp; và (vii) hỗ trợ cán cân thanh toán. Phần này phân tích các chiều hướng chính về phân bổ ODA theo ngành trong giai đoạn 1993 - 2000, như minh hoạ ở Biểu đồ 2.

Biểu đồ 2: Chiều hướng chung của nguồn vốn ODA 1993-2000



Nguồn: Điều tra ODA của UNDP

Xây dựng cơ sở hạ tầng

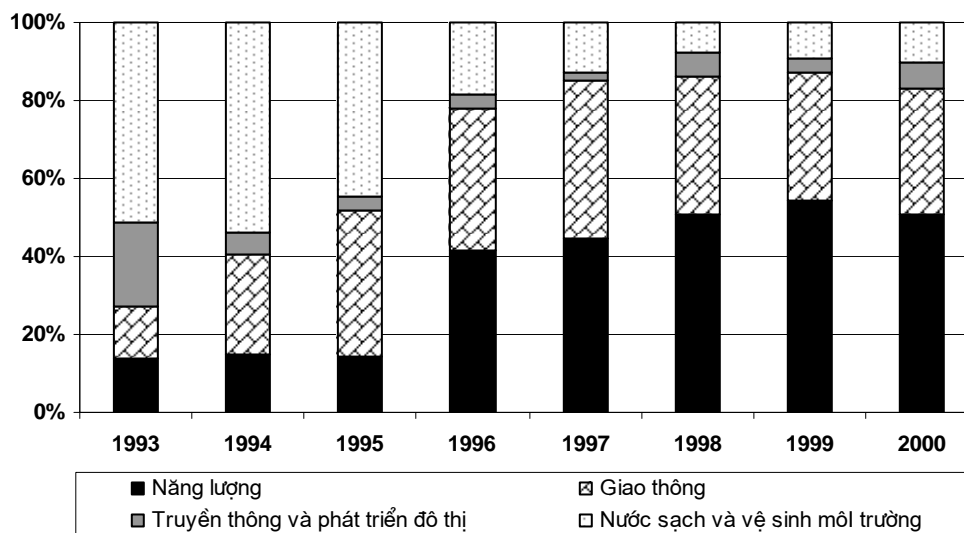
Các chương trình và dự án xây dựng cơ sở hạ tầng quan trọng có tỷ trọng ODA lớn nhất. Mức phân bổ ODA cho mục đích này mới chỉ chiếm khoảng 15% trong vòng một vài năm sau 1993, nhưng đã tăng nhanh tới 56% vào năm 1999. Năm 2000, mặc dù tỷ trọng này đã giảm một chút xuống còn 49%, song con số ODA vẫn tăng thêm 53 triệu USD và đạt 794 triệu USD (xem Biểu đồ 2). Kết quả này rất phù hợp với những mục tiêu to lớn của Chính phủ nêu trong Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội 10 năm (2001 - 2010) cũng như các chương trình, chiến lược ngành cho thập kỷ tới.

Hơn một nửa kinh phí đầu tư cho các công trình cơ sở hạ tầng quan trọng thuộc về ngành **năng lượng**. Ngành này tiếp nhận 25% ODA của năm 2000 với mức giải ngân vào khoảng 406 triệu USD. Các dự án năng lượng chủ yếu là xây dựng các nhà máy điện. Các công trình đầu tư này thường kèm theo hỗ trợ kỹ thuật để củng cố và nâng cao năng lực quản lý các hệ thống cấp điện.

Hơn 86% mức giải ngân ODA trong ngành năng lượng do Nhật Bản cung cấp cho các nhà máy điện Phả Lại, Phú Mỹ và Hàm Thuận - Đa Mi.

Ngành **giao thông** tiếp nhận 16% tổng nguồn vốn ODA (hơn 257 triệu USD) trong năm 2000, tiếp tục đứng ở vị trí thứ hai về mức độ phân bổ kinh phí ODA. Hơn 93% số chương trình được tập trung trong một số danh mục dự án viện trợ nước ngoài, cụ thể là JBIC (148 triệu USD), ADB (55 triệu USD) và Ngân hàng Thế giới (38 triệu USD). Lượng kinh phí đầu tư của Nhật Bản cho ngành giao thông từ 1999 đến 2000 tăng hơn 50% do tăng mức giải ngân cho một số dự án như đường hầm qua núi ở đèo Hải Vân, các đường quốc lộ số 5, 10 và 18, khôi phục cầu trên tuyến đường sắt và dự án xây dựng cầu mới bắc qua sông Hồng.

Biểu đồ 3: Giải ngân ODA cho các công trình cơ sở hạ tầng quan trọng



Nguồn: Điều tra ODA của UNDP

Phân ngành **nước sạch và vệ sinh môi trường** thường tiếp nhận khoảng 1/8 tổng nguồn vốn ODA vào giữa những năm 1990, song tỷ trọng ODA cho phân ngành này đã giảm xuống còn 5% vào cuối thập kỷ và giữ nguyên ở mức này trong năm 2000. Tuy nhiên, mức giải ngân tuyệt đối vốn khá ổn định ở mức khoảng 50 triệu USD trước năm 1998 đã tăng vọt lên tới gần 70 triệu USD năm 1999 và hơn 80 triệu USD năm 2000. Số kinh phí này được phân bổ cho hơn 50 dự án (thường là dự án vùng) do rất nhiều nhà tài trợ song phương hỗ trợ. Tài trợ của ADB chiếm gần 40% nguồn vốn ODA trong lĩnh vực này thông qua các dự án cấp nước và phương tiện vệ sinh môi trường cho các thị xã và thành phố Hồ Chí Minh. Cần nỗ lực nhiều hơn nữa trong lĩnh vực này, vì như các cuộc điều tra chính thức cho thấy chỉ có khoảng một nửa dân số Việt Nam được tiếp cận với nước sạch và các phương tiện vệ sinh môi trường có hiệu quả, trong khi đó chưa đến một nửa dân số ở nông thôn có khả năng tiếp cận với những dịch vụ này.

Các chương trình **phát triển đô thị** tiếp nhận 32 triệu USD năm 2000, tăng 75% so với năm trước đó, phần lớn là do mức giải ngân của JBIC cho việc cải tạo hệ thống thoát nước ở Hà Nội tăng nhiều. UNDP, UNICEF và các nhà tài trợ song phương như Thụy Sĩ, Phần Lan và Tây Ban Nha hỗ trợ cho một số dự án thúc đẩy công tác quản lý môi trường đô thị cũng như tăng cường cơ sở hạ tầng và công tác quản lý đô thị. Việc các nhà tài trợ tăng cường hỗ trợ như vậy là phù hợp với xu

thế đô thị hoá đang gia tăng ở Việt Nam - theo dự báo 1/3 dân số sẽ sống ở các khu đô thị vào năm 2010, như vậy là tăng lên so với tỷ lệ 24% hiện nay.

Ngành **viễn thông** tiếp nhận 18 triệu USD năm 2000, tăng 224% so với năm 1999, chủ yếu là do giải ngân khoản vay của JBIC nhằm cải thiện hệ thống thông tin liên lạc ven biển ở miền Nam Việt Nam cũng như do có một dự án của Pháp nhằm phát triển mạng lưới điện thoại.

Hỗ trợ chính sách và thể chế

Lĩnh vực này vượt lên vị trí thứ hai trên cơ sở tiếp nhận 15% tổng mức giải ngân ODA (241 triệu USD) năm 2000 - tăng 274% so với năm 1999. Lý do chủ yếu là mức đầu tư ODA cho lĩnh vực **quản lý kinh tế** tăng lên - với khoản vay bổ sung 174 triệu USD trong khuôn khổ chương trình Miyazawa nhằm hỗ trợ cho sự phát triển của khu vực tư nhân, kiểm toán các doanh nghiệp Nhà nước và việc chuyển đổi từ những rào cản thương mại phi thuế quan sang những khoản thuế quan rõ rệt hơn. Loại hình ODA này có ý nghĩa quan trọng trong việc giúp Việt Nam chuyển sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa cũng như hội nhập với nền kinh tế thế giới. Sự hỗ trợ này nhằm tăng cường các biện pháp cải cách hành chính và quản lý kinh tế.

Hộp 1: Tiềm ít nhưng ý tưởng lớn: Luật Doanh nghiệp

Một trong những biện pháp cải cách có ý nghĩa nhất trong những năm gần đây về lĩnh vực xây dựng chính sách/thể chế là việc soạn thảo, phê duyệt và thực hiện Luật Doanh nghiệp với sự hỗ trợ của một dự án trợ giúp kỹ thuật của UNDP do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương - Bộ Kế hoạch và Đầu tư - thực hiện. Bộ luật mới này được dư luận rộng rãi coi là một trong những biện pháp cải cách quan trọng nhất được Quốc hội thông qua vào những năm gần đây, vì nó nhằm phát triển một khu vực kinh tế tư nhân trong nước lành mạnh trong khi nền kinh tế của Việt Nam vẫn chủ yếu do Nhà nước đóng vai trò chủ đạo.

Một khu vực kinh tế tư nhân trong nước lành mạnh hơn có ý nghĩa hết sức quan trọng để giải quyết hầu hết mọi thách thức khác về kinh tế-xã hội đối với Việt Nam trong 10 năm tới. Đặc biệt, một khu vực kinh tế tư nhân trong nước lành mạnh như vậy có vai trò rất quan trọng trong việc tạo công ăn việc làm và thu nhập, xoá đói giảm nghèo, tích lũy trong nước và đóng góp các khoản thuế cần thiết để đảm bảo tài trợ bền vững cho phát triển ở mức độ ngày càng cao cũng như cho việc cải thiện cuộc sống của người dân. Điều đáng lưu ý là trong những năm tới lực lượng lao động của Việt Nam sẽ tăng lên nhanh chóng và mỗi năm có thêm 1,4 triệu thanh niên tham gia vào lực lượng lao động. Trong khi đó, tỷ lệ thất nghiệp và thiếu việc làm đã vượt quá 30% và đang tiếp tục gia tăng, khu vực doanh nghiệp Nhà nước sử dụng nhiều vốn có ít tiềm năng tạo ra nhiều việc làm. Trong khi khu vực tư nhân, kể cả các doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài, chiếm khoảng 50% GDP, khu vực tư nhân trong nước chỉ chiếm khoảng 40% và chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực có giá trị gia tăng và mức thu nhập thấp như sản xuất nông nghiệp hộ gia đình và các dịch vụ buôn bán nhỏ. Hơn nữa, vai trò chủ đạo của Nhà nước trong nền kinh tế vượt quá tỷ trọng GDP của khu vực này và gây ảnh hưởng thông qua chính sách, luật pháp và quy chế mà từ trước đến nay vẫn kìm hãm sự phát triển của khu vực tư nhân, kể cả quyền kiểm soát đối với việc phê duyệt các giấy phép, cấp đất và tín dụng thông qua hệ thống ngân hàng trong đó Nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Các ngân hàng Nhà nước kiểm soát tới 80% lượng vốn cho vay thông qua hệ thống ngân hàng (phần lớn dành cho các doanh nghiệp Nhà nước). Do vậy, tổng mức GDP của quốc gia vẫn ở mức rất thấp (chỉ khoảng 400 USD/đầu người/năm) so với quy mô dân số và tiềm năng to lớn của Việt Nam.

