

Tổng quan
Viện trợ phát triển chính thức
Việt Nam

Hà Nội
Tháng 12 năm 2000

MỤC LỤC

Tóm tắt.....
1. Bối cảnh quốc tế
2. Các chiều hướng ODA trong giai đoạn 1993 - 1999.....
3. Một vài nét về tình hình ODA trong năm 2000.....
4. Các vấn đề thực hiện ODA.....
Danh mục các từ viết tắt.....
Danh mục các tài liệu tham khảo.....

Danh mục các hộp

Hộp 1	Tại sao coi ODA là mục tiêu phát triển quốc tế?
Hộp 2	Từ sự hoài nghi cho đến việc đưa ra điều kiện, vai trò làm chủ và tính chọn lọc trong lĩnh vực viện trợ
Hộp 3	Đi tới sự thống nhất ý kiến về phát triển và hợp tác phát triển
Hộp 4	Viện trợ không chỉ đơn thuần là tiền bạc
Hộp 5	Tiền ít nhưng ý tưởng lớn: Luật Doanh nghiệp mới
Hộp 6	Vai trò làm chủ của quốc gia và các mối quan hệ đối tác mới đang hình thành - Đánh giá hợp tác kỹ thuật cho Việt Nam
Hộp 7	Tránh bẫy nợ nần và tình trạng phụ thuộc vào viện trợ nước ngoài
Hộp 8	Đánh giá viện trợ: Những gì phát huy hiệu quả, những gì không và tại sao?
Hộp 9	Xây dựng tầm nhìn chung về chiến lược phát triển cho 10 năm tới
Hộp 10	Khuôn khổ pháp lý đối với việc quản lý và sử dụng ODA
Hộp 11	Quan điểm của các Ban Quản lý chương trình/dự án về quản lý ODA - sự cần thiết phải phân cấp
Hộp 12	Báo cáo đánh giá chi phí giao dịch viện trợ: Tiến tới áp dụng phương thức hỗ trợ theo chương trình nhiều hơn?

Danh mục các biểu đồ và các bảng

Bảng 1	Tình hình phân bổ ODA cho các vùng và thành phố
Bảng 2	Dự kiến kế hoạch cấp kinh phí cho phát triển của Chính phủ, giai đoạn 2001 - 2005
Biểu đồ 1:	ODA toàn cầu 1982 - 1998
Biểu đồ 2:	Các chiều hướng chung về ODA, giai đoạn 1993 - 1999
Biểu đồ 3:	Giải ngân ODA cho các cơ sở hạ tầng trọng điểm
Biểu đồ 4:	Giải ngân ODA cho phát triển con người
Biểu đồ 5:	10 ngành tiếp nhận nhiều ODA nhất trong năm 1999
Biểu đồ 6:	Các loại hình ODA được giải ngân trong năm 1999
Biểu đồ 7:	Giải ngân ODA theo các điều kiện tài chính
Biểu đồ 8:	Giải ngân của 10 nhà tài trợ hàng đầu trong năm 1999
Biểu đồ 9:	Tỷ trọng ODA (%) ở các vùng, giai đoạn 1995 - 1999
Biểu đồ 10:	ODA tính theo đầu người ở các vùng

Biểu đồ 11: ODA tính theo đầu người nghèo ở các vùng

LỜI CẢM ƠN

Để phục vụ cho Chính phủ và các đối tác phát triển của Việt Nam, UNDP thường xuyên tiến hành phân tích tình hình và chiều hướng của các nguồn vốn ODA cung cấp cho Việt Nam. Báo cáo phân tích lần này với tựa đề "Tổng quan Viện trợ phát triển chính thức tại Việt Nam" do ông Ernst van Koesveld, Chuyên viên Kinh tế của Văn phòng UNDP biên soạn và dựa trên báo cáo hàng năm trước đây. Chị Nguyễn Ngọc Minh, Trợ lý chương trình cao cấp và chị Mai Thị Thu Hồng hỗ trợ trong việc thu thập và xử lý số liệu.

Tất cả các số liệu ODA trong báo cáo này do từng cơ quan tài trợ cung cấp thông qua cuộc điều tra về ODA do UNDP tiến hành hàng năm. Các số liệu trong báo cáo có kèm theo các thông tin định tính được thu thập qua các cuộc trao đổi thường xuyên giữa UNDP với Chính phủ và cộng đồng tài trợ. Mặc dù các số liệu thu thập được từ cuộc điều tra chi tiết về ODA phần lớn là nhất quán và ăn khớp với những số liệu tổng hợp của Chính phủ Việt Nam, song trên thực tế vẫn có những sai lệch nhỏ do những điểm khác nhau trong báo cáo theo năm lịch và năm tài chính, sự chậm trễ về thông tin,..v.v. Số liệu còn được cung cấp dưới dạng CD-ROM.

Nhân dịp này, chúng tôi xin bày tỏ lời cảm ơn chân thành đối với sự hợp tác thân thiện, chặt chẽ của cộng đồng tài trợ và Chính phủ đối với công việc thường niên này của chúng tôi. Công việc này giúp ích cho hoạt động của các đối tác phát triển tại Việt Nam và hy vọng cuối cùng nó cũng sẽ mang lại lợi ích cho nhân dân Việt Nam.

TÓM TẮT

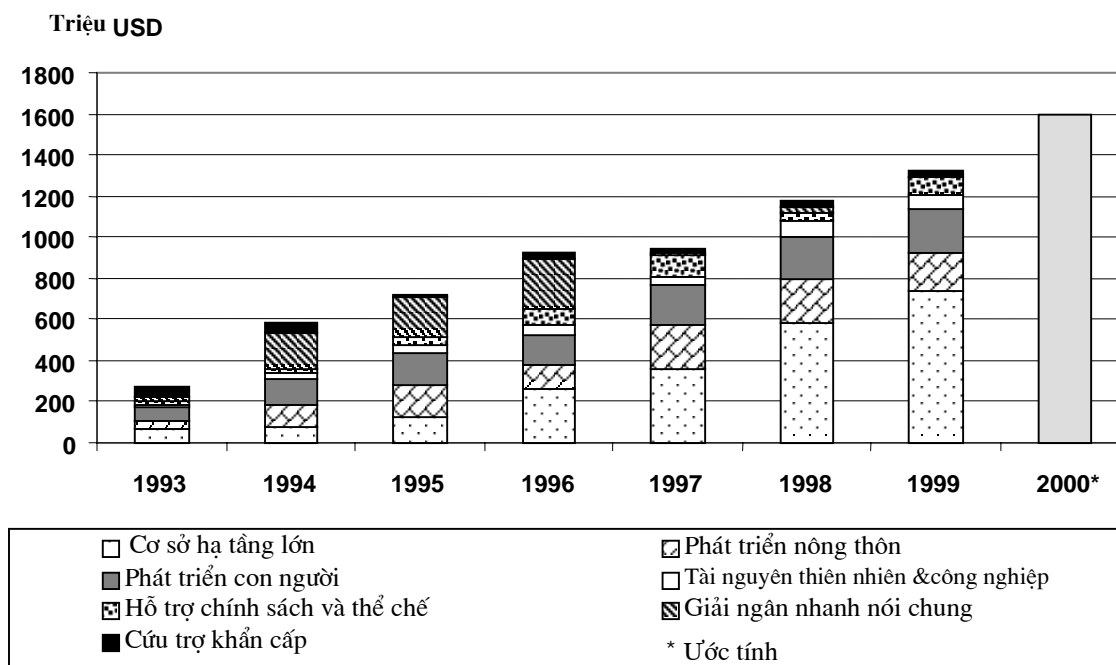
Báo cáo "*Tổng quan Viện trợ Phát triển chính thức tại Việt Nam*" năm nay bao gồm bốn phần chính. Phần thứ nhất đánh giá tình hình và các chiều hướng ODA trên phạm vi toàn cầu cũng như những thay đổi trên thế giới trong cách nhìn nhận về tính chất và vai trò của ODA. Trên cơ sở đó, phần thứ hai đi sâu phân tích các chiều hướng ODA ở Việt Nam trong giai đoạn 1993 - 1999. Phần thứ ba trình bày một vài nét sơ bộ về tình hình ODA trong năm 2000. Phần cuối cùng phân tích ngắn gọn môi trường thực hiện ODA tại Việt Nam, trong đó chú trọng đặc biệt tới dự thảo sửa đổi Nghị định 87 về ODA. Một ý tưởng xuyên suốt được trình bày trong các hộp của Báo cáo là viện trợ không chỉ có nghĩa là cung cấp tiền bạc mà đó là sự kết hợp giữa ý tưởng và tiền bạc (xem Hộp 4, 5 và 9).

Các nhà tài trợ vẫn tiếp tục hỗ trợ mạnh mẽ cho các chính sách cải cách và phát triển của Việt Nam. Điều đó được thể hiện qua những lời hứa và cam kết cung cấp ODA ở mức đáng kể của các nhà tài trợ từ năm 1993 đến nay. Tại Hội nghị của Nhóm tư vấn tháng 12 năm 2000, các nhà tài trợ đã hứa cung cấp 2,4 tỷ USD cho năm 2001. Tổng các khoản ODA mà các nhà tài trợ hứa cung cấp giờ đây đã đạt 17,5 tỷ trong giai đoạn 1993 - 2001. Theo số liệu của Chính phủ, tổng giá trị các hiệp định viện trợ đã được ký kết trong giai đoạn từ 1993 đến tháng 10 năm 2000 lên tới 12,4 tỷ USD.

Kết quả phân tích chủ yếu của Báo cáo là mức giải ngân ODA hàng năm ở Việt Nam đã tăng lên đến hơn 1,3 tỷ USD trong năm 1999 và tiếp tục tăng tới khoảng 1,6 tỷ USD trong năm 2000. Bất chấp những xu thế bất lợi của nguồn vốn ODA trên phạm vi toàn cầu, nguồn vốn ODA cho Việt Nam liên tục tăng trong suốt những năm 1990. Mức giải ngân trong năm 1999 tăng thêm 12% so với năm trước đó, chủ yếu do mức giải ngân cho ngành năng lượng tăng vọt.

Theo kết quả điều tra viện trợ do UNDP tiến hành, tổng mức giải ngân trong giai đoạn 1993 - 1999 lên tới gần 6 tỷ USD, và gần 7,6 tỷ USD nếu tính cả con số ước tính của năm 2000. Một con số rất đáng chú ý trong năm 2000 là mức giải ngân của chương trình Miyazawa nhằm hỗ trợ cho sự phát triển của khu vực tư nhân, kiểm toán các doanh nghiệp Nhà nước và quá trình thuế hoá các rào cản thương mại phi thuế. Hy vọng sẽ có những khoản giải ngân lớn khi tiếp tục thực hiện các dự án đầu tư trong ngành năng lượng và giao thông vận tải. Trong số các khoản cam kết hiện nay cho giai đoạn 1993 - 1999, còn khoảng 6 - 6,5 tỷ USD vẫn chưa được giải ngân.

Các chiều hướng chung về ODA, giai đoạn 1993-2000



Nguồn: Báo cáo đánh giá ODA của UNDP

Việc phân tích chi tiết hơn các khoản giải ngân thu được những kết quả sau đây:

- Phân bổ ODA theo loại hình viện trợ trong năm 1999 khác với những năm trước đó. Đáng lưu ý nhất là các chương trình đầu tư xây dựng cơ bản tăng thêm hơn 1/5 lên tới 940 triệu USD, chiếm 71% tổng vốn ODA. Hỗ trợ kỹ thuật độc lập là loại hình ODA thứ hai với mức giải ngân hơn 280 triệu USD.
- Nguồn vốn ODA được đầu tư ngày càng nhiều cho các công trình cơ sở hạ tầng trọng điểm, đặc biệt trong ngành năng lượng và giao thông vận tải. Trong 5 năm qua, tỷ trọng ODA được giải ngân hàng năm cho các công trình cơ sở hạ tầng đã tăng lên nhanh chóng và đạt 741 triệu USD, tương đương 56%, trong năm 1999. Mức giải ngân trong lĩnh vực phát triển con người lại giành được vị trí thứ hai, với 207 triệu USD chủ yếu chi cho y tế và giáo dục, tương đương 16% tổng mức giải ngân ODA trong năm 1999. Mức giải ngân cho phát triển nông thôn đứng ở vị trí thứ ba, chiếm 14% tổng mức giải ngân ODA trong năm 1999.
- Các khoản giải ngân nhanh dưới hình thức cho vay để chi trả cán cân thanh toán và điều chỉnh cơ cấu cũng góp phần tăng mức giải ngân trong thời gian qua, đặc biệt trong giai đoạn 1994 - 1996 khi Quỹ Điều chỉnh cơ cấu tăng cường (ESAF) của IMF và Quỹ Tín dụng điều chỉnh cơ cấu (SAC) của Ngân hàng Thế giới đang hoạt động. Cả hai cơ quan tài chính quốc tế này hiện đang

đàm phán với Chính phủ về SAC II và Quỹ Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo (PRGF, là chương trình tiếp nối của ESAF). Những quỹ này có thể dẫn đến những khoản giải ngân mới trong năm 2001 và sau đó.