Luật Doanh nghiệp nhằm giảm mức độ chi phí và thủ tục hành chính đối với việc thành lập doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam trên cơ sở bãi bỏ khá nhiều loại giấy phép và lệ phí có liên quan. Kể từ khi Luật Doanh nghiệp có hiệu lực thi hành vào tháng 1 năm 2000 sau khi được Quốc hội thông qua cho đến nay, khoảng 27.000 doanh nghiệp mới đã đăng ký hoạt động, tạo ra hơn nửa triệu việc làm mới. Tuy những con số này bao gồm các doanh nghiệp mới và các doanh nghiệp hoạt

động không chính thức trước đây, song nó phản ánh niềm tin mới ngày càng tăng của các doanh nghiệp tư nhân đối với môi trường kinh doanh đang có những chuyển biến ở Việt Nam. Mặc dù còn nhiều thách thức cần phải giải quyết để thực hiện tốt Luật Doanh nghiệp với sự hỗ trợ kỹ thuật của UNDP cũng như cần phải cải thiện hơn nữa môi trường chính sách, pháp lý và thể chế, song những kết quả ban đầu là rất tích cực. Điều đáng lưu ý là dự án VIE/97/016 của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương và UNDP, hiện cũng đang được tổ chức AusAID hỗ trợ, chỉ có khoản kinh phí đầu tư nhỏ là 2,3 triệu USD với thời gian thực hiện là bốn năm, song có khả năng mang lại hiệu quả rất cao nhờ sự đóng góp hết sức tâm huyết và tận tình của cơ quan đối tác quốc gia.

Nguồn: Bộ KH&ĐT, UNDP, báo Viet Nam News

Phát triển con người

Phát triển con người là lĩnh vực được xếp thứ ba về mức giải ngân ODA trong năm 2000, cao hơn một chút so với lĩnh vực phát triển nông thôn. Lĩnh vực này tiếp nhận 230 triệu USD, tức là 14% tổng nguồn vốn ODA, trong năm 2000 (xem Biểu đồ 4). Hầu hết kinh phí viện trợ trong lĩnh vực phát triển con người được chỉ cho giáo dục, đào tạo (124 triệu USD) và y tế (90 triệu USD). Số còn lại (khoảng 16 triệu USD) dành cho các phân ngành phát triển xã hội, như luật pháp và quản lý hành chính, nhà ở, văn hoá, phòng chống tội phạm và lạm dụng ma tuý, phát triển các cơ quan thông tin đại chúng. Trong giai đoạn 1993 - 2000, mỗi ngành giáo dục/đào tạo và y tế tiếp nhận gần 0,5 tỷ USD viện trợ, trong đó hầu hết được cung cấp dưới hình thức viện trợ không hoàn lại thông qua các dự án hợp tác kỹ thuật độc lập.

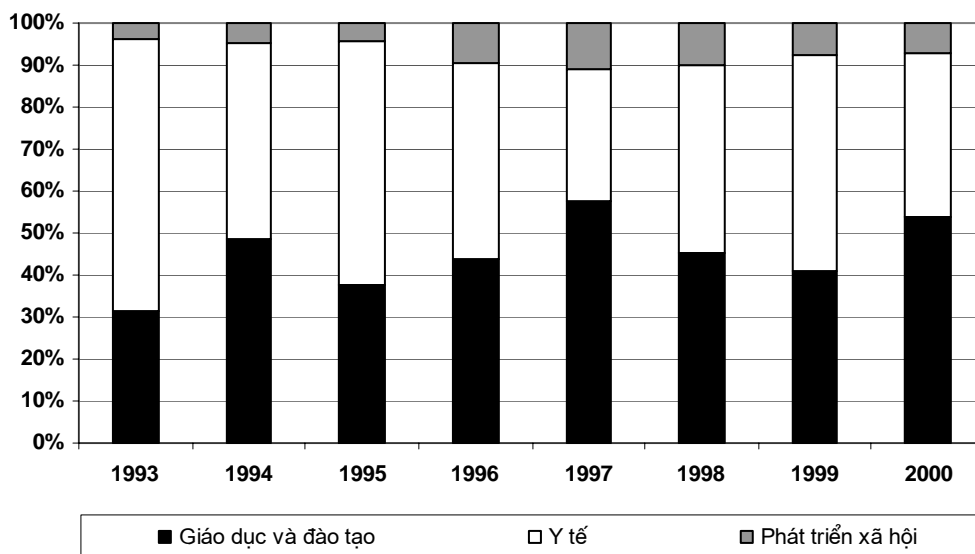
Mức giải ngân ODA cho **giáo dục và đào tạo** tăng mạnh trong năm 2000 - tăng 45% so với năm 1999 lên tới 124 triệu USD - ở tất cả các cấp trừ đại học. Mức giải ngân ODA cho cấp tiểu học tăng 45% là do các nhà tài trợ quan tâm hỗ trợ nhiều hơn cho cấp học này, ví dụ như Ngân hàng Thế giới tăng tốc độ giải ngân cho việc nâng cao chất lượng của giáo dục tiểu học và Nhật Bản hỗ trợ cải thiện điều kiện của các trường tiểu học ở vùng núi phía Bắc. Một số nhà tài trợ song phương và đa phương dự kiến sẽ tiếp tục giải ngân trong năm 2001 theo chương trình hợp tác nhằm thực hiện mục tiêu đảm bảo giáo dục cơ sở cho tất cả mọi người ở Việt Nam. ADB đẩy nhanh tốc độ giải ngân chủ yếu phục vụ cho mục đích phát triển giáo dục phổ thông trung học cơ sở. Trong năm 2000, các nhà tài trợ song phương như Nhật Bản và Pháp cung cấp bổ sung 18 triệu USD ODA cho lĩnh vực dạy nghề và tăng thêm 10 triệu USD ODA cho lĩnh vực giáo dục phi chính quy. Tất cả những khoản ODA tăng thêm này là rất phù hợp với mục tiêu đề ra trong Chiến lược Phát triển giáo dục giai đoạn 2000 - 2010 của Chính phủ.

Mức giải ngân ODA cho lĩnh vực **y tế** đã giảm từ 107 triệu USD năm 1999 xuống còn 90 triệu USD năm 2000, chủ yếu do mức chi cho các bệnh viện và trạm xá giảm đi - trong đó lý do đặc biệt là giai đoạn đầu của dự án cải tạo bệnh viện Bạch Mai do JICA tài trợ đã kết thúc. Mức đầu tư ODA cho chương trình tiêm chủng và các chương trình phòng chống bệnh khác đã tăng hơn gấp đôi - gần 22 triệu USD trong năm 2000 - chủ yếu do một số nhà tài trợ tăng cường hỗ trợ cho các hoạt động như phòng chống bệnh sởi (JICA), phòng chống sốt rét (EU) và chương trình tiêm chủng mở rộng (WHO và UNICEF). Khác với những năm trước đây khi ODA được đầu tư nhiều cho công tác lập kế hoạch và hoạch định chính sách trong ngành y tế, thì nay mức viện trợ cho công tác này giảm đi chủ yếu do dự án viện trợ của Thụy Điển đã kết thúc. Viện trợ cho chăm sóc sức khoẻ ban đầu trong năm 2000 cũng giảm đi. Viện trợ cho chăm sóc sức khoẻ sinh sản và kế hoạch hoá gia đình trong năm 2000 vẫn khá ổn định ở mức khoảng 24 triệu USD, chủ yếu do ADB, Ngân hàng Thế giới và EU cung cấp. Năm 2000, các tổ chức thuộc LHQ, đặc biệt là WHO, UNFPA và UNICEF, chi hơn 11 triệu USD cho toàn ngành y tế, trong đó có phần kinh phí đóng góp của một số nhà tài trợ song phương.

Phát triển nông thôn

Lĩnh vực phát triển nông thôn tiếp nhận 217 triệu USD (13% tổng nguồn vốn ODA) và được xếp thứ tư, kém một chút so với lĩnh vực phát triển con người. Năm 2000, tổng mức giải ngân tăng 24 triệu USD, đảo ngược chiều hướng của những năm 1997 - 1999. Mức tăng này chủ yếu diễn ra trong phạm vi **phát triển vùng lãnh thổ**, đặc biệt là phát triển nông thôn tổng hợp. Phát triển nông thôn tổng hợp tiếp nhận thêm 20 triệu USD trong năm 2000, chủ yếu là viện trợ của ADB (về xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn), Ngân hàng Thế giới (về giao thông và tín dụng nông thôn) và IFAD (về tăng cường quản lý nguồn lực với sự tham gia của người dân ở vùng núi phía Bắc). Mức tăng ODA này là rất đáng mừng vì trên thực tế 90% dân nghèo sống ở nông thôn và 79% dân nghèo làm nông nghiệp, và nó đáp ứng nhu cầu tăng năng suất nông nghiệp cũng như thúc đẩy các cơ hội việc làm phi nông nghiệp.

Biểu đồ 4: Giải ngân ODA cho phát triển con người



Nguồn: Điều tra ODA của UNDP

Hầu hết nguồn vốn ODA cho phát triển nông thôn liên quan tới những khoản vay phục vụ cho mục đích tín dụng và tài trợ phát triển, xây dựng cơ sở hạ tầng và giao thông nông thôn, trong đó phần lớn do Ngân hàng Thế giới, JBIC và ADB cung cấp. Có một số dự án xoá đói giảm nghèo ở nông thôn sử dụng nguồn vốn viện trợ không hoàn lại do các nhà tài trợ song phương và đa phương cung cấp. Những dự án này có mối liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp với Chương trình Xoá đói Giảm nghèo và Chương trình Hỗ trợ 1.878 xã nghèo của Chính phủ. Mục tiêu của Chính phủ là thanh toán nợ đói kinh niên vào năm 2005 và giảm tỷ lệ nghèo từ 17% năm 2000 xuống còn 5% năm 2010, áp dụng chuẩn nghèo mới của Bộ LĐ, TB & XH. Tổng mức giải ngân cho tất cả các chương trình/dự án trong lĩnh vực **phát triển vùng lãnh thổ** trong năm 2000 là gần 129 triệu USD - tăng 20% so với năm 1999.

Mức giải ngân trực tiếp cho ngành **nông nghiệp** (gần 88 triệu USD) thấp hơn so với lĩnh vực phát triển vùng lãnh thổ. Về các dịch vụ hỗ trợ nông nghiệp, ADB và Ngân hàng Thế giới cung cấp vốn vay phục vụ cho công tác thuỷ lợi và phòng chống lũ lụt, còn IFAD thì cung cấp vốn vay phục vụ cho công tác nghiên cứu nông nghiệp và bảo tồn ở vùng duyên hải Bắc Trung bộ. Một số nhà tài trợ song phương hỗ trợ cho các phân ngành khác nhau. Đan Mạch cung cấp viện trợ không hoàn

lại cho ngành thủy sản và nuôi trồng thủy sản ven biển. JICA hỗ trợ công tác chống úng, trồng rừng, chăn nuôi và thú y. Lâm nghiệp và thủy sản nhận được sự quan tâm hỗ trợ của rất nhiều nhà tài trợ song phương và ADB.