- Việc thay đổi thành phần ODA được phản ánh trong cơ cấu ODA về điều kiện tài chính. Tỷ trọng ODA vay từ mức thấp nhất trong năm 1993 (chỉ có 10%) đã tăng lên 54% trong năm 1996 - 1997 và 69% trong năm 1999. Mối liên kết chặt chẽ về thể chế giữa việc huy động ODA và công tác quản lý nợ nước ngoài, đặc biệt trong công tác lập kế hoạch ngân sách, có ý nghĩa quan trọng đối với việc quản lý tính bền vững của các khoản nợ của Việt Nam về lâu dài và tránh bị phụ thuộc vào nợ nước ngoài (xem Hộp 7). Việc gắn với công tác lập kế hoạch ngân sách cũng rất cần thiết để đảm bảo quản lý tốt hơn việc sử dụng và chi phí bảo trì các công trình cơ sở hạ tầng mới trong tương lai.
- Nhật Bản tiếp tục củng cố vị trí là nhà tài trợ lớn nhất cho Việt Nam, với mức giải ngân 531 triệu USD trong năm 1999. Ngân hàng Phát triển Châu Á có mức giải ngân đứng ở vị trí thứ hai, sau đó là Ngân hàng Thế giới, Pháp và các tổ chức thuộc LHQ. Tổng mức viện trợ của các tổ chức phi chính phủ quốc tế ước tính khoảng 82 triệu USD.
- Căn cứ vào tình hình phân bổ ODA theo vùng lãnh thổ, có thể kết luận rằng trong 5 năm qua mức đầu tư ODA cho tất cả các vùng đều tăng, tuy không ở mức độ như nhau. Đặc biệt trong giai đoạn 1997 - 1999, con số ODA tính theo đầu người cho thấy mức chênh lệch giữa các vùng đang có chiều hướng gia tăng. Trong khi tỷ trọng ODA được giải ngân ở vùng núi phía Bắc tăng lên, thì ODA tính theo đầu người ở Đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên vẫn ở mức thấp. Gần 2/3 người nghèo Việt Nam sống ở ba vùng này.
- Trong hai năm qua, cuộc thảo luận về các vấn đề thực hiện ODA giữa cộng đồng quốc tế và Chính phủ đã được tăng cường, thể hiện qua con số các hội nghị và báo cáo như Hội nghị về các dự án đầu tư ODA ở Đồ Sơn, Báo cáo đánh giá về hợp tác kỹ thuật và Báo cáo đánh giá về chi phí giao dịch viện trợ tại Việt Nam. Những báo cáo năm nay và những báo cáo khác được trình bày vắn tắt trong các hộp của Báo cáo tổng quan ODA. Báo cáo này cũng đề cập một cách cụ thể tới những bước cải thiện trong khuôn khổ pháp lý, đặc biệt là bản dự thảo sửa đổi Nghị định 87.

Bản dự thảo Nghị định 87 mới đây đã làm rõ hơn rất nhiều về những khái niệm, thủ tục và trách nhiệm, chú ý nhiều tới các cơ chế theo dõi, đánh giá và tạo thuận lợi cho việc phân cấp tiến trình ODA ở mức độ nhất định. Các nhà tài trợ cho rằng vai trò làm chủ của quốc gia và thực hiện phân cấp ở mức độ cao hơn sẽ tiếp tục đẩy nhanh tiến trình này, và cần nâng cao hơn nữa tính linh hoạt và công khai minh bạch để tiến tới thực hiện phương thức tiếp cận theo chương trình ở mức độ cao hơn. Cùng với việc hình thành từng bước các nhóm đối tác giữa các nhà tài trợ và Chính phủ cũng như với sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa các nhà tài trợ với nhau, các biện pháp này không những nâng cao tỷ trọng giải ngân mà còn tạo điều kiện cho việc huy động thêm ODA phục vụ sự nghiệp phát triển của đất nước, như dự kiến của Chính phủ trong các kế hoạch 5 năm sắp tới. Tuy

nhiên, cũng cần phải làm thế nào để đồng tiền viện trợ không lấn át việc tạo ra và tiếp thu những ý tưởng mới có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với việc đẩy nhanh tốc độ cải cách.

1. BỐI CẢNH QUỐC TẾ

Trong những năm 1990, các nguồn vốn ODA toàn cầu bắt đầu giảm sút cả về giá trị tuyệt đối và - nghiêm trọng hơn - về tỷ trọng đóng góp ODA so với GNP của các nước tài trợ (Biểu đồ 1)¹. Trong khi nhu cầu ODA vẫn ở mức cao, với số người sống trong cảnh nghèo khổ vẫn đang gia tăng trên toàn thế giới (xem Hộp 1), thì ODA trên thực tế lại ở mức thấp nhất kể từ sau Chiến tranh Thế giới lần thứ hai. Báo cáo Hợp tác phát triển năm 1999 (OECD, 2000) cho thấy rằng nếu các nước tài trợ vẫn duy trì tỷ lệ đóng góp ODA/GNP tổng thể ở mức trung bình như những thập kỷ trước (tức là 0,33%) thì tổng nguồn vốn ODA do các nước thành viên của Ủy ban Hỗ trợ phát triển (DAC) cung cấp trong năm 1998 có lẽ lên tới khoảng 73 tỷ USD. Song trên thực tế, tổng nguồn vốn ODA do các nước này cung cấp trong năm 1998 chỉ có 52 tỷ USD, như vậy thấp hơn 21 tỷ USD so với mức viện trợ trước đây. Tình trạng giảm sút này là kết quả của việc cắt giảm các khoản chi tiêu công cộng chung ở nhiều nước tài trợ. Trong nhiều trường hợp, bình quân ngân sách viện trợ còn bị cắt nhiều hơn so với ngân sách chi tiêu công cộng. Điều đó một phần xuất phát từ thực tế là ưu tiên về mặt chính trị đối với việc xây dựng ngân sách viện trợ bị giảm xuống sau khi Chiến tranh lạnh kết thúc. Tình hình các nguồn viện trợ trở nên khan hiếm hơn cũng đòi hỏi phải tiếp tục chú ý tới hiệu quả viện trợ nói chung (xem Hộp 2).

Hộp 1: Tại sao coi ODA là mục tiêu phát triển quốc tế?

Các mục tiêu phát triển quốc tế là lý do căn bản để tiếp tục thực hiện hỗ trợ phát triển. Các mục tiêu này được đề ra tại hội nghị của DAC năm 1996 và nhận được sự ủng hộ của tất cả các nước thành viên của Ủy ban này, Hệ thống LHQ và các tổ chức tài chính quốc tế, cụ thể như sau:

- Giảm 1/2 tỷ lệ người nghèo cùng cực trong giai đoạn từ 1990 đến 2015
- Tất cả trẻ em đều được học tiểu học vào năm 2015
- Đạt được tiến bộ về bình đẳng nam nữ và nâng cao địa vị của phụ nữ thông qua việc xoá bỏ tình trạng bất bình đẳng nam nữ trong giáo dục tiểu học và trung học từ nay cho đến năm 2005
- Giảm 2/3 tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh và trẻ em trong giai đoạn 1990 - 2015
- Giảm 3/4 tỷ lệ tử vong ở các bà mẹ trong giai đoạn 1990 - 2015
- Đảm bảo khả năng tiếp cận với các dịch vụ sức khoẻ sinh sản cho tất cả những ai có nhu cầu vào năm 2015
- Thực hiện các chiến lược quốc gia về phát triển bền vững vào năm 2005 nhằm ngăn chặn những tổn thất về tài nguyên môi trường vào năm 2015

Trong năm 2000, báo cáo chung đầu tiên của các nhà tài trợ được xuất bản. Báo cáo đánh giá tiến bộ đạt được trong quá trình thực hiện các mục tiêu này. Theo kết luận của Báo cáo tuy đã đạt được tiến bộ trông thấy trong nhiều lĩnh vực song hoàn toàn chưa đủ để hoàn thành các mục tiêu to lớn đề ra. Ngoài ra có thể nói rằng Chính phủ Việt Nam hiện đang gánh vác trách nhiệm tiếp tục đưa đất nước tiến lên trên con đường phát triển thông

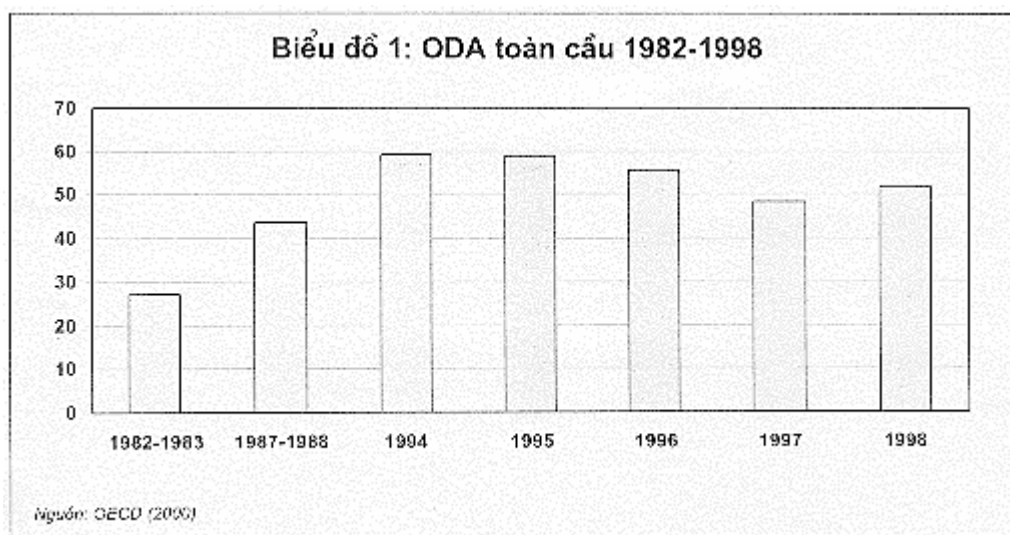
¹ Viện trợ phát triển chính thức (ODA) bao gồm các khoản viện trợ không hoàn lại và các khoản vốn vay cung cấp cho các nước đang phát triển. Các khoản ODA này (i) do khu vực chính thức thực hiện; (ii) chủ yếu nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế và phúc lợi xã hội; (iii) được ưu đãi về mặt tài chính (nếu là cho vay thì trong đó có ít nhất 25% là viện trợ không hoàn lại).

qua việc đề ra các mục tiêu phát triển con người, đặc biệt trong Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội 10 năm tới (2001 - 2010) và những mục tiêu này cũng rất phù hợp với các mục tiêu phát triển quốc tế. Về một số mục tiêu phát triển quốc tế, như xoá đói giảm nghèo và tỷ lệ học sinh tiểu học, thì Việt Nam thậm chí đã thực hiện sớm hơn kế hoạch hoặc gần hoàn thành.

Nguồn: OECD/DAC (1996); IMF, OECD, UN và Ngân hàng Thế giới (2000)

Điều đáng mừng là sau hơn 5 năm liên tục bị giảm sút, nguồn vốn ODA đã tăng lên gần 10% trong năm 1998. Chiều hướng gia tăng này sẽ được củng cố, nếu không phải là tăng cường, trong những năm tới, cùng với những phương thức tiếp cận mới nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả viện trợ, như chú trọng các quan điểm hợp tác phát triển về trung hạn và mang tính tổng hợp, xu hướng chuyển dần từ phương thức tiếp cận theo dự án sang phương thức tiếp cận theo chương trình, xu thế đối thoại về chính sách ngày càng rõ nét hơn và coi trọng việc quản lý có hiệu quả các vấn đề công cộng, quan hệ đối tác và sự tham gia.