Quản lý tài nguyên thiên nhiên và phát triển công nghiệp được xếp ở vị trí thứ năm với mức giải ngân tăng ở cả hai lĩnh vực này. Mức giải ngân trong năm 2000 là 121 triệu USD (gần 8% tổng nguồn vốn ODA) - tăng thêm 45 triệu USD so với năm 1999. Lĩnh vực quản lý tài nguyên thiên nhiên tiếp nhận thêm gần 24 triệu USD trong năm 2000, chủ yếu do Đan Mạch cung cấp thông qua khoản kinh phí viện trợ theo ngành mới cho chương trình cải thiện cung cấp nước sạch, vệ sinh môi trường và quản lý tổng hợp tài nguyên nước và do ADB cung cấp để hỗ trợ cho dự án tưới tiêu chủ động nhằm ổn định sản xuất các loại cây lương thực ở đồng bằng Châu thổ sông Hồng. Mức giải ngân cho **phát triển công nghiệp** tăng hơn 20 triệu USD chủ yếu do ADB cung cấp nhằm hỗ trợ chiến lược trung hạn về thương mại và công nghiệp với mục tiêu khuyến khích sự phát triển mạnh mẽ hơn nữa của khu vực tư nhân và tăng cường hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp Nhà nước.

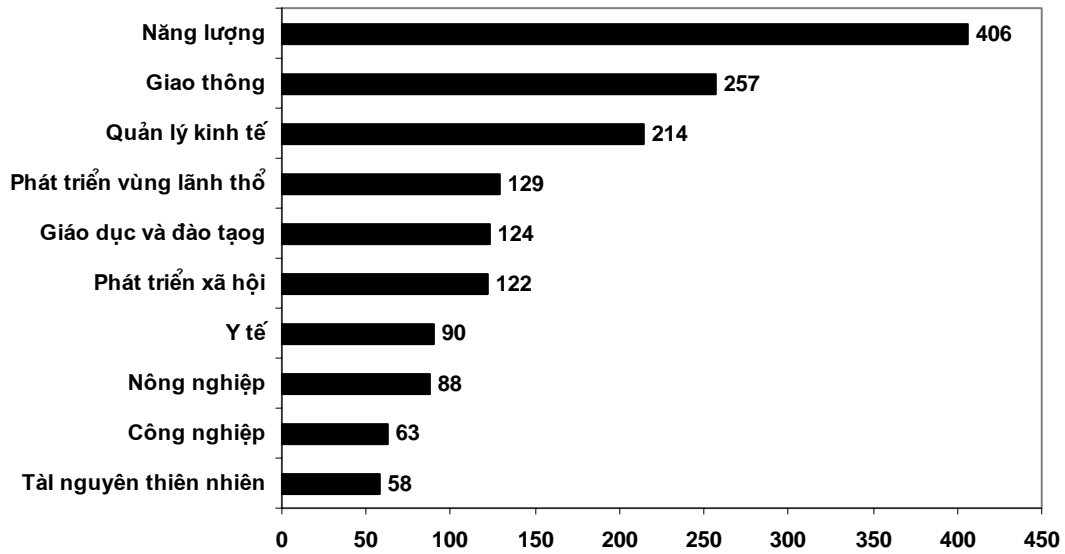
Các chương trình cứu trợ và viện trợ khẩn cấp năm 2000 chỉ chiếm khoảng 1% tổng nguồn vốn ODA (với 14 triệu USD), trong đó mức phân bổ cho công tác chuẩn bị phòng chống thiên tai và các chương trình cứu trợ là xấp xỉ như nhau. Mức đầu tư ODA cho cả hai lĩnh vực này trong năm 2000 đều giảm mạnh. Mức hỗ trợ cho lĩnh vực chuẩn bị phòng chống thiên tai giảm vì các dự án do Thụy Sĩ và EU tài trợ kết thúc trong năm 2000. Mức cứu trợ và viện trợ nhân đạo giảm chủ yếu vì các dự án hỗ trợ tái hoà nhập cho những người tị nạn Việt Nam hồi hương do UNHCR và EU tài trợ đã kết thúc. Hầu hết viện trợ khẩn cấp trong năm 2000 đều dành để cứu trợ cho những nạn nhân của lũ lụt ở đồng bằng sông Cửu Long.

Hỗ trợ cán cân thanh toán và giảm nợ: Khoản tài trợ cho cán cân thanh toán giải ngân nhanh nói chung chiếm tỷ trọng ODA lớn trong quá trình thực hiện Chương trình tín dụng điều chỉnh cơ cấu (SAC) và Chương trình hỗ trợ điều chỉnh cơ cấu tăng cường (ESAF) từ 1994 đến 1996. Năm 1998, Ngân hàng Thế giới cung cấp 34 triệu USD phục vụ cho mục đích giảm nợ. Năm ngoái, cũng giống như năm 1999, Thụy Sĩ cung cấp hỗ trợ cán cân thanh toán và Đan Mạch hỗ trợ giảm nợ. Năm 2000, Bỉ cung cấp hơn 7 triệu USD phục vụ cho mục đích giảm nợ - đây là lần hỗ trợ thứ hai cho mục đích này.

Mười ngành tiếp nhận nhiều ODA nhất

Biểu đồ 5 minh họa **mười ngành tiếp nhận nhiều ODA nhất** trong năm 2000. Giống như năm 1999, ngành năng lượng đứng ở vị trí hàng đầu và ngành giao thông đứng ở vị trí thứ hai trong năm 2000. Một số ngành có vị trí xếp hạng chung khác với năm 1999. Trước hết, lĩnh vực quản lý kinh tế giờ đây chiếm vị trí thứ ba, sau đó là lĩnh vực phát triển vùng lãnh thổ và theo sát là lĩnh vực giáo dục, đào tạo rồi đến lĩnh vực phát triển xã hội (bao gồm cả phát triển đô thị, nước sạch và vệ sinh môi trường). Lĩnh vực y tế từ vị trí thứ ba năm 1999 tụt xuống vị trí thứ bảy năm 2000, chủ yếu do mức chi cho bệnh viện Bạch Mai giảm xuống. Nông nghiệp đứng ngay sau y tế ở vị trí thứ tám trong năm 2000 (trước đây là vị trí thứ bảy). Vị trí xếp hạng của công nghiệp và tài nguyên thiên nhiên đều tăng lên một bậc, cụ thể là lĩnh vực công nghiệp đứng ở vị trí thứ chín và lĩnh vực tài nguyên thiên nhiên đứng ở vị trí thứ mười. Cả mười ngành gộp lại chiếm hơn 96% tổng nguồn vốn ODA.

Biểu đồ 5: 10 ngành tiếp nhận nhiều ODA nhất năm 2000

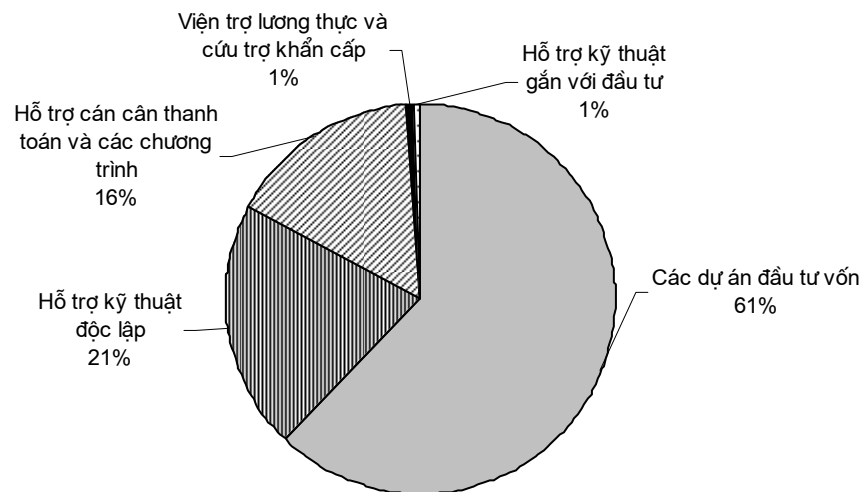


Nguồn: Điều tra ODA của UNDP

1.2. Phân bổ ODA theo loại hình viện trợ

Biểu đồ phân bổ ODA theo loại hình viện trợ năm 2000 hoàn toàn khác với năm 1999 (Biểu đồ 6). Năm 2000, các chương trình đầu tư vốn giảm xuống còn 62% nguồn vốn ODA sau khi đã tăng từ 66% năm 1998 lên tới 71% năm 1999. Những nhà tài trợ chính cho các chương trình đầu tư này là JBIC, ADB và Ngân hàng Thế giới - trong đó 89% là vốn vay.

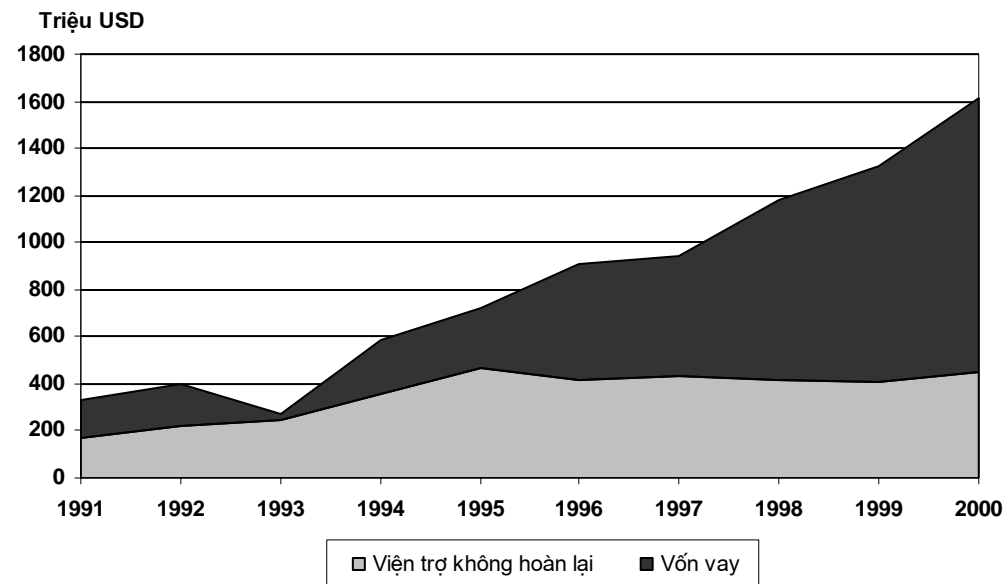
Biểu đồ 6: Phân bổ ODA theo loại hình viện trợ năm 2000



Hỗ trợ kỹ thuật độc lập tăng 18% và chiếm 21% nguồn vốn ODA (với 330 triệu USD) trong năm 2000. Các lĩnh vực giáo dục/đào tạo, y tế, quản lý kinh tế và hành chính công tiếp tục thu hút rất nhiều hỗ trợ kỹ thuật, chủ yếu là viện trợ không hoàn lại. Một số hỗ trợ kỹ thuật gắn với các chương trình đầu tư, như việc tài trợ cho các hoạt động nghiên cứu khả thi và xây dựng các báo cáo khác trong lĩnh vực năng lượng, giao thông và phát triển công nghiệp. Khoản viện trợ như vậy gọi là **hỗ trợ kỹ thuật gắn với đầu tư** và tiếp tục được duy trì ở mức 1% tổng nguồn vốn ODA trong năm 2000. Tuy nhiên, một phần trong khoản viện trợ này có khả năng được đưa vào con số tổng hợp chung của các dự án đầu tư. Năm 2000, **cứu trợ và viện trợ khẩn cấp** được dành cho các nạn nhân của lũ lụt ở đồng bằng sông Cửu Long. Khoản viện trợ này cùng với viện trợ lương thực chiếm khoảng 1% tổng nguồn vốn ODA.