Việc đổi mới các cơ chế cung cấp viện trợ của hầu hết các nhà tài trợ và việc thúc đẩy sự phối hợp giữa các nhà tài trợ sẽ có tác dụng hỗ trợ cho chiều hướng đó. Khuôn khổ Hỗ trợ phát triển của LHQ và Khuôn khổ Phát triển toàn diện của Ngân hàng Thế giới (xem Hộp 3) là ví dụ về những phương thức phối hợp để chuyển sang quan hệ đối tác do Việt Nam chủ trì.



Hộp 2: Từ sự hoài nghi cho đến việc đưa ra điều kiện, vai trò làm chủ và tính chọn lọc trong lĩnh vực viện trợ

Trong những thập kỷ qua, người ta ngày càng *ngghi ngờ* về tính hiệu quả của viện trợ nước ngoài, không biết sự viện trợ này có thực sự giúp các nước nghèo, đặc biệt là bản thân những người nghèo hay không. Sự hoài nghi xuất hiện cả trong cánh tả và cánh hữu của các đảng phái chính trị. Phía cánh hữu thì khôi phục lại lập luận trước đây cho rằng viện trợ nước ngoài hầu hết là sự chung chuyển vốn giữa chính phủ các nước, và như vậy chỉ làm phình to thêm khu vực công cộng vốn đã hoạt động kém hiệu quả. Phía cánh tả thì lo ngại rằng viện trợ sẽ làm tha hoá, biến chất những người thuộc tầng lớp trên chứ không phải các tổ chức xã hội dân sự hay được sử dụng để thúc đẩy những chiến lược theo định hướng thị trường được coi là có những thiếu sót về căn bản. Cuộc thảo luận đã thúc đẩy công tác nghiên cứu mang tính thực tiễn về tác động của viện trợ ở cấp vĩ mô, thường với sự hỗ trợ bổ sung của các công trình nghiên cứu theo ngành. Hầu hết các công trình nghiên cứu kết luận rằng hỗ trợ phát triển đã có tác động tích cực đối với tăng trưởng nhưng thường ở mức độ nhỏ và không có ý nghĩa về mặt thống kê. Mặc dù viện trợ thực

sự góp phần tăng tốc độ tăng trưởng và các chỉ số khác, đặc biệt là tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh, khi được cung cấp trong môi trường chính sách phù hợp, nhưng thường viện trợ không được cung cấp trong môi trường như vậy hay không có tác dụng thúc đẩy sự xuất hiện của môi trường như vậy (xem Hộp 8).

Biện pháp đối phó của ít nhất một số thành viên trong cộng đồng quốc tế là đưa ra **điều kiện**, trên tinh thần gắn viện trợ với các dự kiến về chính sách và việc triển khai thực hiện chính sách trên thực tế. Tuy nhiên, có bằng chứng cho thấy viện trợ không thể thực sự có tác dụng đòn đẩy cho sự thay đổi về chính sách trong nước. Điều đó đã dẫn đến yêu cầu chú trọng hơn nữa tới "**vai trò làm chủ**", có nghĩa là đặt chính phủ và nhân dân các nước đang phát triển vào vị trí người cầm lái. Vai trò làm chủ không những là vấn đề nguyên tắc - tức là không được phép sử dụng viện trợ như một công cụ làm phương hại tới chủ quyền quốc gia - mà còn là vấn đề hiệu quả thực tiễn về tính bền vững của các chính sách và chương trình. Song rõ ràng cần phải thúc đẩy vai trò làm chủ và xây dựng năng lực của quốc gia.

Kết luận cho rằng viện trợ chỉ có tác dụng đẩy mạnh tăng trưởng trong môi trường chính sách phù hợp cũng có thể khiến các nhà tài trợ **lựa chọn** kỹ hơn dự án và nước nhận viện trợ. Các nhà tài trợ lựa chọn dự án nhằm đảm bảo rằng các dự án đó mang lại hiệu quả đáng kể trong bất kỳ môi trường chính sách chung như thế nào. Tuy nhiên, điều đó giải phóng các nguồn lực để chính phủ sử dụng ở những nơi khác và thường vượt ra ngoài sự kiểm soát của các nhà tài trợ (tính linh hoạt). Rất khó có thể phá vỡ mối liên hệ giữa các chính sách không phù hợp và tính không hiệu quả của viện trợ. Trên thực tế, điều đó nêu bật tầm quan trọng của việc đánh giá toàn bộ chương trình chi tiêu của khu vực công cộng cũng như tăng cường phương thức tiếp cận theo chương trình ở mức độ cao hơn trong quá trình đối thoại với nước tiếp nhận viện trợ. Các nhà tài trợ lựa chọn nước nhận viện trợ trên cơ sở xem xét năng lực và thực tế triển khai của nước đó. Điều đó có nguy cơ dẫn đến kết quả "chọn người thắng cuộc", với kinh phí viện trợ trên thực tế phục vụ cho các công trình đầu tư của tư nhân, và bỏ qua những nước mà người dân ở đó rất cần tới viện trợ, và như vậy thì không phù hợp với việc thực hiện các mục tiêu phát triển toàn cầu (xem Hộp 1).

Nguồn: UNDP (1999), UNU (1999), OECD (2000).

Tình hình ở Việt Nam còn khá hơn. Mặc dù nguồn vốn ODA toàn cầu giảm xuống, song phạm vi viện trợ cho Việt Nam đã tăng lên rất nhiều trong những năm 1990. Việt Nam hưởng lợi rất nhiều trước tình hình được cải thiện trong thời gian gần đây. Kết quả là Việt Nam đứng thứ 8 trong những nước nhận hầu hết viện trợ quốc tế trong năm 1998. Có được kết quả đó là do những thành tựu đầy ấn tượng của công cuộc *đổi mới*, đặc biệt trong giai đoạn 1989 - 1993 khi nguồn viện trợ của nước ngoài trên thực tế rất hạn chế, cũng như là do sự hỗ trợ liên tục của một số nước và tổ chức quốc tế và việc thành lập Nhóm Tư vấn (CG) năm 1993.

Hiện nay, nguồn vốn ODA ở Việt Nam dường như giữ vai trò quan trọng hơn trước đây. Trước hết vì mức đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) giảm xuống. Sau khi đạt tới đỉnh cao trong giai đoạn 1995 - 1997, FDI đã giảm hẳn trong những năm gần đây. Do hậu quả của cuộc khủng hoảng Châu Á, tỷ trọng FDI của khu vực này so với toàn cầu đã giảm xuống và Việt Nam phải đương đầu với cuộc cạnh tranh ác liệt hơn từ các nước Châu Á.

Cách nhìn nhận của các nhà đầu tư nước ngoài về tính hấp dẫn của Việt Nam đã thay đổi theo chiều hướng xấu đi vì những thay đổi bất ngờ trong môi trường pháp lý, sự chậm trễ trong quá trình phê duyệt chương trình/dự án, những hiện tượng bị coi là tham nhũng và các lý do khác, trong khi đó các nước khác đã củng cố uy tín về kinh doanh. Thứ hai, tiến độ cải cách giảm xuống và năng lực thực hiện yếu đi đã làm tăng thêm khó khăn cho các nguồn lực công cộng, khiến cho Chính phủ phải trông đợi nhiều hơn vào các cơ chế "xã hội hoá" (là phương thức chia sẻ kinh phí của khu vực tư nhân và các hộ gia đình) và đặc biệt là nguồn vốn ODA. Tuy nhiên, để tiếp tục nhận được nhiều ODA có lẽ Chính phủ Việt Nam cần phải tiếp tục tiến hành cải cách chính sách và thể chế.

Hộp 3: Đi tới sự thống nhất ý kiến về phát triển và hợp tác phát triển

"Trong những năm gần đây, cộng đồng quốc tế đã đạt được sự nhất trí cao hơn về nội dung và cách thức thực hiện sự nghiệp phát triển bền vững. Tiếp theo các hội nghị quốc tế do Liên Hợp Quốc tài trợ với mục tiêu đề ra chương trình và thống nhất về khái niệm phát triển lấy con người làm trung tâm trên phương diện tiến trình và nội dung, các tổ chức tài trợ song phương và đa phương đang thực sự triển khai phương thức tổ chức hợp tác mang tính hệ thống và chiến lược ở mức độ cao hơn cũng như những biện pháp kỹ thuật dựa trên vai trò làm chủ và sự tham gia của Chính phủ và xã hội dân sự của bản thân các nước đang phát triển [...].

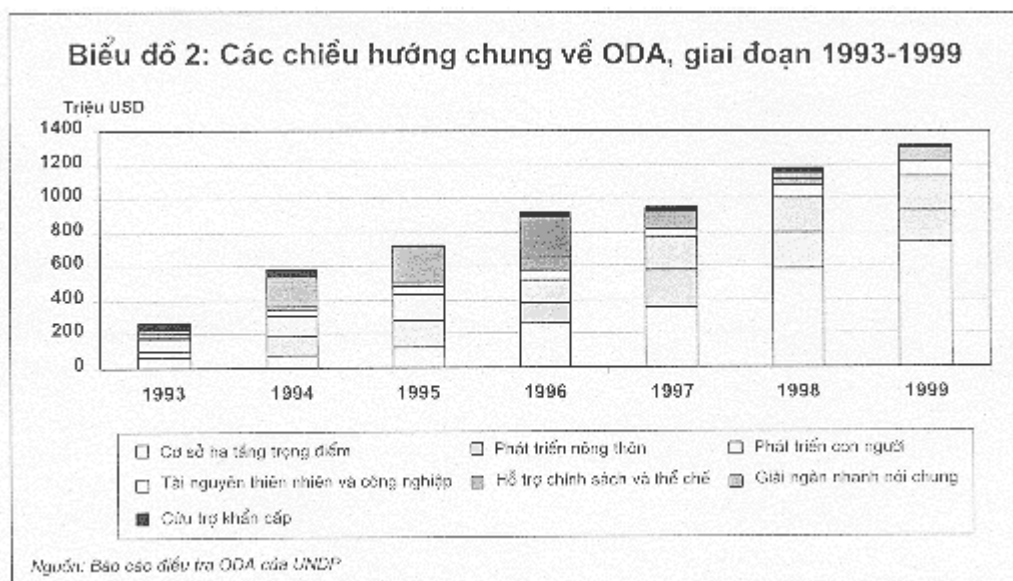
Các tổ chức hỗ trợ phát triển ngày càng nhận thức rõ hơn sự cần thiết phải xây dựng *tâm nhìn dài hạn và tổng hợp về phát triển*, trên cơ sở phát huy và hỗ trợ *vai trò làm chủ của quốc gia* đối với quá trình phát triển của chính mình. Các tổ chức này kêu gọi xây dựng quan hệ đối tác với Chính phủ, xã hội dân sự, các tổ chức viện trợ, các tổ chức phi chính phủ và khu vực tư nhân trong việc xác định các nhu cầu phát triển và thực hiện các chương trình. Cuối cùng, tất cả các tổ chức này nhấn mạnh sự cần thiết phải đạt được những *kết quả phát triển* cụ thể. Một điều đáng khích lệ là dường như rất nhiều nước đang phát triển ở khắp các khu vực trên thế giới đã bắt đầu phát huy vai trò chủ đạo trong quá trình thiết kế và thực hiện các chiến lược cũng như trong việc theo dõi kết quả và phối hợp với các đối tác nước ngoài."

Nguồn: OECD (2000)

2. CÁC CHIỀU HƯỚNG ODA TRONG GIAI ĐOẠN 1993 - 1999

2.1. Các chiều hướng phân bổ ODA theo ngành

Hệ thống phân tích hợp tác phát triển (DCAS) của UNDP xác định 16 ngành và 73 phân ngành và bao gồm gần 16.000 bản ghi được xây dựng dựa trên số liệu do cộng đồng quốc tế cung cấp. Trong Báo cáo này, các ngành và phân ngành đó được chia lại thành bảy nhóm lớn: (i) những công trình cơ sở hạ tầng lớn, (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) giải ngân nhanh nói chung. Phần này phân tích các chiều hướng chính trong việc phân bổ ODA theo ngành trong giai đoạn 1993 - 1999, như được thể hiện trong Biểu đồ 2.

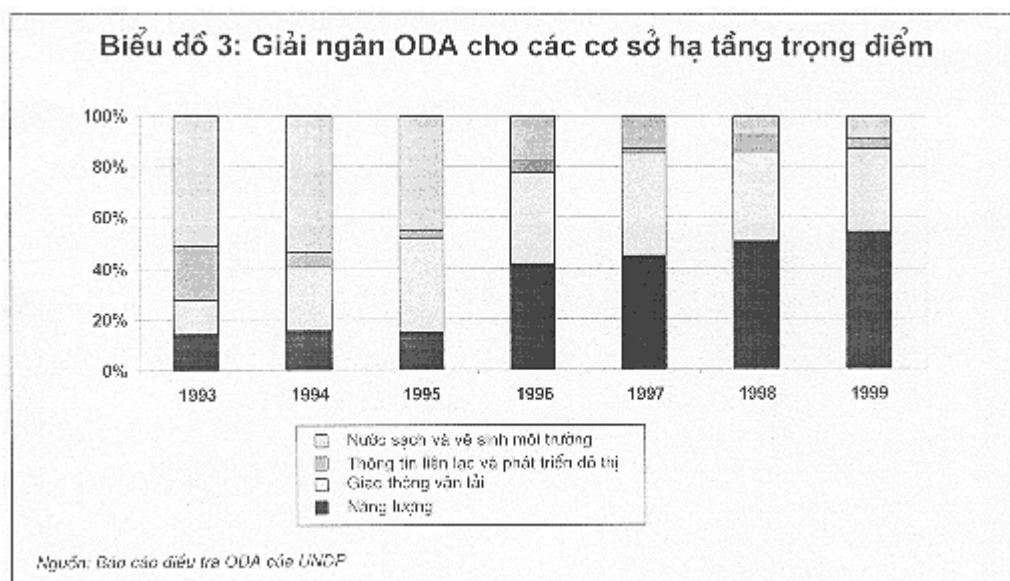


Cơ sở hạ tầng

Kinh phí ODA ngày càng được sử dụng nhiều hơn cho các chương trình và dự án lớn về cơ sở hạ tầng. Tỷ trọng ODA trong lĩnh vực này từ chỗ chỉ chiếm khoảng 15% tổng nguồn vốn ODA vào năm 1994 - 1995 đã nhanh chóng tăng lên tới 56% (741 triệu USD) vào năm 1999 (xem Biểu đồ 3). Điều đó phù hợp với những dự kiến to lớn của Chính phủ đề ra trong Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội 10 năm (2001 - 2010) cũng như chiến lược của các ngành cho thập kỷ tới. Mặc dù đã tăng cường đáng kể các dịch vụ cơ sở hạ tầng trong những năm 1990, song mức tiêu thụ năng lượng, cơ sở hạ tầng về thông tin liên lạc và các dịch vụ thông tin của Việt Nam vẫn dưới mức trung bình của các nước có mức thu nhập thấp.

Ngành năng lượng chiếm hơn một nửa nguồn vốn đầu tư cho các công trình cơ sở hạ tầng lớn. Lượng ODA giải ngân cho lĩnh vực này trong năm 1999 là 403 triệu USD, chiếm 31% tổng nguồn vốn ODA. Các dự án ODA chủ yếu tập trung cho việc xây dựng các nhà máy. Những công trình đầu tư này thường đi kèm với các hoạt động hỗ trợ kỹ thuật nhằm cải thiện và tăng cường năng lực các hệ thống cung cấp điện. Phần lớn nguồn vốn ODA này thuộc về các dự án của Nhật Bản, đặc biệt là các nhà máy điện Phả Lại, Phú Mỹ và Hàm Thuận - Đa Mi. Những dự án này dường như đã có bước khởi đầu tốt đẹp trong năm 1998/1999.

Với 244 triệu USD (19% nguồn vốn ODA), **ngành giao thông vận tải** lại được xếp thứ hai về mức đầu tư kinh phí ODA trong năm 1999. Không dưới 85% các chương trình do một số ít nhà tài trợ cung cấp, cụ thể là JBIC (95 triệu USD), ADB (61 triệu USD) và Ngân hàng Thế giới (50 triệu USD). Cả ba nhà tài trợ này đều giải ngân nhiều hơn so với năm 1998. Đại bộ phận các khoản đầu tư này vẫn được tập trung cho các công trình xây dựng đường quốc lộ số 1, 5 và 18 cũng như các chương trình khôi phục cầu, như trên Quốc lộ 1A và đường sắt Thống nhất. Tuy nhiên, hệ thống đường nông thôn sử dụng trong mọi điều kiện thời tiết hiện còn trong tình trạng kém phát triển và vẫn chưa được các nhà tài trợ quan tâm nhiều.



Lĩnh vực nước sạch và vệ sinh môi trường vẫn thường được cung cấp 1/8 tổng nguồn vốn ODA vào giữa những năm 1990, song tỷ trọng ODA cho lĩnh vực này đã giảm xuống còn 5% vào cuối thập kỷ. Tuy nhiên, mức giải ngân tuyệt đối từ năm 1998 trở về trước khá ổn định (khoảng 50 triệu USD) nhưng đã tăng vọt lên tới gần 70 triệu USD trong năm 1999. Lượng kinh phí này được phân bổ trong phạm vi khoảng 50 dự án (chủ yếu là ở cấp vùng) với sự hỗ trợ của rất nhiều nhà tài trợ song phương. Ngoài ADB, cung cấp 1/3 nguồn vốn ODA, hầu như các tổ chức đa phương khác đều không tham gia vào lĩnh vực này. Vẫn còn nhiều việc phải làm, như kết quả của các cuộc điều tra chính thức cho thấy mới có khoảng một nửa số dân Việt Nam được cấp nước sạch và các phương tiện vệ sinh có hiệu quả.

Cuối cùng, các chương trình **phát triển đô thị** được cung cấp 19 triệu USD trong năm 1999, phần nào ít hơn so với năm trước đó. Trước tình hình mức độ đô thị hoá ngày tăng, dự tính 1/3 dân số sẽ sống ở các khu vực thành thị vào năm 2010 (so với 24% hiện nay). Hy vọng lĩnh vực này sẽ được các nhà tài trợ chú ý giúp đỡ nhiều hơn trong tương lai. Hiện nay, hầu hết kinh phí viện trợ được chi cho các hệ thống thoát nước ở Hà Nội (do JBIC tài trợ) và TP Hồ Chí Minh (do Thụy Sĩ tài trợ). Những dự án này giúp Chính phủ thực hiện mục tiêu tăng tỷ lệ dân số ở thành thị được cung cấp nước sạch từ 65-70% trong năm 2000 lên tới 80-85% vào năm 2010.

Có ý kiến cho rằng trong tương lai các nhà tài trợ quốc tế như JBIC, Ngân hàng Thế giới, ADB, Thụy Điển và các nhà tài trợ song phương khác sẽ không tiếp tục đầu tư nhiều vào các dự án cơ sở hạ tầng nữa. Chiến lược trung hạn của họ sẽ chuyển sang đầu tư nhiều hơn cho các hoạt động xoá đói giảm nghèo trực tiếp và tăng cường khả năng vươn tới các vùng sâu vùng xa, đồng thời giảm mức độ đầu tư cho các dự án xây dựng nhà máy nhiệt điện và các dự án khác mà khu vực tư nhân có thể sẵn sàng tài trợ. Trong chiến lược này, các nhà tài trợ còn thể hiện mạnh mẽ hơn ý thức sẵn sàng hỗ trợ khuyến khích đầu tư của tư nhân thông qua các cơ chế đảm bảo và tăng cường các hoạt động tín dụng (Ngân hàng Thế giới/ADB/UNDP, 2000). Điều này có thể tạo ra một khoảng cách lớn giữa nhu cầu đầu tư của quốc gia và hỗ trợ đầu tư trực tiếp của các nhà tài trợ quốc tế, ít ra là trong giai đoạn ban đầu.

Hộp 4: Viện trợ không chỉ đơn thuần là tiền bạc

Viện trợ không chỉ đơn thuần là tăng thêm nguồn tài chính. Trên thực tế, đó là sự kết hợp giữa tiền bạc với ý tưởng hay tri thức. Ở những nước chưa có các chính sách và thể chế để có thể sử dụng tốt các nguồn vốn tài trợ lớn, đôi khi các tổ chức viện trợ có thể tham gia xây dựng một môi trường thuận lợi để tiến hành cải cách thành công mà không cần phải tài trợ nhiều kinh phí. Ví dụ như cung cấp ý kiến tư vấn chính sách ở cấp vĩ mô và tài trợ cho việc tổ chức các diễn đàn để các quan chức Chính phủ có thể học hỏi các nước khác. Báo cáo nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới về hiệu quả viện trợ, như nêu trong Hộp 8, coi Việt Nam là một trường hợp điển hình. Năm 1986, Việt Nam đã xúc tiến các biện pháp cải cách trên tinh thần tự thân vận động nhằm mở cửa nền kinh tế với thương mại và các hoạt động kinh doanh của tư nhân, song do sự cách biệt về mặt chính trị với phương Tây nên Việt Nam không nhận được khoản viện trợ lớn nào. Tuy nhiên, trên thực tế Việt Nam đã nhận được khá nhiều ý kiến tư vấn về chính sách, đào tạo và hỗ trợ kỹ thuật từ UNDP và các nước Bắc Âu, đôi khi với sự tham gia của các cơ quan tài chính quốc tế. Một ví dụ cụ thể là sáng kiến thiết kế cuộc điều tra hộ gia đình mang tính chất đại diện đầu tiên tại Việt Nam, và gần đây đã được tiến hành lần thứ hai. Chỉ sau khi có những đổi mới rõ rệt về chính sách trong giai đoạn 1988 - 1992 Việt Nam mới bắt đầu liên tục nhận được những khoản tài trợ đáng kể. Tỷ trọng ODA từ 1% vào đầu những năm 1990 tăng lên tới khoảng 3% vào năm 1995. Nhưng cho đến thời điểm đó, Việt Nam đã đạt được bước cải thiện rõ rệt về kinh tế-xã hội với kết quả là mức thu nhập tăng lên, tỷ lệ lạm phát và tỷ lệ nghèo đói giảm xuống.

Bài học quan trọng rút ra từ sự xoay chuyển tình hình của Việt Nam là các tổ chức tài trợ có thể hỗ trợ cải cách chính sách và phát triển thể chế trước khi cung cấp những khoản kinh phí viện trợ lớn. Việc tuân theo trình tự - ý tưởng đi trước và tiền bạc theo sau, khi Việt Nam có khả năng sử dụng tốt đồng tiền viện trợ - đã tỏ ra rất hiệu quả. Trong số những nước nghèo nhất trên thế giới vào năm 1986, Việt Nam đã đạt được tốc độ tăng trưởng cao nhất trong thập kỷ sau đó và số người nghèo giảm gần một nửa trong giai đoạn 1993 - 1998. Mặc dù nguồn vốn ODA tăng đáng kể (lên tới gần 5% trong năm 1999), song tới một lúc nào đó nguy cơ đảo ngược tình hình có thể xảy ra: kinh phí viện trợ bắt đầu chi phối việc tạo ra và tiếp thu những ý tưởng mới có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với việc đẩy nhanh tốc độ cải cách. Vì vậy, cần phải thận trọng khi tiếp nhận những khoản cam kết mới, đặc biệt là các khoản vốn vay, trong công tác quản lý tài chính và kinh tế vĩ mô (xem các Hộp 6 và 7).

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (1999 và 1998/1999) và UNDP (1999).