Viện trợ giải ngân nhanh, vì mục đích chung và phục vụ cho các chương trình, trong năm 2000 tăng hơn ba lần do kết quả giải ngân vốn vay 174 triệu USD theo chương trình Miyazawa (riêng khoản này chiếm tới 11% mức giải ngân ODA của năm đó). Khoản vay này nhằm hỗ trợ sự phát triển của khu vực tư nhân, kiểm toán các doanh nghiệp Nhà nước và quá trình chuyển đổi từ các rào cản phi thuế quan sang các khoản thuế quan rõ rệt hơn. Năm 2000, toàn bộ khoản tài trợ giải ngân nhanh chiếm 16% tổng mức giải ngân ODA so với 6% năm 1999.

Biểu đồ 7: Giải ngân ODA theo điều kiện tài chính



Nguồn: Điều tra ODA của UNDP

Cơ cấu về **điều kiện tài chính của nguồn vốn ODA** tiếp tục thay đổi trong năm 2000 do có khoản vay theo chương trình Miyazawa. Tỷ trọng vốn vay trong tổng nguồn vốn ODA từ mức thấp nhất chỉ có 10% năm 1993 đã tăng tới 54% năm 1996 và 1997, 65% năm 1998, 69% năm 1999 và tiếp tục tăng tới 72% năm 2000. Năm 2001, nguồn vốn vay có thể sẽ tăng lên nữa do việc tiếp tục thực hiện các khoản vay giải ngân nhanh của Ngân hàng Thế giới thông qua Chương trình tín dụng hỗ trợ xoá đói giảm nghèo (PRSC) và của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) thông qua Chương trình hỗ trợ tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo (PRGF). PRSC giải ngân hơn 100 triệu USD, còn PRGF giải ngân 53 triệu USD và dự kiến sẽ giải ngân tiếp 53 triệu USD nữa vào cuối năm 2001. Một số nhà tài trợ song phương và đa phương tiếp tục cung cấp gần như 100% viện trợ không hoàn lại, chủ yếu dưới hình thức hỗ trợ kỹ thuật.

Tổng mức nợ bằng đồng tiền có khả năng quy đổi của Việt Nam vào khoảng 45% GDP và có khả năng tiếp tục tăng trong những năm tới, một phần do các khoản vay ODA tăng lên và một phần do đồng nội tệ có thể bị hạ giá sau khi thực hiện kế hoạch tự do hoá nhập khẩu. Đã ký kết giai đoạn mới của các chương trình PRSC/PRGF và đã tiến hành giải ngân theo các chương trình này.

Hộp 2: Những điều cần nhắc lại: *Tránh cái bẫy nợ nần và sự lệ thuộc vào viện trợ nước ngoài*

Nhìn lại kinh nghiệm hơn 40 năm qua của các nước đang phát triển, chúng ta có thể thấy một sự trùng hợp rõ rệt song đáng lo ngại và xảy ra tương đối nhiều giữa tình trạng phát triển bất ổn định của một nước với những khoản vốn nước ngoài lớn không được sử dụng một cách phù hợp. Bài học chính rút ra qua kinh nghiệm này là nếu những khoản vốn nước ngoài lớn được đầu tư quá nhanh vào một nước khi môi trường chính sách và thể chế của nước đó vẫn còn yếu kém thì dẫn đến nguy cơ làm trầm trọng thêm những sự mất cân đối hiện có về tài chính và cơ cấu, phát triển sai lệch các năng lực quốc gia theo hướng chỉ chú trọng vào những năng lực phù hợp với giai đoạn phát triển trước đây mà ít chú trọng đến những năng lực cần thiết cho tương lai. Tình trạng này còn tạo cơ hội cho tham nhũng và dẫn đến tình trạng nợ nần quá mức và lệ thuộc vào viện trợ nước ngoài.

Hơn 60 nước đang phát triển đã vấp phải tình trạng phát triển lệch lạc hoặc bất ổn định do sử dụng không phù hợp nguồn vốn nước ngoài. Phần lớn các nước này ngày nay vẫn còn trong tình trạng nghèo khổ, nợ nần chồng chất và lệ thuộc vào viện trợ nước ngoài. Chính phủ của nhiều nước trong số này sử dụng nguồn vốn nước ngoài để tạo cơ hội về chính trị nhằm trì hoãn những quyết định khó khăn song cuối cùng vẫn không tránh khỏi mà lẽ ra cần được đưa ra sớm thì tốt hơn. Điều này đã xảy ra với nhiều nước ở Châu Phi, Châu Mỹ La-tinh và Đông Âu vào nửa cuối của thập kỷ 70 và đầu thập kỷ 80. Trong nhiều trường hợp, nguồn vốn nước ngoài bị chi phối bởi bên cung, đó là những chủ ngân hàng nói chung có ý định tốt đẹp song quá sốt sắng và thường đó là các nhà tài trợ nóng lòng muốn xây dựng nhanh các chương trình/dự án. Nguồn vốn tài trợ của nước ngoài thường vô tình làm dôi ra một số khoản tiền trong ngân sách Nhà nước để rồi những khoản tiền này được sử dụng cho những hoạt động đầu tư kém hiệu quả như các dự án lớn phục vụ cho lợi ích chính trị, các doanh nghiệp Nhà nước hoạt động không có hiệu quả và các hoạt động kinh doanh bị lỗ vốn. Nguồn vốn ODA như vậy ban đầu có vẻ như mang lại hiệu quả vì nó kích thích hoạt động kinh tế trong một vài năm thông qua việc tăng mức chi và tạm thời đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng GDP. Thậm chí một số hoạt động hỗ trợ kỹ thuật sử dụng viện trợ không hoàn lại thay vì xây dựng những năng lực bền vững của quốc gia thì lại làm mất đi những năng lực này.

Ngoài ra, vì phần lớn tiền viện trợ không được sử dụng một cách khôn khéo nên dần dần những nguồn vốn do nước ngoài cung cấp góp phần làm cho đồng nội tệ được đánh giá quá cao mà không nhận thấy được. Việc đồng nội tệ được đánh giá quá cao như vậy gây ảnh hưởng tới nông dân và các vùng nông thôn nơi hầu hết những người nghèo sinh sống, cũng như tạm thời hạ thấp giá trị thực của các khoản nợ hiện có và các thông tin về nợ được sử dụng để theo dõi tình hình nợ nước ngoài. Cuối cùng khi tỷ giá hối đoái được điều chỉnh lại thì các khoản nợ ưu đãi tính bằng đồng nội tệ bỗng chốc trở nên quá cao kéo theo một số tỷ lệ liên quan đến nợ cũng nhanh chóng tăng vọt. Hầu hết nguồn tài trợ nước ngoài, kể cả ODA, được cung cấp dưới dạng vốn vay nên việc trả nợ thường kéo theo những bước điều chỉnh nghiệt ngã, cắt giảm chi tiêu cho các dịch vụ xã hội, in tiền lạm phát để trả nợ (điều này cũng ảnh hưởng tới những đối tượng dễ bị tổn thương nhất) hay tăng các khoản thuế. Tình trạng đó kìm hãm sự phát triển của khu vực kinh tế ngoài quốc doanh lành mạnh và cuối cùng dẫn đến giảm việc làm. Cuối cùng, những sự mất cân đối về tài chính và cơ cấu nảy sinh làm cho quá trình phát triển bị mất ổn định và làm lung lay chính phủ của một số nước trong quá trình đó. Hơn nữa, không chỉ riêng các khoản nợ ngắn hạn mới gây ra tình trạng bất ổn định mà mọi khoản nợ nước ngoài rồi cũng trở thành nợ ngắn hạn một khi đến lúc phải trả.

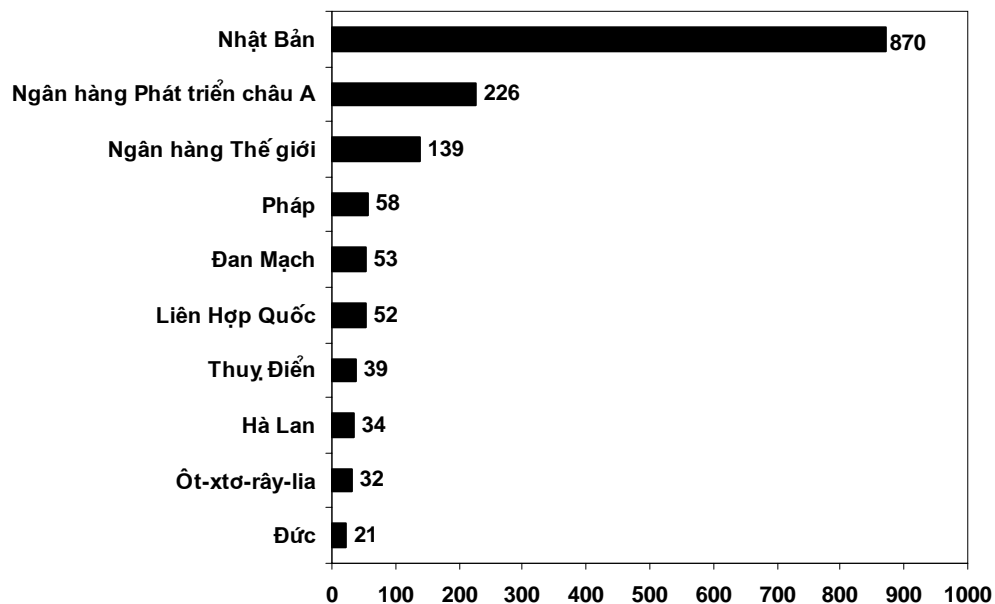
Điều trớ trêu là có rất ít các nước đang phát triển (chủ yếu là ở Đông Á) đã thực sự thành công trong 40 năm qua, vươn lên từ nước có thu nhập thấp trở thành nước có thu nhập trung bình và

một số nước có thu nhập cao, trên cơ sở sử dụng nguồn vốn tích lũy trong nước là chính với sự trợ giúp của một nguồn vốn nước ngoài và ODA hết sức hạn chế nhưng lại có ý nghĩa chiến lược. Mức tích lũy trong nước cao và gia tăng thể hiện năng lực sản xuất trong nước đang được phát triển ở mức độ cao và bền vững cũng như khả năng độc lập tự chủ đang được tăng cường. Những khoản tích lũy như vậy chủ yếu là do khu vực tư nhân ở các quốc gia đó tạo ra.

Mức nợ nước ngoài hiện nay của Việt Nam khá cao (vào khoảng 45% GDP) song hoàn toàn vẫn có thể kiểm soát được và mang tính bền vững. Tuy nhiên, Chính phủ Việt Nam có kế hoạch vay thêm những khoản kinh phí lớn trong mười năm tới, và khi mức tăng trưởng GDP được nâng cao các nhà đầu tư và cho vay nước ngoài có thể tiếp tục quan tâm tới Việt Nam và như vậy có thể nguồn vốn nước ngoài vào Việt Nam sẽ lại gia tăng. Hơn nữa, mức tích lũy trong nước vẫn còn tương đối thấp. Vì vậy, để tránh cái bẫy nợ nần và sự lệ thuộc vào viện trợ nước ngoài, cần phải kết hợp các biện pháp như tiếp tục cải cách chính sách và thể chế, phát triển một khu vực kinh tế tư nhân lành mạnh hơn nhiều để tạo ra các nguồn thu trong nước, các khoản tích lũy và thuế nhằm tài trợ bền vững cho sự nghiệp phát triển với mức độ ngày càng cao cũng như sử dụng nguồn vốn nước ngoài, kể cả ODA, một cách thận trọng và theo phương hướng chiến lược.

Nguồn: UNDP (tháng 12 năm 1998); Từ *Vietnam Economic Times* (tháng 1 năm 2001).

Biểu đồ 8: Giải ngân của 10 nhà tài trợ hàng đầu năm 2000
(dựa trên số liệu do các nhà tài trợ cung cấp có chỉnh lý theo niên lịch, Triệu USD)



Nguồn: Điều tra ODA của UNDP

1.3. Phân bổ ODA theo nhà tài trợ

Năm 2000, mười nhà tài trợ hàng đầu cung cấp hơn 93% tổng nguồn vốn ODA được giải ngân ở Việt Nam, trong đó riêng ba nhà tài trợ có mức giải ngân cao nhất chiếm tới 76%.

Nhật Bản củng cố vị trí là nhà tài trợ lớn nhất cho Việt Nam với mức giải ngân 870 triệu USD trong năm 2000. Ngân hàng Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JBIC) tăng mức giải ngân cho một số dự án quy mô lớn về giao thông và điện lực. Như vậy, ngành năng lượng tiếp nhận một nửa tổng mức giải ngân của JBIC trong năm 2000. Khoản vay theo chương trình Miyazawa chiếm 20%. Hầu hết số viện trợ còn lại được chi cho ngành giao thông để xây dựng đường quốc lộ, khôi phục cầu cống và phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn. Nguồn viện trợ không hoàn lại của JICA nói chung là ổn định so với năm 1999 và hầu hết được phân bổ cho các lĩnh vực đào tạo, giao thông, y tế và quản lý kinh tế. JICA tăng mức giải ngân cho các chương trình cấp thoát nước đô thị. Công trình cải tạo bệnh viện Bạch Mai về cơ bản được hoàn thành trong năm 2000, do vậy làm giảm mức giải ngân cho ngành y tế. Tuy nhiên, một dự án mới hỗ trợ công tác quản lý ở bệnh viện này đã được ký năm 2000, và như vậy có khả năng mức giải ngân cho ngành y tế sẽ lại tăng lên.

ADB là nhà tài trợ lớn thứ hai cho Việt Nam trong năm 2000 với mức giải ngân hơn 226 triệu USD. Giao thông vẫn là ngành tiếp nhận nhiều viện trợ nhất của ADB (hơn 54 triệu USD), thứ hai là ngành công nghiệp với mức giải ngân 47 triệu USD cho việc thực hiện chương trình cải cách công nghiệp nhằm khuyến khích sự phát triển mạnh mẽ hơn của khu vực tư nhân và nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp Nhà nước. Sự hỗ trợ của ADB đối với ngành năng lượng giảm xuống, điều đó thể hiện ở mức giải ngân cho các dự án khôi phục nhà máy điện và phân phối điện thấp hơn so với trước đây. Tương tự, mức giải ngân của ADB cho chương trình hỗ trợ ngành tài chính cũng giảm đáng kể. Song ADB lại tăng mức giải ngân cho các lĩnh vực nông nghiệp và cơ sở hạ tầng nông thôn, thủy lợi và phòng chống lũ lụt, cấp nước và vệ sinh môi trường.

Mức giải ngân của **Ngân hàng Thế giới** (WB) giảm một chút từ 158 triệu USD năm 1999 xuống còn 139 triệu USD năm 2000, phần lớn do dự án khôi phục nhà máy điện đã kết thúc. Mức giải ngân cho phát triển nông thôn tăng lên trong năm 2000 và đây là lĩnh vực được WB hỗ trợ nhiều nhất. Chương trình tài trợ nông thôn của WB là chương trình lớn nhất trong lĩnh vực này với tổng mức cam kết 122 triệu USD chủ yếu mang tính chất giải ngân nhanh. WB đã cam kết cung cấp thêm 55 triệu USD để cải thiện các đường giao thông nông thôn nhằm tăng cường khả năng tiếp cận cho người nghèo nông thôn. Mức giải ngân cho ngành giao thông giảm xuống do dự án xây dựng đường quốc lộ số 1 đã kết thúc, và do vậy đây là ngành tiếp nhận tài trợ lớn thứ hai của WB. Những dự án mới được phê duyệt trong năm 2000 và sẽ giải ngân trong tương lai là dự án chăm sóc sức khỏe cho người nghèo (với mức cam kết 230 triệu USD), dự án năng lượng nông thôn và dự án giao thông ở đồng bằng sông Cửu Long. Tương tự, Chương trình tín dụng hỗ trợ xoá đói giảm nghèo (PRSC) cũng sẽ góp phần tăng mức giải ngân trong những năm tới.

Pháp tiếp tục là nhà tài trợ lớn thứ tư trong năm 2000 với mức giải ngân 58 triệu USD, tuy có giảm 13 triệu USD so với năm 1999, chủ yếu do dự án nhà máy đường Quảng Ngãi và dự án nhà máy mía đường Tây Ninh đã kết thúc. Pháp chủ yếu giải ngân cho các lĩnh vực phát triển con người, nông nghiệp, truyền thông và cơ sở hạ tầng. Khoản giải ngân lớn nhất, chiếm tới 1/4 tổng mức giải ngân của năm 2000, được dành cho lĩnh vực phát triển nguồn nhân lực - một nửa trong số này là dự án hỗ trợ học sinh học tiếng Pháp. Một phần ba tiếp tục được chi cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng trong các lĩnh vực năng lượng, giao thông, phát triển đô thị, nước sạch và vệ sinh môi trường.

Đan Mạch tăng mức giải ngân gần 70% từ 37 triệu USD năm 1999 lên tới 53 triệu USD năm 2000, tăng vị trí xếp hạng của nhà tài trợ này từ thứ 9 lên thứ 5. Mức giải ngân cho lĩnh vực tài nguyên thiên nhiên tăng 20 triệu USD trong năm 2000 do đẩy nhanh tốc độ thực hiện các chương trình hỗ trợ về cấp nước và vệ sinh môi trường nông thôn và đô thị.

Tổng mức giải ngân của **các tổ chức thuộc Liên Hợp Quốc** trong giai đoạn 1998 - 2000 khá ổn định (52 - 53 triệu USD). Năm 2000, các tổ chức thuộc LHQ giải ngân hơn 52 triệu USD, hầu hết là viện trợ không hoàn lại thông qua các dự án hỗ trợ kỹ thuật. Trong số các tổ chức đó, UNDP cùng với các quỹ do tổ chức này quản lý vẫn là nhà tài trợ lớn nhất năm 2000, tiếp theo là UNICEF. Sự hỗ trợ kỹ thuật của UNDP ngày càng tập trung nhiều hơn cho lĩnh vực tăng cường

chính sách và thể chế. Ngành y tế tiếp nhận hầu hết viện trợ của các tổ chức thuộc LHQ, đặc biệt là WHO, UNFPA và UNICEF, lên tới 11 triệu USD. Khoản viện trợ này được cung cấp cho các chương trình tiêm chủng mở rộng, các chương trình thuốc và y tế quốc gia, chăm sóc sức khỏe ban đầu và dinh dưỡng, tăng cường sức khỏe sinh sản. Cũng có những khoản viện trợ khá lớn dành cho các lĩnh vực phát triển xã hội, tăng cường thể chế, giáo dục, phát triển nông thôn và tài nguyên thiên nhiên.

Thụy Điển vẫn tiếp tục hỗ trợ mạnh mẽ cho ngành năng lượng, thể hiện qua mức giải ngân 19 triệu USD cho ngành này. Tuy nhiên, tổng mức giải ngân giảm 18% xuống còn 39 triệu USD trong năm 2000. Mức giải ngân giảm ở hầu hết tất cả các ngành do Thụy Điển tài trợ, đặc biệt là y tế, nguồn nhân lực và phát triển xã hội.

Khoản viện trợ khoảng 33 triệu USD của **Hà Lan** chủ yếu dành cho lâm nghiệp và bảo tồn đa dạng sinh học, quản lý tổng hợp tài nguyên nước và ngành y tế. Trên cơ sở phối hợp với UNDP và Bộ NN&PTNT, Hà Lan đang tích cực đẩy mạnh hoạt động của Nhóm đối tác về giảm nhẹ hậu quả thiên tai, đặc biệt ở các tỉnh miền Trung.

Mức giải ngân của **Ốt-xtrây-li-a** giảm 1/3 xuống còn khoảng 31 triệu USD trong năm 2000 chủ yếu do dự án xây dựng cầu Mỹ Thuận đã kết thúc cũng như do mức giải ngân cho lĩnh vực phát triển nguồn nhân lực giảm xuống.

Mức giải ngân của **Đức** giảm xuống còn 21 triệu USD trong năm 2000. Phần lớn mức giảm này diễn ra trong ngành công nghiệp do kết thúc dự án tài trợ các khoản ngoại hối cần thiết để nhập khẩu nguyên vật liệu cũng như do kết thúc các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng trong ngành năng lượng, cấp nước và y tế (kế hoạch hoá gia đình).

Nhóm **các nhà tài trợ song phương** cung cấp khoảng 73% nguồn vốn ODA được giải ngân, trong đó riêng Nhật Bản chiếm tới 54%. Viện trợ cung cấp thông qua **các tổ chức NGO quốc tế** trị giá khoảng 83 triệu USD/năm. Các dự án NGO tiếp tục tiến hành chuyển giao những tri thức và phương pháp thực tiễn có giá trị của quốc tế cho Việt Nam, đặc biệt thông qua các chương trình xoá đói giảm nghèo ở cấp huyện và cấp xã.