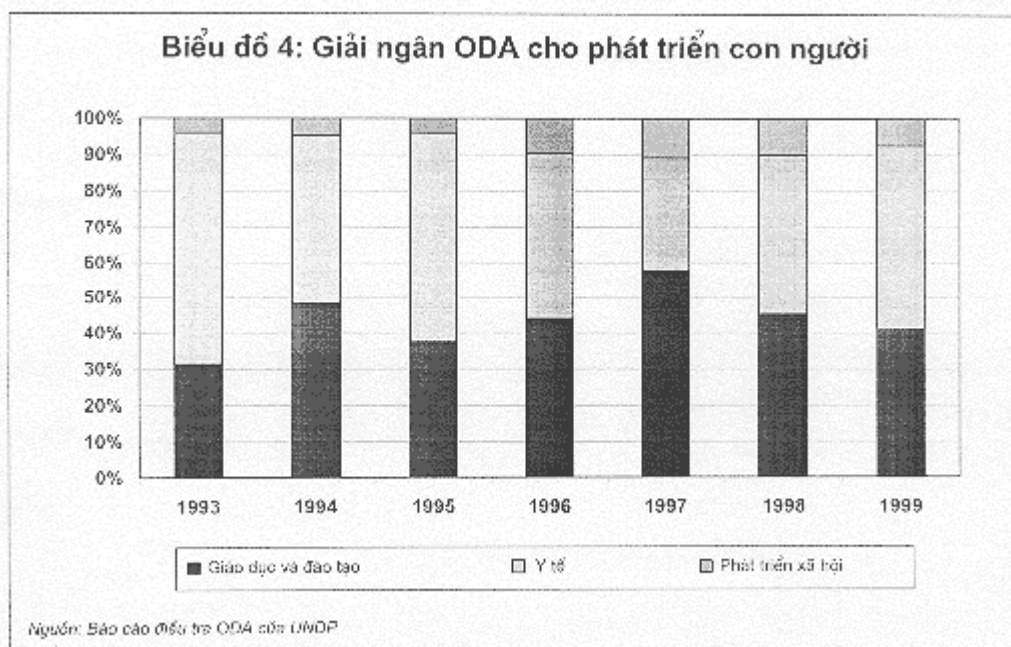
Phát triển con người

Trong năm 1997 - 1998, lĩnh vực phát triển con người có mức giải ngân ODA lớn thứ ba, chỉ ít hơn một chút so với lĩnh vực phát triển nông thôn. Năm 1999, lĩnh vực phát triển con người lại được xếp ở vị trí thứ hai với mức đầu tư là 207 triệu USD (16% tổng nguồn vốn ODA hàng năm - xem Biểu đồ 4). Lý do chính là mức chi tiêu rất lớn cho việc cải tạo bệnh viện Bạch Mai, trong đó JICA viện trợ không hoàn lại 33 triệu USD. Hầu hết nguồn vốn tài trợ trong lĩnh vực phát triển con người được phân bổ cho y tế (107 triệu USD) và giáo dục và đào tạo (85 triệu USD). Số kinh phí còn lại (khoảng 15 triệu USD) được chi cho một loạt các phân ngành phát triển xã hội, như luật pháp xã hội và quản lý hành chính, nhà ở, văn hoá, phòng chống tội phạm và lạm dụng ma tuý, phát triển các phương tiện thông tin đại chúng. Trong giai đoạn 1993 - 1999, mỗi lĩnh vực giáo dục/đào

tạo và y tế tiếp nhận khoảng 0,5 tỷ USD tiền viện trợ, trong đó hầu hết được cung cấp dưới dạng viện trợ không hoàn lại phục vụ cho mục đích hợp tác kỹ thuật độc lập.

Trong một vài năm gần đây, chiều hướng giải ngân trong **lĩnh vực y tế** đã dần dần chuyển từ tiêm chủng và các chương trình phòng chống bệnh khác - với mức tài trợ gần 11 triệu USD trong năm 1999 - sang xây dựng chính sách và lập kế hoạch cho các ngành, với mức tài trợ giờ đây lên tới gần 18 triệu USD. Có lẽ chiều hướng này cũng phản ánh thành công của các chương trình quốc gia về chăm sóc sức khoẻ cộng đồng như chiến dịch tiêm chủng. Mặc dù có mức thu nhập bình quân đầu người thấp, song các chỉ số về sức khoẻ của Việt Nam có thể so sánh với các nước có mức thu nhập trung bình. Song không thể phủ nhận tình trạng bất bình đẳng khá lớn ở nông thôn và những vấn đề nghiêm trọng mà Việt Nam vẫn phải đối mặt (xem Ngân hàng Thế giới/ADB/UNDP, 2000). Ngoài ra, trong năm 1998 và 1999, mức viện trợ cho các hoạt động chăm sóc sức khoẻ sinh sản và kế hoạch hoá gia đình cao hơn 2 - 3 lần so với hai năm trước đó. Một phần lớn kinh phí hỗ trợ cho lĩnh vực này do ADB, Ngân hàng Thế giới và Đức cung cấp. Đối với ngành y tế nói chung, các tổ chức thuộc LHQ, đặc biệt là WHO, UNFPA và UNICEF, đã cung cấp hơn 14 triệu USD trong năm 1999, trong đó có một phần kinh phí do một số nhà tài trợ song phương đóng góp.

Trong **lĩnh vực giáo dục và đào tạo**, các tổ chức quốc tế như ADB, Ngân hàng Thế giới và UNICEF tập trung tài trợ cho giáo dục tiểu học và trung học, còn các nhà tài trợ song phương như JICA và AusAID thì tập trung hỗ trợ nhiều hơn cho giáo dục đại học và dạy nghề. Điều được quan tâm đặc biệt là những sáng kiến mới về đào tạo các cán bộ công nghệ tin học trong tương lai, phù hợp với dự kiến của Chính phủ là chuyển nhanh sang nền kinh tế tri thức. Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu to lớn này cần phải nỗ lực và hỗ trợ nhiều hơn nữa.



Cả hai lĩnh vực giáo dục/đào tạo và y tế đều có một số lượng lớn các dự án đơn lẻ và thường là quy mô nhỏ. Ví dụ trong năm 1999, có hơn 200 dự án về y tế đang được triển khai, đó là chưa kể những dự án do các tổ chức phi chính phủ trực tiếp hỗ trợ. Trong tổng số hơn 150 dự án góp phần vào con số giải ngân trong năm 1999, thì chưa đến một nửa có tổng mức cam kết trên 1 triệu USD, dẫn đến con số giải ngân tương đối nhỏ qua từng năm. Những dự án đơn lẻ này có thể phát huy tác dụng rất lớn đối với việc cải thiện tình hình sức khỏe của người dân, nhưng cũng có chi phí giao dịch cao về phía nhà tài trợ cũng như phía cơ quan tiếp nhận viện trợ. Tình trạng manh mún ở mức độ khá cao như vậy đặt ra câu hỏi phải chăng phương thức tiếp cận theo ngành hay theo chương trình phù hợp hơn đối với những ngành này và những ngành khác? Vấn đề này được đề cập trong phần nói về quản lý ODA và trong Hộp 12 của báo cáo nghiên cứu về chi phí giao dịch viện trợ được hoàn thành trong thời gian gần đây. Về phương diện này, điều đáng mừng là nếu tính cả về giá trị tuyệt đối và giá trị tương đối, mức giải ngân tăng lên dưới hình thức hỗ trợ kỹ thuật được dành cho việc xây dựng chính sách và lập kế hoạch của các ngành.

Phát triển nông thôn

Phát triển nông thôn được xếp thứ ba với mức đầu tư ODA là 14%. Tổng mức giải ngân đã giảm trong giai đoạn 1997 - 1999. Mặc dù nhiều dự án khác cũng thường phục vụ cho lợi ích của cư dân nông thôn, song tình trạng giảm sút về mức độ giải ngân ODA này cũng đáng lo ngại trước thực tế là 85% người nghèo sống ở nông thôn và 79% người nghèo làm nghề nông. Một nhu cầu hết sức cấp bách đặt ra là cần phải nâng cao năng suất nông nghiệp cũng như tăng cường cơ hội việc làm phi nông nghiệp, như đã được ghi nhận trong Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội 10 năm cũng như trong chiến lược ngành.

Phần lớn kinh phí viện trợ cho phát triển nông thôn liên quan tới các khoản vay phục vụ cho mục đích tài trợ, tín dụng, cơ sở hạ tầng và giao thông nông thôn, trong đó phần lớn nhất do Ngân hàng Thế giới, JBIC và Pháp cung cấp. Về viện trợ không hoàn lại, các tổ chức thuộc LHQ tài trợ cho một số dự án xoá đói giảm nghèo trực tiếp ở các vùng nông thôn, như các tỉnh Hà Giang, Quảng Trị và Trà Vinh. Những dự án này có mối liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp với Chương trình quốc gia về Xoá đói Giảm nghèo và Chương trình Hỗ trợ 1.878 xã nghèo của Chính phủ. Mục tiêu của Chính phủ là xoá bỏ tình trạng đói kinh niên vào năm 2005 và giảm tỷ lệ nghèo từ 17% trong năm 2000 xuống còn 5% vào năm 2010, dựa trên chuẩn nghèo mới của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội. Nếu tính gộp tất cả những dự án này trong lĩnh vực *phát triển vùng lãnh thổ*, thì mức giải ngân lên tới 101 triệu USD trong năm 1999.

ODA được giải ngân trực tiếp cho *ngành nông nghiệp* ở mức dưới 84 triệu USD. Sáu dự án lớn nhất là những dự án vay vốn về thuỷ lợi và phòng chống lũ lụt của ADB và Ngân hàng Thế giới, dự án mía đường do Pháp và Tây Ban Nha hỗ trợ, các dự án viện trợ không hoàn lại của Đan Mạch nhằm tăng cường sản xuất, chế biến và tiêu thụ lúa gạo, và của Na-uy nhằm tăng cường công tác quản lý dịch hại tổng hợp trong lĩnh vực bảo vệ thực vật. Ngành lâm nghiệp và thuỷ sản cũng được rất nhiều nhà tài trợ song phương quan tâm.

Hộp 5: Tiên ít nhưng ý tưởng lớn: Luật Doanh nghiệp mới

Một trong những bước cải cách có ý nghĩa nhất trong lĩnh vực xây dựng chính sách và thể chế những năm gần đây là việc soạn thảo, ban hành và thực hiện Luật Doanh nghiệp mới

với sự hỗ trợ kỹ thuật của dự án UNDP tại Viện Quản lý kinh tế Trung ương (Viện QLKTU) thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Bộ luật mới được dư luận rộng rãi coi là một trong những bước cải cách quan trọng nhất được Quốc hội thông qua trong những năm gần đây, vì nó nhằm phát triển khu vực kinh tế tư nhân trong nước lành mạnh nằm trong nền kinh tế Việt Nam chủ yếu vẫn do Nhà nước chi phối.

Việc xây dựng một khu vực kinh tế tư nhân trong nước lành mạnh hơn là yếu tố hết sức quan trọng nhằm giải quyết hầu hết mọi thách thức kinh tế-xã hội khác đối với Việt Nam trong 10 năm tới. Đặc biệt, một khu vực kinh tế tư nhân trong nước lành mạnh hơn như vậy có ý nghĩa rất quan trọng góp phần tạo việc làm và thu nhập, xoá đói giảm nghèo, thúc đẩy tiết kiệm trong nước và đóng góp các khoản thuế cần thiết để tài trợ một cách bền vững cho quá trình phát triển ở mức độ ngày càng cao và nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân. Điều đáng lưu ý là trong những năm tới lực lượng lao động trẻ của Việt Nam sẽ tăng lên nhanh chóng. Trong khi hiện nay tỷ lệ thất nghiệp và thiếu việc làm đã vượt quá 30% và vẫn đang gia tăng. Khu vực doanh nghiệp Nhà nước sử dụng nhiều vốn nhưng ít có khả năng tạo ra nhiều việc làm. Trong khi khu vực tư nhân nói chung, kể cả các công ty có vốn đầu tư nước ngoài, chiếm khoảng 50% GDP, thì khu vực tư nhân trong nước chỉ chiếm khoảng 40% và phần lớn tập trung vào các ngành có giá trị gia tăng và mức thu nhập thấp như trồng trọt, chăn nuôi hộ gia đình và các dịch vụ buôn bán nhỏ. Hơn nữa, vai trò chủ đạo của Nhà nước trong nền kinh tế lại quá lớn so với tỷ trọng GDP của khu vực này, và điều đó còn được thể hiện ở việc Nhà nước chi phối nền kinh tế bằng các chính sách, luật lệ và quy chế mà trong thời gian qua đã kìm hãm sự phát triển kinh doanh của khu vực kinh tế tư nhân, trong đó có việc Nhà nước nắm giữ quyền kiểm soát đối với các hoạt động phê duyệt, cấp giấy phép, phân đất và cho vay tín dụng qua hệ thống ngân hàng do Nhà nước chỉ đạo và quản lý 80% lượng vốn cho vay ngân hàng (phần lớn vốn vay này lại dành cho các doanh nghiệp Nhà nước). Vì vậy, tổng GDP của quốc gia vẫn chỉ ở mức rất thấp (400 USD/đầu người/năm) so với dân số đông đảo và tiềm năng to lớn của Việt Nam.