Hộp 3: Xây dựng tầm nhìn chung và quan hệ đối tác cho mười năm tới

Trong hầu hết ba năm vừa qua, Chính phủ Việt Nam tích cực xây dựng Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội 10 năm giai đoạn 2001 - 2010. Chiến lược 10 năm này đã được xem xét, thảo luận và thông qua tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 9 vào tháng 4 năm 2001. Chiến lược phát triển mới nhằm đề ra phương hướng chiến lược chung cũng như những biện pháp cải cách quan trọng về chính sách và thể chế để giúp Việt Nam tranh thủ những cơ hội mới và giải quyết những thách thức mới trong thời gian 5 và 10 năm tới. Các mục tiêu phát triển là đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế cao và bền vững, tiếp tục hội nhập kinh tế quốc tế, công nghiệp hoá và hiện đại hoá, phát triển dựa vào tri thức nhiều hơn, tiếp tục đẩy mạnh công cuộc xoá đói giảm nghèo và cải thiện đáng kể chỉ số phát triển con người của Việt Nam.

Đầu năm 1999, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư giao cho UNDP trách nhiệm giúp Chính phủ tiến hành nghiên cứu cơ sở về các vấn đề chiến lược trong bốn lĩnh vực có ý nghĩa quan trọng đối với Việt Nam trong tương lai. Ngoài ra, Chính phủ đã đề nghị UNDP tổ chức một loạt hội nghị bàn tròn cấp cao và hội thảo chuyên đề giữa các cán bộ cấp cao và chuyên gia của Chính phủ với cộng đồng quốc tế. Một dự án nghiên cứu về các vấn đề chính sách được xây dựng và thực hiện tại Viện Chiến lược Phát triển thuộc Bộ KH&ĐT. Viện này có trách nhiệm hỗ trợ cho Ban soạn thảo Chiến lược của Chính phủ do Thủ tướng làm Trưởng Ban. Sau đó, UNDP huy động thêm sự hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật của một số đối tác hợp tác phát triển khác, đặc biệt là các tổ chức AusAID, SIDA Thụy Điển và UNIDO.

Trong 6 tháng cuối năm 1999 và 6 tháng đầu năm 2000, dự án do UNDP hỗ trợ đã tiến hành nghiên cứu các vấn đề chính sách mang tính chiến lược trong bốn lĩnh vực có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với sự phát triển của Việt Nam trong tương lai: **1. Vai trò của Nhà nước và thị trường ở Việt Nam; 2. Toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế; 3. Phát triển và việc làm nông thôn; 4. Khoa học, công nghệ phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá và phát triển dựa trên tri thức.**

Ngoài các hội thảo chuyên đề nhằm chia sẻ ý tưởng giữa các chuyên gia trong nước và quốc tế, ba hội nghị bàn tròn cấp cao đã được tổ chức lần lượt vào tháng 6 năm 2000, tháng 11 năm 2000 và tháng 6 năm 2001. Hội nghị bàn tròn thứ nhất thảo luận về các kết quả nghiên cứu cơ sở phục vụ cho việc soạn thảo Chiến lược, Hội nghị bàn tròn thứ hai thảo luận về Dự thảo đầu tiên của Chiến lược 10 năm, và Hội nghị bàn tròn thứ ba thảo luận về việc triển khai thực hiện Chiến lược. Các Hội nghị bàn tròn đã thu hút sự tham gia tích cực của rất nhiều cán bộ cấp cao Việt Nam cũng như đại diện của cộng đồng tài trợ quốc tế và các tổ chức NGO. Các Hội nghị này nhận được sự quan tâm chỉ đạo và tham gia tích cực của nhiều cán bộ cấp cao phía Việt Nam như Ngài Nguyễn Tấn Dũng - Phó Thủ tướng Thường trực, Ngài Nguyễn Khánh - Nguyên Phó Thủ tướng, Trưởng Ban soạn thảo Báo cáo Chính trị; Ngài Trần Xuân Giá - Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư, và lãnh đạo của tất cả các cơ quan nghiên cứu chủ chốt như Ban Nghiên cứu và Cố vấn của Thủ tướng, Trung tâm Khoa học xã hội và Nhân văn Quốc gia, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương và Viện Chiến lược Phát triển. Tham dự các Hội nghị về phía quốc tế có các vị Đại sứ và tham tán về viện trợ phát triển của nhiều nước, các vị Trưởng Đại diện Thường trú của ADB, IMF, Ngân hàng Thế giới, các tổ chức thuộc LHQ, nhiều tổ chức NGO và một nhóm các chuyên gia quốc tế nổi tiếng.

Các Hội nghị bàn tròn có nội dung hết sức phong phú, góp phần tiếp tục xây dựng sự hiểu biết chung về một số thách thức ở phía trước và cách thức hỗ trợ hiệu quả nhất của cộng đồng phát triển. Nhiều vị Đại sứ cho rằng những hội nghị về chiến lược quốc gia được tổ chức trên tinh thần cởi mở như vậy là “*rất đáng lưu ý và có ý nghĩa đặc biệt không chỉ đối với Việt Nam mà còn đối với bất kỳ nước nào*”.

Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Trần Xuân Giá cho rằng: “*Những cuộc tham vấn này đã diễn ra hơn một năm qua và đạt được thành công to lớn. Thành công này không những do có sự đóng góp cho việc soạn thảo Chiến lược và những gợi ý đối với việc thực hiện Nghị quyết của Đại hội Đảng mà còn do chúng ta đã xích lại gần nhau hơn, hiểu nhau nhiều hơn và điều đó gợi mở con đường hợp tác không chỉ dừng lại ở đây mà sẽ tiếp tục lâu dài trong tương lai*”.

Phó Thủ tướng Thường trực Nguyễn Tấn Dũng nhấn mạnh rằng bước quan trọng tiếp theo là đảm bảo thực hiện thành công Chiến lược. Phó Thủ tướng nói: “*Chúng tôi cho rằng vào thời điểm này không có gì quan trọng hơn là đưa các quyết định trong Chiến lược vào cuộc sống để Việt Nam có thể tiếp tục tiến nhanh và vững chắc trên con đường công nghiệp hoá, hiện đại hoá, tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập với nền kinh tế quốc tế nhằm thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh*”.

1.4 Các chiều hướng phân bổ ODA theo vùng lãnh thổ

Phần này phân tích tình hình phân bổ ODA theo vùng lãnh thổ ở Việt Nam. Để phục vụ cho mục đích này, các dự án được phân thành ba loại: (i) “Cấp Trung ương/quốc gia”, tức là những chương trình/dự án ODA do các cơ quan Trung ương thực hiện nhưng về nguyên tắc nhằm phục vụ cho lợi ích quốc gia nói chung (ví dụ các khoản vay hỗ trợ cán cân thanh toán cho mục đích chung); (ii) “Quy mô toàn quốc”, tức là những chương trình/dự án ODA được thực hiện trên phạm vi toàn quốc chứ không phải cho bất cứ một tỉnh nào (ví dụ các chiến dịch tiêm chủng quốc gia); và (iii) “Cấp tỉnh”, tức là những chương trình/dự án ODA được phân bổ cho các tỉnh/thành phố, trong đó có Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Hải Phòng. Với trọng tâm là nhóm dự án thứ ba, phần này phân tích tình hình giải ngân cho các tỉnh và thành phố. Kết quả phân tích được trình bày trong Bảng 1.

Qua tình hình phân bổ ODA theo vùng lãnh thổ, có thể rút ra một số kết luận. Thứ nhất, kể từ năm 1995 đến nay, tỷ trọng các chương trình/dự án ODA cấp tỉnh đã tăng lên khá nhiều (xem Bảng 1). Tỷ trọng các chương trình/dự án ODA ở cấp Trung ương/quốc gia và có quy mô toàn quốc chiếm khoảng 70% tổng mức giải ngân ODA trong năm 1995, song tình hình trong năm 2000 gần như theo hướng ngược lại, cụ thể là mức giải ngân cho các tỉnh lên tới 66% tổng nguồn vốn ODA. Tuy nhiên, tỷ trọng ODA phân bổ cho các tỉnh đã giảm một chút từ 70% năm 1999 xuống còn 66% năm 2000. Nhìn chung, dường như có xu hướng tăng cường phân cấp trong việc quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA, điều đó được thể hiện ở chỗ viện trợ phát triển ngày càng được phân bổ nhiều hơn cho các chương trình/dự án ở cấp địa phương.

Bảng 1: Phân bổ ODA cho các vùng và các thành phố (Triệu USD)

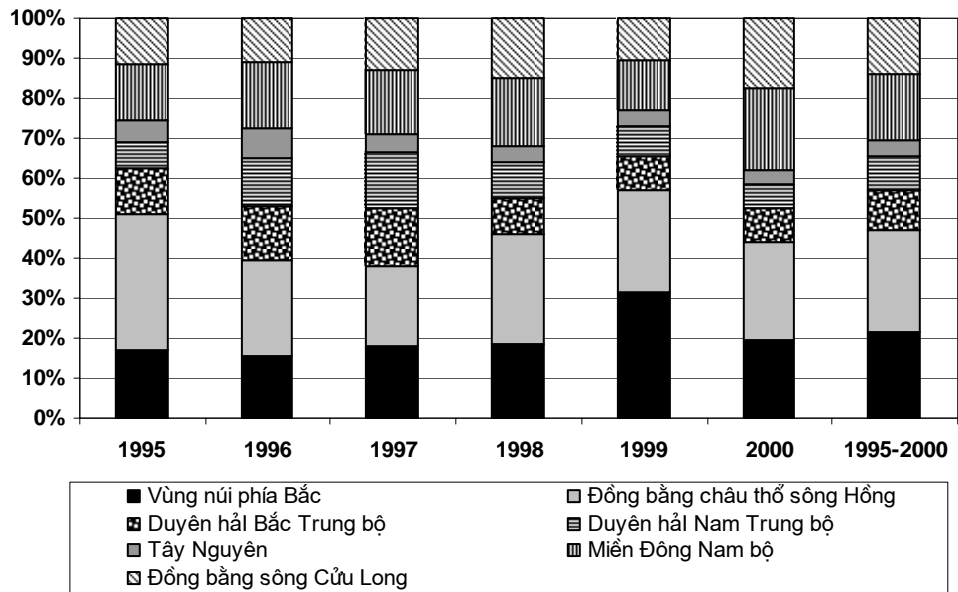
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	95-2000
Vùng núi phía Bắc	38,8	51,3	78,0	128,0	284,2	185,3	765,6
Châu thổ sông Hồng	78,4	78,4	88,5	191,9	233,0	232,2	902,4
Trong đó - Hà Nội	41,2	29,6	31,4	71,8	89,4	83,7	347,1
Duyên hải B. T. Bộ	27,0	43,9	63,2	61,9	73,6	82,1	351,7
Duyên hải N. T. Bộ	14,3	39,2	62,0	63,0	70,8	57,1	306,4
Tây Nguyên	12,8	23,8	18,3	26,4	33,4	35,6	150,3
Đông Nam bộ	31,9	54,2	70,1	119,5	115,3	194,7	585,7
trong đó - TP HCM	11,2	24,3	37,8	50,9	50,9	49,6	224,7
Đ.B. sông Cửu Long	27,0	36,1	58,0	105,9	94,3	166,8	488,1
Tổng cộng	230,2	326,9	438,2	696,9	904,8	954,1	4122,0

Thứ hai, tất cả các vùng đều được hưởng lợi từ mức tăng chung của nguồn vốn ODA trong sáu năm qua, song mức độ hưởng lợi của các vùng không giống nhau. Miền Đông Nam bộ và đồng bằng sông Cửu Long có tỷ trọng ODA cao hơn so với các vùng khác do việc giải ngân cho nhà máy điện Phú Mỹ. Mức giải ngân cho vùng núi phía Bắc, một trong những vùng nghèo nhất Việt Nam, giảm mạnh trong năm 2000 do mức đầu tư cho nhà máy điện Phả Lại giảm. Mức ODA phân bổ cho vùng duyên hải Nam Trung bộ cũng giảm do có một số dự án lớn đã kết thúc trong năm 2000. Nếu tính tổng cộng các năm 1995 - 2000, thì vùng đồng bằng Châu thổ sông Hồng có mức giải ngân ODA cao nhất (xem Bảng 1 và Biểu đồ 10). Vùng Tây Nguyên, cũng là một vùng có tỷ lệ nghèo đói cao, không những có tốc độ tăng trưởng chậm nhất mà còn tiếp nhận ít ODA nhất trong năm 2000 cũng như trong toàn bộ giai đoạn này.