Luật Doanh nghiệp mới nhằm giảm chi phí và thủ tục hành chính đối với việc thành lập một doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam trên cơ sở giảm đáng kể các yêu cầu và phí tổn áp dụng cho việc cấp giấy phép. Kể từ khi bộ luật này có hiệu lực thực hiện vào tháng 1 năm 2000, khoảng 12.000 doanh nghiệp mới đã đăng ký thành lập, theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Mặc dù con số này thực chất bao gồm cả các doanh nghiệp mới cũng như các doanh nghiệp trước đó đang hoạt động một cách không chính thức, song nó phản ánh lòng tin mới và ngày càng tăng của các chủ doanh nghiệp tư nhân trong môi trường kinh doanh đang phát triển ở Việt Nam. Tuy vẫn còn nhiều thách thức cần phải giải quyết để đảm bảo thực hiện có hiệu lực bộ luật này (UNDP cũng đang hỗ trợ về mặt kỹ thuật cho quá trình thực hiện) cũng như cần phải tiếp tục cải thiện môi trường chính sách, luật pháp và thể chế, nhưng đã thu được những kết quả ban đầu có ý nghĩa hết sức tích cực. Đặc biệt, dự án VIE/97/016 của Viện QLKTU/UNDP, hiện cũng đang được AusAID hỗ trợ, mặc dù chỉ có một lượng kinh phí đầu tư tương đối hạn hẹp (2,3 triệu USD) với thời gian thực hiện bốn năm, song có thể mang lại hiệu quả rất cao do cơ quan đối tác phía Việt Nam rất quyết tâm và nhiệt tình thực hiện dự án.

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

Hỗ trợ về chính sách và thể chế đứng ở vị trí thứ tư, chiếm 6% tổng mức giải ngân ODA trong năm 1999. Hình thức ODA này có ý nghĩa quan trọng để hỗ trợ Việt Nam chuyển đổi 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 chủ yếu nhằm tăng cường cải cách hành chính và quản lý kinh tế. Với mức giải ngân 45 triệu USD trong năm 1999, ADB là nhà tài trợ lớn nhất trong lĩnh vực này. Gần như toàn bộ kinh phí (43 triệu USD) được cung cấp trong khuôn khổ của chương trình cho vay vốn thuộc lĩnh vực tài chính của ADB. Thụy Điển và UNDP đứng ở vị trí thứ hai với mức viện trợ không hoàn lại của mỗi bên là 5 triệu USD. Các dự án giải ngân lớn nhất của Thụy Điển bao gồm chương trình cải cách kinh tế về chính sách thuế và quản lý thuế, thiết lập quỹ đào tạo và các dịch vụ tư vấn, và hỗ trợ Ban Tổ chức Chính phủ hiện đại hoá hệ thống quản lý nhân sự đối với công chức. UNDP hỗ trợ một số dự án quan trọng nhằm tăng cường thể chế và xây dựng năng lực cũng như cải thiện các chính sách kinh tế-xã hội và môi trường pháp lý liên quan tới các hoạt động kinh doanh của khu vực tư nhân (xem Hộp 5 về dự án tham gia xây dựng Luật Doanh nghiệp mới).

Lĩnh vực lớn tiếp theo là **quản lý tài nguyên thiên nhiên và phát triển công nghiệp**. Lĩnh vực này có tổng mức giải ngân là 76 triệu USD trong năm 1999. Khoảng một nửa số kinh phí này thuộc về bốn dự án lớn: dự án do Pháp hỗ trợ về nghiên cứu các giống mía mới; dự án do Đức hỗ trợ về nhập khẩu hàng công nghiệp; dự án do ADB tài trợ về quản lý và cấp nước nhằm ổn định sản xuất các cây lương thực ở Đồng bằng sông Hồng; và dự án vay vốn của Kô-ôét để xây dựng nhà máy xi măng ở Quảng Ngãi.

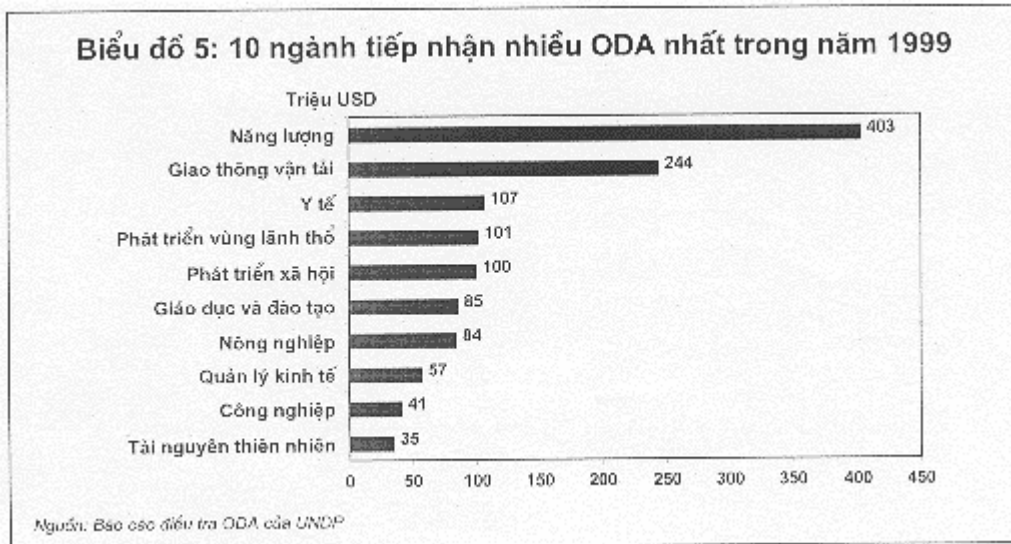
Các chương trình cứu trợ khẩn cấp được triển khai đặc biệt tích cực vào đầu những năm 1990, chủ yếu là hai dự án tái hoà nhập cho người Việt Nam hồi hương do Liên minh Châu Âu và UNHCR hỗ trợ. Tuy nhiên, từ năm 1995 đến nay, các chương trình này chỉ chiếm khoảng 2% (với 24 triệu USD) trong tổng nguồn vốn ODA, trong đó phần lớn nhất được đầu tư cho công tác chuẩn bị phòng chống thiên tai. Hy vọng đầu tư ODA trong lĩnh vực này sẽ thay đổi cả về số lượng và thành phần trong năm 2000, trên tinh thần cứu trợ cho các nạn nhân lũ lụt ở Đồng bằng sông Cửu Long.

Hỗ trợ giải ngân nhanh nói chung chiếm tỷ trọng lớn trong tổng nguồn vốn ODA thông qua việc thực hiện các chương trình SAC và ESAF từ 1994 đến 1996. Năm 1998, Ngân hàng Thế giới vẫn còn cung cấp 34 triệu USD để phục vụ cho mục đích giảm nợ, nhưng đến năm sau đó đầu tư cho lĩnh vực này ở mức thấp nhất chưa từng thấy, chỉ có một khoản hỗ trợ cán cân thanh toán của Thụy Sĩ và hỗ trợ giảm nợ của Đan Mạch. Tổng số nợ có thể chuyển đổi của Việt Nam là gần 45% GDP và sẽ tiếp tục tăng trong những năm tới, một phần do các khoản nợ với lãi suất ưu đãi tăng lên. Giai đoạn mới của SAC/PRGF hiện đang được đàm phán, song từ đầu năm 2001 trở đi thì việc giải ngân mới tiếp tục được.

Mười ngành có mức giải ngân ODA cao nhất

Biểu đồ 5 cho thấy 10 ngành có mức giải ngân ODA cao nhất trong năm 1999. Trong năm 1998, ngành năng lượng đứng đầu và xếp thứ hai là ngành giao thông vận tải. Vì một số lý do, việc xếp hạng tổng thể khác với năm 1998. Trước hết, lĩnh vực y tế giờ đây đứng ở vị trí thứ ba và ngay sau đó là phát triển nông thôn và phát triển xã hội, trong đó có phát triển thành thị cũng như nước sạch và vệ sinh môi trường. Lĩnh vực phát triển

xã hội bao gồm cả giáo dục và đào tạo. Một sự thay đổi nữa về vị trí xếp hạng diễn ra giữa các dự án quản lý kinh tế, trong đó kinh phí đặc biệt dành cho công tác lập kế hoạch kinh tế vĩ mô và các chính sách về việc làm tăng lên, và quản lý phát triển. Tổng cộng 10 ngành này chiếm hơn 82% tất cả các nguồn vốn ODA trong năm 1999.



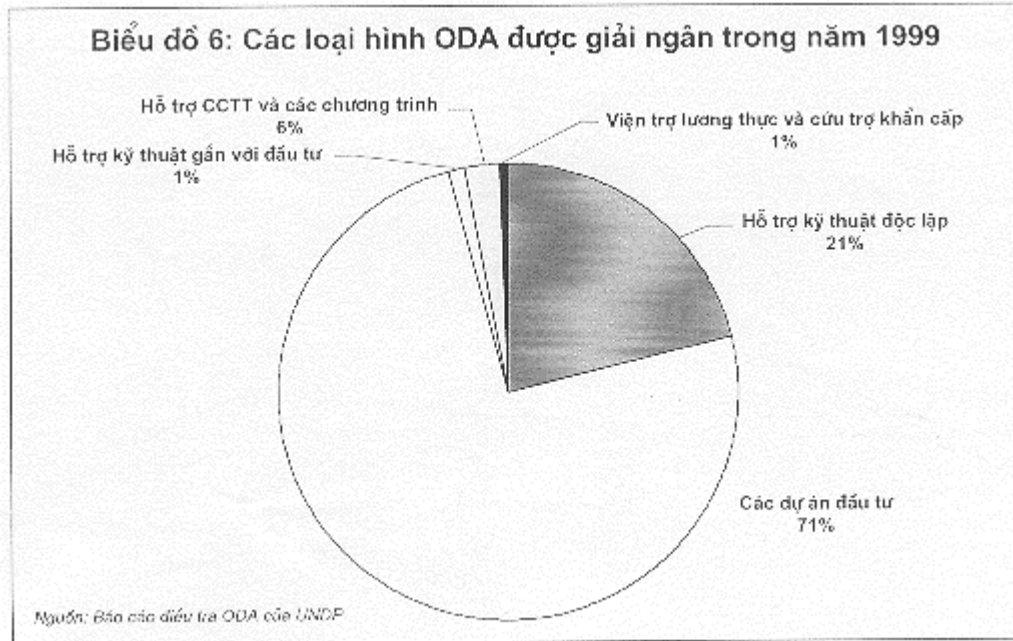
2.2. Phân bổ ODA theo loại hình viện trợ

Tình hình phân bổ ODA theo loại hình viện trợ trong năm 1999 phần nào khác với hai năm trước đó (Biểu đồ 6). Đáng lưu ý nhất là ***các chương trình đầu tư xây dựng cơ bản*** tăng lên hơn 1/5. Tỷ trọng ODA đầu tư cho lĩnh vực này tăng từ 66% trong năm 1997 và năm 1998 lên 71% trong năm 1999. Những chương trình đầu tư này chủ yếu do JBIC, ADB và Ngân hàng Thế giới hỗ trợ.

Sau khi tăng lên ở mức khá khiêm tốn là 7%, mức ***hỗ trợ kỹ thuật độc lập*** (xem Hộp 6) chiếm 21% (với 280 triệu USD) trong tổng nguồn vốn ODA của năm 1999, phần nào thấp hơn con số do OECD cung cấp cho các nước đang phát triển khác trên thế giới. Các lĩnh vực như y tế, giáo dục và đào tạo, quản lý kinh tế và hành chính công tiếp tục thu hút một lượng viện trợ kỹ thuật lớn, trong đó hầu hết là viện trợ không hoàn lại. Một khoản viện trợ kỹ thuật nhất định được gắn với các chương trình đầu tư, như khoản tài trợ cho việc xây dựng các báo cáo nghiên cứu khả thi và các báo cáo khác trong ngành năng lượng, giao thông vận tải và phát triển công nghiệp. Khoản viện trợ này được coi là loại hình hỗ trợ kỹ thuật gắn với đầu tư, và mức đầu tư ODA dưới hình thức này đã giảm xuống còn 1% trong tổng nguồn vốn ODA của năm 1999. Tuy nhiên, một phần trong số này có thể sẽ được tính vào tổng kinh phí của các dự án đầu tư. Cuối cùng, mức cứu trợ khẩn cấp và viện trợ lương thực đã giảm về cả giá trị tuyệt đối cũng như giá trị tương đối và cũng chỉ chiếm 1% trong tổng nguồn vốn ODA.

Hỗ trợ giải ngân nhanh giảm 1/3 so với năm 1998, với mức chi khoảng 75 triệu USD. Các dự án giải ngân nhanh thường cho các cơ quan Trung ương của Việt Nam vay vốn để rồi các cơ quan này cho vay lại. Các chương trình giải ngân nhanh vì mục đích chung có phạm vi hoạt động rộng cũng giống như chương trình ESAF (hay PRGF mới) và

SAC nhằm xây dựng một môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi, trong khi các chương trình giải ngân nhanh ở các ngành tập trung vào lĩnh vực đặc biệt như tín dụng nông thôn hay khu vực tài chính. Trong khi vẫn chưa có các chương trình ESAF/PRGF và SAC, thì nguồn vốn ODA giải ngân nhanh chủ yếu là các khoản vay hỗ trợ cho các ngành. Khoản giải ngân lớn nhất trong năm 1999 (gần 43 triệu USD) được thực hiện trong khuôn khổ chương trình thuộc khu vực tài chính của ADB.



Hộp 6. Vai trò làm chủ của quốc gia và các mối quan hệ đối tác mới đang hình thành - Đánh giá hợp tác kỹ thuật cho Việt Nam.

Theo đề nghị của Chính phủ và với kinh phí tài trợ của UNDP, báo cáo đánh giá độc lập về hợp tác kỹ thuật (HTKT) đã được chuẩn bị vào mùa Xuân năm 2000. HTKT được định nghĩa là phần ODA chủ yếu tập trung vào các yếu tố đầu tư "phần mềm" đối với phát triển như hỗ trợ phát triển nguồn nhân lực và thể chế, chuyển giao kiến thức và tài trợ cho các yếu tố đầu vào về kỹ thuật. Báo cáo kết luận rằng chương trình HTKT ở Việt Nam đã thành công về mọi phương diện. Đồng thời, cần tiếp tục các hoạt động HTKT xuất phát từ những yếu tố phức tạp của quá trình cải cách cũng như từ quá trình hội nhập khu vực và quốc tế của Việt Nam.

Báo cáo còn đưa ra những kết luận và khuyến nghị khác sau đây:

- Việt Nam cần xây dựng chiến lược sử dụng viện trợ HTKT một cách có hệ thống hơn (các mục tiêu, phương thức tiếp cận, các nguyên tắc thiết kế dự án, xuất phát điểm, các lĩnh vực được ưu tiên, các phương thức giảm dần hoạt động HTKT,...v.v.).
- Cần quan tâm hơn tới tính bền vững của các hoạt động HTKT, trong đó đặc biệt lưu ý tới việc thể chế hoá các kỹ năng và phát triển thị trường tư vấn mang tính cạnh tranh trong nước.

- Nâng cao năng lực và phát triển tổ chức về thực chất là quá trình lâu dài và thường mâu thuẫn với khung thời gian hạn hẹp và áp lực phải tạo ra kết quả mang tính ngắn hạn từ phía các nhà tài trợ.
- Việc tăng cường phân cấp thực hiện các chương trình/dự án - một yếu tố hết sức cần thiết để giải quyết tình trạng nghèo đói và đảm bảo tính công bằng - đặc biệt đòi hỏi phải xây dựng năng lực ở cấp địa phương (xem Hộp 8).
- Để có được mối quan hệ đối tác có hiệu quả trong lĩnh vực viện trợ đòi hỏi phải có sự cam kết thực hiện nguyên tắc công khai minh bạch, đặc biệt là chia sẻ thông tin và đối thoại, và việc đó cũng nhằm tránh tình trạng HTKT bị chi phối quá nhiều bởi các nhà tài trợ.
- Cần phải theo dõi và đánh giá chặt chẽ hơn các hoạt động HTKT, vì nhìn chung không có hoặc không biết được những thông tin định lượng về tác động của các hoạt động này (xem Hộp 12 về báo cáo đánh giá các chi phí giao dịch trong lĩnh vực viện trợ).
- Việt Nam cần tránh bị phụ thuộc vào viện trợ trên cơ sở ưu tiên xây dựng năng lực bền vững của quốc gia, trong đó HTKT là giai đoạn tạm thời hay chuyển đổi của chương trình phát triển ở Việt Nam (xem Hộp 7).

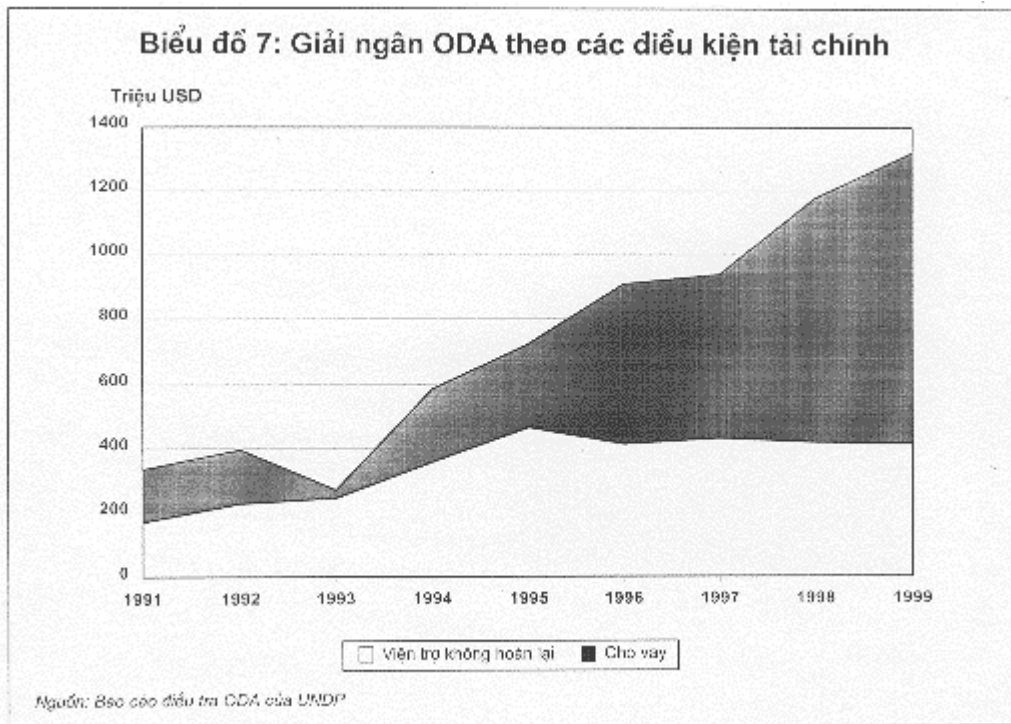
Nguồn: UNDP (2000).

Chương trình này nhằm tăng mức tiết kiệm và nâng cao tính hiệu quả trong việc phân bổ nguồn lực thông qua khuyến khích cạnh tranh và tăng cường áp dụng cơ chế thị trường. Khoản giải ngân lớn thứ hai (25 triệu USD) liên quan tới khoản cho vay tín dụng của Ngân hàng Thế giới phục vụ cho người dân ở các vùng nông thôn nhằm cải thiện điều kiện sống của họ. Tổng mức giải ngân của loại hình ODA này phần nào thấp hơn so với năm 1998 do mức giải ngân của chương trình tín dụng nông thôn của ADB giảm đi và chương trình trả nợ của Ngân hàng Thế giới nhằm giải quyết khoản nợ thương mại tồn đọng của khu vực tư nhân và tăng cường khả năng tiếp cận với thị trường vốn quốc tế đã kết thúc.

Theo dự báo của Ngân hàng Thế giới, trong giai đoạn 2001 - 2005 cần phải giải ngân nhanh tổng số 1,2 tỷ USD hay khoảng 250 triệu USD/năm. Nếu viện trợ giải ngân nhanh được cung cấp thì nó sẽ tài trợ cho nhu cầu bổ sung về cán cân thanh toán nảy sinh từ việc tiếp tục tự do hoá chế độ nhập khẩu và nhu cầu nhập khẩu bổ sung các mặt hàng vật tư và xây dựng cơ bản cũng như các chi phí ngân sách cho việc đổi mới cơ cấu các doanh nghiệp Nhà nước và ngành ngân hàng. Theo dự kiến, khoản kinh phí đó sẽ do IMF, Ngân hàng Thế giới và ADB cung cấp kết hợp với một số khoản viện trợ không hoàn lại của các nhà tài trợ song phương (Ngân hàng Thế giới/ADB/UNDP, 2000). Gần đây, Nhật Bản đã tiến hành bước đầu tiên với việc cung cấp khoản vay giải ngân nhanh 20 tỷ Yên (tương đương với 187 triệu USD vào tháng 3 năm 2000) theo chương trình Miyazawa.

Sự thay đổi về thành phần ODA được thể hiện trên phương diện **điều kiện tài chính**, trong đó tỷ lệ vốn vay trên phạm vi toàn cầu không ngừng gia tăng. Tỷ trọng vốn vay trong tổng nguồn vốn ODA năm 1993 ở mức thấp nhất, chỉ có 10%. Trong năm 1996 cũng như năm 1997, tỷ trọng này tăng vọt lên 54%, sau đó lên 65% vào năm 1998 và cuối cùng lên 69% vào năm 1999. Nguồn vốn ODA vay có thể sẽ tiếp tục tăng với những khoản cam kết mới được đưa ra vào năm 1999 cũng như do việc tiếp tục các chương trình SAC và ESAF/PRGF sau năm 2000. Những khoản vốn vay này cần được đầu tư trên cơ sở

tính toán kỹ lưỡng để đảm bảo tính bền vững và sự ổn định của quá trình phát triển ở Việt Nam (xem Hộp 7). Mối liên kết về thể chế bền chặt giữa việc huy động ODA và công tác quản lý nợ nước ngoài, đặc biệt là công tác lập kế hoạch ngân sách, sẽ có ý nghĩa quan trọng để kiểm soát tính bền vững về nợ nước ngoài của Việt Nam về lâu dài. Việc gắn với kế hoạch ngân sách còn giúp quản lý tốt hơn các hoạt động và các chi phí bảo trì những công trình cơ sở hạ tầng mới trong tương lai ở Việt Nam. Báo cáo này đưa ra một gợi ý thực tiễn là Nghị định 87 sửa đổi (xem phần 4) cần nêu rõ về chiến lược quốc gia về quản lý nợ. Cuối cùng, một số nhà tài trợ song phương và đa phương tiếp tục cung cấp gần như 100% viện trợ không hoàn lại, hầu hết dưới hình thức hỗ trợ kỹ thuật.



2.3. Phân bổ ODA theo các nhà tài trợ

Mười nhà tài trợ lớn nhất trong năm 1999 vẫn rất giống với năm trước đó. Toàn bộ kinh phí do mười nhà tài trợ cung cấp chiếm hơn 90% tổng nguồn vốn ODA cho Việt Nam. Mức giải ngân của từng nhà tài trợ được trình bày trong Biểu đồ 8. **Nhật Bản** đã củng cố vị trí là nhà tài trợ lớn nhất ở Việt Nam, với mức giải ngân đạt 531 triệu USD. Ngân hàng Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JBIC) đã đẩy nhanh đáng kể tốc độ giải ngân cho một số dự án giao thông vận tải và điện lực có quy mô lớn. Như vậy, ngành năng lượng đã tiếp nhận hơn 2/3 tổng mức giải ngân của JBIC trong năm 1999. Phần lớn số kinh phí còn lại được chi cho việc xây dựng đường quốc lộ, khôi phục cầu và xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng nông thôn trong ngành giao thông vận tải. Nguồn ODA không hoàn lại của JICA nói chung là ổn định so với năm 1998 và được đầu tư đặc biệt cho các chương trình đào tạo (về công nghệ), giao thông vận tải và y tế. Một trong số những dự án được biết đến nhiều nhất là dự án cải tạo Bệnh viện Bạch Mai, trong đó có cả phần cung cấp trang thiết bị y tế. Dự án này về cơ bản đã được hoàn thành vào năm 2000.

ADB có mức giải ngân lớn thứ hai (gần 200 triệu USD). Giao thông vận tải vẫn là ngành được ADB đầu tư nhiều nhất, với mức giải ngân gần 60 triệu USD. Các hoạt động hỗ trợ của ADB cho ngành năng lượng đã tăng lên 5 lần. Sự hỗ trợ của ADB cho lĩnh vực thể chế và chính sách thậm chí còn tăng với mức độ cao hơn nhiều và vì vậy nó đã trở thành lĩnh vực hỗ trợ lớn thứ hai của ADB. Đây chủ yếu là kết quả triển khai chương trình hỗ trợ trong ngành tài chính của ADB như nêu ở trên, với mức giải ngân 43 triệu USD trong năm 1999. Trong năm 2000, ADB dự kiến tiếp tục tăng tổng mức giải ngân.