Biểu đồ 10 trình bày các số liệu về mức ODA bình quân đầu người ở bảy vùng của Việt Nam. Những con số này cho thấy sự chênh lệch giữa các vùng đã gia tăng trong những năm gần đây. Mức ODA bình quân đầu người ở **vùng núi phía Bắc** sau bốn năm tăng liên tục đã giảm đáng kể trong năm 2000. Tuy nhiên, cần thận trọng khi đưa ra nhận định về sự thay đổi như vậy vì mức đầu tư ODA cho vùng này giảm xuống chủ yếu là vì công trình xây dựng nhà máy nhiệt điện Phả Lại do JBIC tài trợ đã kết thúc. Trên thực tế, ODA bình quân đầu người ở vùng núi phía Bắc ở mức hơn 14 USD, như vậy vẫn cao hơn mức trung bình quốc gia là 12,50 USD.

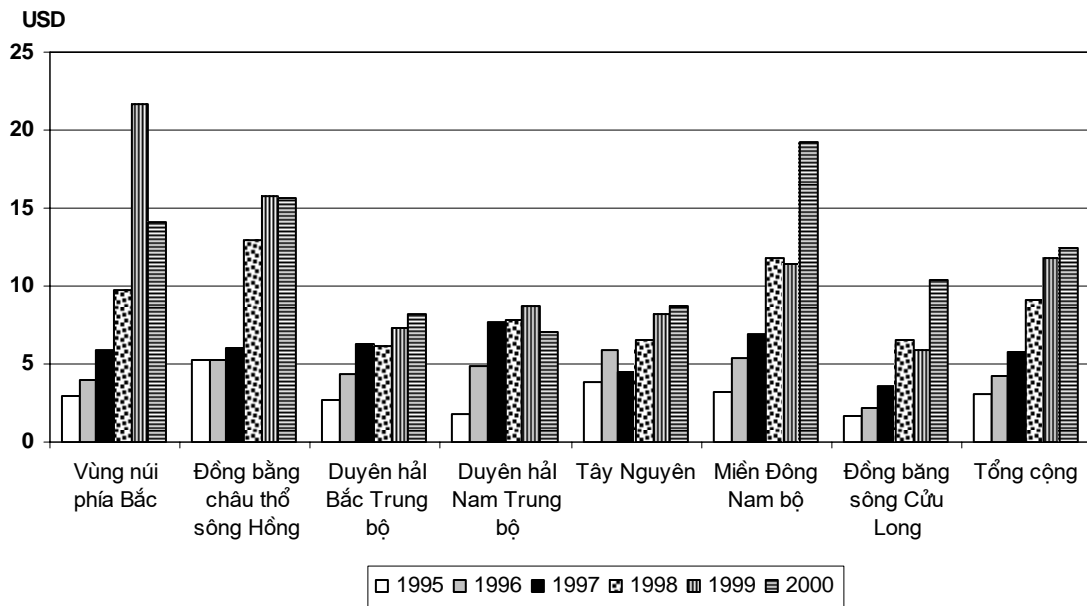
Miền Đông Nam bộ tiếp nhận nhiều ODA hơn trong năm 2000 chủ yếu do mức giải ngân cho nhà máy điện Phú Mỹ tăng lên. Mức ODA bình quân đầu người ở miền Đông Nam bộ là cao nhất trong tất cả các vùng của Việt Nam. Tương tự, **đồng bằng Châu thổ sông Hồng** cũng tiếp nhận tỷ trọng ODA trên mức trung bình và là vùng có mức ODA bình quân đầu người cao thứ hai trong toàn quốc. **Đồng bằng sông Cửu Long**, vùng đông dân nhất trong cả nước, tiếp nhận ít ODA hơn. Mức ODA bình quân đầu người ở **miền Trung** Việt Nam cũng thấp hơn nhiều so với mức trung bình quốc gia.

Biểu đồ 9: Phân bổ ODA theo vùng lãnh thổ (%) 1995-2000



Nguồn: Điều tra ODA của UNDP

Biểu đồ 10: ODA tính theo đầu người ở các vùng



Nguồn: Điều tra ODA của UNDP

Có thể chấp nhận được sự chênh lệch khá lớn về mức ODA bình quân đầu người giữa các vùng của Việt Nam nếu như sự phân bổ ODA theo vùng lãnh thổ phù hợp hơn với tình hình phân bố nghèo đói trong cả nước và nếu như nguồn vốn ODA tăng thêm ngày càng mang lại lợi ích cho người nghèo. Ba vùng tập trung gần 2/3 số người nghèo của Việt Nam là vùng núi phía Bắc (gần 8

triệu người - 28%), đồng bằng sông Cửu Long (hơn 6 triệu người - 21%) và vùng duyên hải Bắc Trung bộ (5 triệu người - 18%). Tuy nhiên, nếu chúng ta xét mức ODA bình quân đầu người *nghèo* ở mỗi vùng thì thấy rõ rằng những vùng này không nhất thiết phải tiếp nhận tỷ trọng ODA cao hơn.

2. Một số diễn biến gần đây về các vấn đề thực hiện ODA

Qua tám hội nghị của Nhóm tư vấn (CG) được tổ chức từ năm 1993 đến nay, mức cam kết trung bình hàng năm của các nhà tài trợ vào khoảng 2,2 tỷ USD và đạt con số tổng cộng trên 17,5 tỷ USD. Tổng trị giá các chương trình/dự án ODA trong giai đoạn từ 1993 đến tháng 8 năm 2001 đạt gần 14 tỷ USD. Theo kết quả điều tra ODA do UNDP tiến hành, ước tính tổng mức giải ngân trong thời gian này là 9,2 tỷ USD. Tuy nhiên, những số liệu trên cho thấy còn khoảng 5 tỷ USD vẫn chưa được giải ngân.

Trong một số trường hợp, các chương trình/dự án rõ ràng nhìn thấy trước khả năng có thể giải ngân dần trong suốt thời gian thực hiện dự án. Trong một số trường hợp khác, có khoảng thời gian trống từ khi nhà tài trợ đưa ra cam kết cho đến khi tiến hành giải ngân trên thực tế vì những lý do gây trì hoãn không lường trước được. Một trong những nguyên nhân gây ra sự trì hoãn như vậy là do mức cam kết ODA tăng mạnh và khá đột ngột. Kể từ năm 1993 đến nay, con số các tổ chức tài trợ triển khai hoạt động và mở rộng chương trình hỗ trợ tại Việt Nam tăng lên nhanh chóng. Điều này rõ ràng đã gây sức ép đối với năng lực của Chính phủ, đặc biệt ở chỗ Chính phủ phải tìm hiểu rất nhiều thủ tục và điều kiện của các nhà tài trợ. Vì vậy, Chính phủ Việt Nam đã, và về nhiều mặt vẫn đang, phải thực hiện một chương trình cải cách khá quyết liệt nhằm tăng cường khuôn khổ pháp lý, thể chế và năng lực để có thể tiếp thu một cách hiệu quả nguồn vốn ODA đang ngày càng tăng.

Trong những năm vừa qua, Việt Nam cùng với các đối tác hợp tác phát triển của mình đã đạt được kết quả đáng kể trong những lĩnh vực liên quan tới công tác điều phối và thực hiện các chương trình/dự án ODA. Năng lực của phía Việt Nam đã được tăng cường, vai trò và trách nhiệm đã được xác định rõ hơn và việc công khai ngân sách Nhà nước đã được cải thiện. Đặc biệt, Chương trình Đầu tư công cộng và Kiểm điểm chi tiêu công cộng đã góp phần tăng cường tính công khai minh bạch trong lĩnh vực tài chính công, và điều đó tạo thuận lợi cho việc xác định những lĩnh vực hợp tác quốc tế mới. Sau khi có thêm kinh nghiệm hoạt động tại Việt Nam, các nhà tài trợ đã xúc tiến xây dựng quan hệ đối tác theo hướng gắn với kết quả nhiều hơn nhằm tăng cường đối thoại chính sách với Chính phủ cũng như phối hợp với nhau chặt chẽ hơn, trong đó có việc thực hiện những sáng kiến nâng cao mức độ hài hoà về thủ tục ODA giữa các nhà tài trợ (xem Hộp 5).

Công tác quản lý và điều phối ODA được cải thiện đã mang lại một số kết quả đáng lưu ý, trong đó có việc rút ngắn giai đoạn chuẩn bị dự án và tăng giải ngân tới mức kỷ lục là 1,6 tỷ USD trong năm 2000.

Những bước cải thiện về khuôn khổ pháp lý

Nghị định 17/2001/NĐ-CP của Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý và sử dụng ODA có hiệu lực từ ngày 19 tháng 5 năm 2001, thay thế cho Nghị định 87 với ý nghĩa là khuôn khổ pháp lý cơ bản về ODA. Nghị định này là khuôn khổ pháp lý toàn diện cho toàn bộ chu kỳ viện trợ từ khâu huy động viện trợ đến khâu thực hiện, theo dõi và đánh giá dự án. Trong Bản tin quý 2 năm 2001 của mình, Bộ KH&ĐT trình bày một số chi tiết so sánh giữa Nghị định 17 hiện hành với Nghị định 87 trước đây và xác định những nét mới như sau:

1. **Sắp xếp lại các lĩnh vực ưu tiên sử dụng ODA**, và giờ đây ưu tiên hàng đầu dành cho xoá đói giảm nghèo, nông nghiệp và phát triển nông thôn, đặc biệt ở các vùng nông thôn, hẻo lánh và vùng sâu, vùng xa.

2. **Tăng cường phân cấp quyền hạn phê duyệt dự án** trên cơ sở xác định rõ vai trò của tất cả các bên tham gia để đảm bảo thực hiện tốt công tác quản lý Nhà nước đối với các nguồn vốn ODA. Điều đáng lưu ý là giờ đây các cơ quan chủ quản có quyền thông qua những dự án hỗ trợ kỹ thuật có mức vốn dưới 1.000.000 USD, như vậy đã tăng gấp đôi so với mức 500.000 USD trước đây. Nghị định cũng quy định việc **phân cấp quyền hạn phê duyệt những nội dung điều chỉnh của các dự án ODA trong quá trình thực hiện**.
3. **Xác định rõ trách nhiệm và bổn phận của các Ban chuẩn bị chương trình/dự án ODA và các Ban quản lý chương trình/dự án ODA.** Điều 13 của Nghị định quy định những nhiệm vụ của Ban chuẩn bị chương trình/dự án ODA, trong đó có việc nghiên cứu, nắm vững các quy định của Nhà nước Việt Nam và Nhà tài trợ về quá trình chuẩn bị và thực hiện chương trình/dự án cũng như lập kế hoạch chuẩn bị chương trình/dự án trình Cơ quan chủ quản phê duyệt. Việc thực hiện tốt những nhiệm vụ này có thể giải quyết các vấn đề lớn về công tác lập kế hoạch và mang lại tác động tích cực đối với quá trình thực hiện dự án.
4. **Điều chỉnh cho hài hoà với các quy định pháp lý khác trên cơ sở xem xét tính chất của các dự án ODA.** Ví dụ, Nghị định yêu cầu “trong quá trình thẩm định, cơ quan chủ trì tổ chức thẩm định phải xem xét các nội dung đã thoả thuận với Nhà tài trợ, ý kiến thẩm định của Nhà tài trợ hoặc đại diện của Nhà tài trợ. Ý kiến đồng thuận hoặc ý kiến khác nhau giữa các bên phải được phản ánh trong báo cáo thẩm định” (Điều 18.6) hoặc trong quá trình chuẩn bị dự án.
5. **So với Nghị định 87/CP, Nghị định 17/CP có những quy định bổ sung về các loại vốn,** như vốn đối ứng chuẩn bị chương trình/dự án ODA, vốn đối ứng chuẩn bị thực hiện, thực hiện chương trình/dự án ODA, vốn ứng trước để thực hiện chương trình/dự án ODA (Điều 27). Trên thực tế, việc thể chế hoá những nguồn vốn như vậy tạo cơ sở vững chắc để xác định các nguồn tài chính cần thiết (kể cả ngân sách Nhà nước), lập kế hoạch tài chính và tiến hành giải ngân theo kế hoạch. Những quy định này sẽ góp phần giải quyết tình trạng chậm trễ như đã từng xảy ra với nhiều dự án hiện đang triển khai do thiếu vốn đối ứng.
6. **Giao thêm trách nhiệm cho các cơ quan quản lý Nhà nước về ODA ở cấp vĩ mô.** Về cơ bản, đây là nhiệm vụ chỉ đạo và hỗ trợ các cơ quan cấp dưới trong quá trình huy động, thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA, như soạn thảo và phổ biến các văn bản hướng dẫn kỹ thuật về những hoạt động/lĩnh vực cụ thể trong chu kỳ dự án phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao.
7. **Theo dõi và đánh giá chương trình/dự án ODA.** Nhằm khắc phục những thiếu sót trong công tác theo dõi, đánh giá các chương trình/dự án ODA hiện nay, Nghị định 17/CP có một chương riêng (Chương VI), bao gồm bốn điều, quy định rõ chế độ báo cáo, quyền và nghĩa vụ của các cơ quan có liên quan cũng như của Ban quản lý chương trình/dự án ODA trong công tác theo dõi, đánh giá này.

Tăng cường phân cấp quản lý viện trợ phi chính phủ nước ngoài

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ nước ngoài ngày 26 tháng 4 năm 2001 đã có hiệu lực thi hành và thay thế cho Quyết định số 28 ngày 23 tháng 2 năm 1999.

Theo Bộ KH&ĐT, so với Quyết định số 28, Quyết định mới này đã mở rộng phạm vi phân cấp quản lý và cho phép các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Thủ trưởng cơ quan Trung ương của các đoàn thể và các tổ chức nhân dân (hay cơ quan có thẩm quyền quyết định thành lập các đoàn thể và các tổ chức nhân dân mà không có cơ quan Trung ương) được

quyền phê duyệt các chương trình/dự án có mức vốn dưới 500.000 USD, các khoản viện trợ phi dự án có trị giá dưới 200.000 USD và mọi khoản cứu trợ khẩn cấp có địa chỉ cụ thể.

Hộp 4: Tiến tới làm hài hoà các thủ tục ODA: góp vốn trong phạm vi các chương trình

Một số báo cáo nghiên cứu được thực hiện trong năm 2000 - 2001 đã kết luận rằng cần phải làm hài hoà các thủ tục ODA, tốt nhất là cho phù hợp với các thủ tục của Chính phủ. Tuy có những lý lẽ không thể phủ nhận về sự cần thiết phải làm hài hoà các thủ tục - nhằm nâng cao hiệu quả ODA và giảm các chi phí giao dịch - song kết quả đạt được chưa đáng là bao.

Một số kết luận chung được rút ra là: để tập trung nguồn vốn theo hướng hạn chế số lượng và tăng quy mô các dự án, các nhà tài trợ cần giảm các chi phí giao dịch; cần tập trung hỗ trợ cho một số ít tỉnh và/hoặc ngành thay vì thực hiện giải ngân một cách dàn trải. Cũng có đề xuất là từng nhà tài trợ và/hoặc nhóm các nhà tài trợ nên tập hợp các dự án của mình thông qua việc phối hợp hay đồng tài trợ trong khuôn khổ mang tính chương trình nhiều hơn.

Đề xuất trên có thể thực hiện khá dễ dàng với loại hình hỗ trợ kỹ thuật, cụ thể là một số nhà tài trợ có thể cùng nhau góp vốn để mời chuyên gia cố vấn hay huy động các yếu tố đầu vào khác. Việc “góp vốn” như vậy có thể mang lại lợi ích là giảm khả năng xảy ra sự trùng lặp giữa các nhà tài trợ và góp phần giảm bớt việc giao dịch của Chính phủ với các nhà tài trợ trong quá trình thực hiện chuyển giao vốn ở bất cứ mức độ nào.

Đợt đánh giá nhu cầu phát triển hệ thống pháp luật (LNA) hiện nay là một ví dụ về việc góp vốn. Sự tham gia của các nhà tài trợ trong LNA không chỉ trên phương diện tài chính mà còn là biểu hiện của tinh thần chủ động. Các nhà tài trợ xúc tiến việc tham vấn ngay từ đầu và đi đến nhất trí về vai trò tham gia của mỗi bên. Nhiều cơ chế thực hiện LNA đã được đề ra như Ban chỉ đạo cấp cao để hướng dẫn về mặt chính sách và điều phối sự tham gia liên ngành, năm Nhóm công tác của các chuyên gia trong nước có nhiệm vụ cung cấp tư liệu chuyên môn và phối hợp với các chuyên gia quốc tế do các nhà tài trợ đài thọ kinh phí, và Ban thư ký có nhiệm vụ hỗ trợ các hoạt động quản lý thường nhật.

UNDP và Ngân hàng Thế giới đã ký thoả thuận chia sẻ kinh phí, trong đó quy định cả hai bên cùng cấp vốn thông qua một dự án do UNDP tài trợ hiện đang triển khai; các nhà tài trợ song phương như AusAID, SIDA, DANIDA và Pháp cung cấp vốn thông qua một tài khoản đặc biệt do UNDP tạo ra, còn ADB trả lương trực tiếp cho chuyên gia của mình. UNDP quản lý các khoản đóng góp bằng tiền mặt và chỉ tạm ứng theo quý cho Ban thư ký của LNA và Ban thư ký phải nộp báo cáo tài chính định kỳ cho UNDP theo đúng các nguyên tắc về quản lý tài chính của tổ chức này.

Về đóng góp bằng hiện vật, DANIDA, JICA, SIDA và Pháp cung cấp chuyên gia kỹ thuật thường trú hay không liên tục và có trách nhiệm quản lý các chuyên gia của mình. Tóm lại, LNA là một dự án trợ giúp kỹ thuật mang tính chất chương trình, trong đó các nhà tài trợ quan tâm cùng góp vốn và các nguồn vốn này được quản lý theo các nguyên tắc khác nhau. Chính phủ thể hiện tinh thần làm chủ rõ rệt còn các nhà tài trợ thì tăng cường mạnh mẽ sự phối hợp và quan hệ đối tác của mình. Việc góp vốn trong phạm vi chương trình như vậy là một bước tiến lớn theo hướng thực hiện hài hoà các thủ tục ODA một cách hiệu quả.

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
BOP	Cán cân thanh toán
CG	Nhóm tư vấn
ESAF	Quỹ hỗ trợ điều chỉnh cơ cấu tăng cường
EU	Liên minh Châu Âu
FAO	Tổ chức Nông nghiệp và Lương thực Liên Hợp Quốc
FDI	Đầu tư trực tiếp của nước ngoài
GDP	Tổng thu nhập quốc nội
HCMC	Thành phố Hồ Chí Minh
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
JBIC	Ngân hàng Hợp tác quốc tế Nhật Bản
JICA	Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư (của Việt Nam)
NGO	Tổ chức phi chính phủ
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
PER	Kiểm điểm chỉ tiêu công cộng
PIP	Chương trình đầu tư công cộng
PRGF	Quỹ hỗ trợ tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo
PRSC	Quỹ tín dụng hỗ trợ xoá đói giảm nghèo
SAC	Quỹ tín dụng điều chỉnh cơ cấu
TA/TC	Hỗ trợ kỹ thuật/Hợp tác kỹ thuật
UN	Liên Hợp Quốc
UNDCP	Chương trình Phòng chống ma túy quốc tế của Liên Hợp Quốc
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
UNFPA	Quỹ Dân số Liên Hợp Quốc
UNHCR	Cao uỷ Liên Hợp Quốc về người tị nạn
UNICEF	Quỹ Nhi đồng Liên Hợp Quốc
WHO	Tổ chức Y tế thế giới
WB	Ngân hàng Thế giới

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Grant Thornton, *Nghiên cứu về hài hoà thủ tục giữa Chính phủ Việt Nam với các nhà tài trợ* (dự thảo), Hà Nội, 2001.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Bản tin hàng quý về ODA*, Chính phủ Việt Nam, Hà Nội, 2001.

Nhóm hành động chống đói nghèo, *Quốc gia hoá các mục tiêu phát triển quốc tế về xoá đói giảm nghèo cho Việt Nam* (dự thảo tham vấn), Hà Nội, 2001.

UNDP, *Tổng quan viện trợ phát triển chính thức - Việt Nam*, Hà Nội, 1999.

UNDP, *Tổng quan viện trợ phát triển chính thức - Việt Nam*, Hà Nội, 2000.

Tập thể các tổ chức thuộc LHQ tại Việt Nam, *Tiến độ thực hiện các Chỉ tiêu Phát triển quốc tế/Mục tiêu Phát triển của Thiên niên kỷ - Việt Nam*, Hà Nội, tháng 7 năm 2001.

Ngân hàng Thế giới, *Quyển tín dụng hỗ trợ xoá đói giảm nghèo*, www.worldbank.org.vn