Sau khi tới đạt đỉnh cao trong năm 1998, mức giải ngân của **Ngân hàng Thế giới** lại giảm khoảng 100 triệu USD xuống còn 158 triệu USD trong năm 1999. Hơn một nửa mức giảm đó là do tiến độ thực hiện dự án khôi phục nhà máy điện bị chậm lại, còn khoảng 1/3 mức giảm là do chương trình hỗ trợ giảm nợ đã kết thúc. Tốc độ giải ngân cho ngành giao thông vận tải đã tăng lên, do đó giữ ổn định tỷ trọng đầu tư cho các công trình cơ sở hạ tầng lớn ở mức hơn 50% trong tổng kinh phí tài trợ của Ngân hàng Thế giới. Lĩnh vực hỗ trợ lớn thứ hai của Ngân hàng Thế giới là phát triển nông thôn. Chương trình tài trợ nông thôn là chương trình lớn nhất trong lĩnh vực này, với tổng mức cam kết là 113 triệu USD mà thực chất là các khoản giải ngân nhanh. Hơn một nửa số kinh phí này đã được giải ngân trong hai năm qua. Khoản kinh phí này nhằm xúc tiến đầu tư của khu vực tư nhân trong nước, nâng cao năng lực của ngành ngân hàng để cấp kinh phí cho các khoản đầu tư này và tăng cường khả năng tiếp cận của người nghèo nông thôn với các dịch vụ tài chính. Những dự án mới được phê duyệt vào năm 1999 và sẽ thực hiện các khoản chi tiêu trong tương lai nhằm hỗ trợ công tác quản lý tài nguyên nước ở Đồng bằng sông Cửu Long cũng như cung cấp nước và các phương tiện vệ sinh môi trường ở một số thành phố của Việt Nam.

Hộp 7: Tránh bẫy nợ nần và tình trạng phụ thuộc vào viện trợ nước ngoài

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

Hơn 60 nước đang phát triển đã vấp phải tình trạng phát triển lệch lạc hay bất ổn định do sử dụng không phù hợp nguồn vốn nước ngoài như nêu trên. Phần lớn các nước này ngày nay vẫn còn trong tình trạng nghèo khổ, nợ nần chồng chất và lệ thuộc vào viện trợ. Chính phủ ở nhiều nước như vậy đã sử dụng tài trợ nước ngoài để trì hoãn những quyết định khó khăn về chính trị, nhưng không thể không làm mà đáng ra nên thực hiện càng sớm càng tốt. Trường hợp này đã xảy ra với nhiều nước ở Châu Phi, Châu Mỹ La Tinh và Đông Âu vào cuối những năm 1970 và đầu những năm 1980. Trong nhiều trường hợp, tài trợ nước ngoài chịu sự chi phối từ phía cung do các chủ ngân hàng nước ngoài nhìn chung có nhãn ý tốt song lại quá sốt sắng và thường do các nhà tài trợ nóng vội muốn xây dựng nhanh các

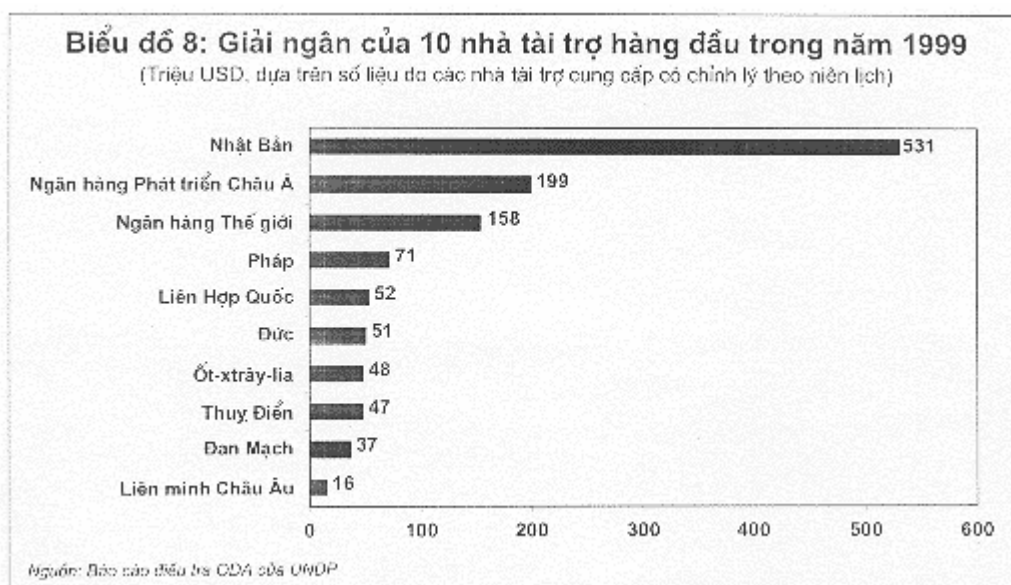
dự án và chương trình. Tài trợ nước ngoài thường vô tình tạo điều kiện cho Nhà nước có kinh phí để chi cho các khoản đầu tư kém hiệu quả ví dụ như các dự án lớn xuất phát từ động cơ chính trị, các doanh nghiệp Nhà nước kinh doanh không hiệu quả và các chương trình đầu tư thua lỗ. Khoản ODA như vậy ban 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. Ngay cả một số dự án hỗ trợ kỹ thuật sử dụng nguồn vốn viện trợ không hoàn lại thuần túy cũng góp phần làm sai lệch, méo mó chứ không phải xây dựng năng lực bền vững cho quốc gia.

Ngoài ra, vì đồng tiền viện trợ không được chi tiêu một cách khôn khéo nên qua một thời gian các nguồn tài chính nước ngoài góp phần dẫn đến tình trạng tỷ giá hối đoái bị đánh giá quá cao một cách vô hình, mà điều này ảnh hưởng tới kinh tế của nông dân và các vùng nông thôn nơi phần lớn người nghèo sinh sống. Tỷ giá hối đoái bị đánh giá quá cao cũng tạm thời giảm giá trị thực của các khoản nợ và như vậy cũng hạ thấp các thông số nợ được sử dụng để theo dõi tình hình nợ nước ngoài. Khi tỷ giá hối đoái được điều chỉnh cho đúng thì điều kiện cho vay ưu đãi bỗng chốc trở nên quá đắt đỏ. Vì hầu hết nguồn tài chính nước ngoài kể cả ODA được cung cấp dưới dạng các khoản vay, nên việc trả nợ thường dẫn đến những sự điều chỉnh nghiệt ngã, cắt giảm chi tiêu xã hội, in tiền lạm phát để chi cho việc trả nợ (điều này cũng tác động tới những người dễ bị tổn thương nhất) hay mức thuế cao hơn, và như vậy kìm hãm sự phát triển của khu vực kinh tế ngoài quốc doanh lành mạnh, và cuối cùng tạo ra ít việc làm hơn. Những mất cân đối về tài chính và cơ cấu nảy sinh từ tình hình trên cuối cùng gây mất ổn định đối với phát triển và một số chính phủ. Ngoài ra, không phải chỉ có tài trợ thanh khoản ngắn hạn mới gây mất ổn định. Cuối cùng tất cả các khoản nợ đều trở thành ngắn hạn khi đã 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, từ nước có mức thu nhập thấp trở thành nước có mức thu nhập trung bình và một số nước đạt được mức thu nhập cao, trên cơ sở sử dụng nguồn vốn tiết kiệm 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 tiết kiệm trong nước cao và ngày càng 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 tiết kiệm chủ yếu ở các quốc gia đó bắt nguồn từ khu vực kinh tế tư nhân trong nước.

Nợ nước ngoài hiện nay của Việt Nam ở mức khá cao (khoảng 14 tỷ USD, tương đương 45% GDP), song vẫn bền vững và hoàn toàn có thể kiểm soát được. Tuy nhiên, hiện đã có kế hoạch vay tiếp những khoản lớn để chi cho khu vực Nhà nước. Khi tốc độ tăng trưởng GDP tăng lên thì cũng có khả năng các nhà đầu tư và các nhà cho vay vốn nước ngoài sẽ tiếp tục quan tâm tới Việt Nam, và như vậy có thể các nguồn tài chính nước ngoài vào Việt Nam sẽ tăng thêm. Hơn nữa, tỷ lệ tiết kiệm trong nước vẫn còn ở mức tương đối thấp (khoảng 18% GDP), thấp hơn nhiều so với tỷ lệ tiết kiệm 30% cần có để tài trợ bền vững cho sự nghiệp phát triển như đã từng được thực hiện ở các nước đang phát triển thành công. Vì vậy, để tránh rơi vào bẫy nợ nần và lệ thuộc vào viện trợ nước ngoài cần phải kết hợp các yếu tố như tiếp tục cải cách chính sách và thể chế, phát triển khu vực kinh tế tư nhân lành mạnh hơn để tạo ra thu nhập, tiết kiệm và nguồn thu từ thuế trong nước nhằm tài trợ bền vững cho sự nghiệp phát triển ở mức độ ngày càng cao, và sử dụng nguồn tài chính nước ngoài kể cả ODA mang tính chiến lược song có sự tính toán cẩn thận.

Nguồn: UNDP (tháng 12 năm 1998); Tạp chí Đầu tư nước ngoài (tháng 6 năm 1999).



Giải ngân của các tổ chức thuộc Liên Hợp Quốc gần như ổn định trong năm 1998 - 1999 ở mức 52 - 53 triệu USD. Trong số các tổ chức này, UNDP với các nguồn kinh phí trong phạm vi quản lý của mình vẫn là nhà tài trợ lớn nhất, theo sát UNDP là UNICEF và WFP với lượng kinh phí giải ngân của mỗi tổ chức này trong năm 1999 là 11 - 12 triệu USD. Mức giải ngân của UNDCP sau một vài năm bị giảm sút đã lại tăng hơn gấp đôi. ODA do các tổ chức thuộc LHQ cung cấp chủ yếu dưới hình thức viện trợ không hoàn lại thuần túy để phục vụ cho các dự án hỗ trợ kỹ thuật. Ngành y tế nhận được nhiều ODA (14,3 triệu USD) hơn hẳn so với các ngành khác, đặc biệt là từ WHO, UNFPA và UNICEF. Lượng kinh phí này được chi cho các chương trình như tiêm chủng mở rộng, sức khỏe và dược liệu quốc gia, chăm sóc sức khỏe ban đầu và dinh dưỡng, tăng cường sức khỏe sinh sản và sức khỏe bà mẹ. Một lượng kinh phí đáng kể cũng được đầu tư cho các hoạt động chuẩn bị phòng chống thiên tai, xây dựng thể chế, giáo dục, phát triển nông thôn và Quỹ Môi trường toàn cầu (GEF).

Trong năm 1998, Pháp, Đức, Ốt-xtrây-li-a, Thụy Điển, Đan Mạch và Cộng đồng Châu Âu nằm trong nhóm 10 nhà tài trợ lớn nhất cho Việt Nam. Phần lớn trong số 71 triệu USD do Pháp tài trợ được chi cho các lĩnh vực công nghiệp, phát triển con người, thông tin liên lạc và cơ sở hạ tầng. Hai khoản giải ngân lớn nhất, chiếm tới 1/4 tổng mức giải ngân trong năm 1999, dành cho nhà máy đường Quảng Ngãi và nhà máy đường ở Tây Ninh. Đầu tư cho phát triển nông thôn tăng gần gấp đôi tới khoảng 1/4 tổng mức giải ngân. Trong khi đó, tỷ trọng lớn nhất (hơn 30%) tiếp tục được đầu tư cho cơ sở hạ tầng thuộc các ngành năng lượng, giao thông vận tải, phát triển đô thị, nước sạch và vệ sinh môi trường.

Đức giải ngân khoảng 51 triệu USD chủ yếu tập trung vào công nghiệp, y tế và nông nghiệp. Mức đầu tư cho ngành năng lượng tăng nhiều nhất, song vẫn chiếm tỷ lệ chưa đến 10% tổng mức giải ngân của Đức. Trong năm 1999, mức giải ngân của Ốt-xtrây-li-a tăng 1/4 lên tới 48 triệu USD dưới hình thức viện trợ không hoàn lại thuần túy,

và tập trung cho phát triển nguồn nhân lực, giao thông vận tải và y tế. **Thụy Điển** còn chú trọng hơn tới ngành năng lượng, được thể hiện qua con số giải ngân 20 triệu USD. Năm 1999, tổng mức giải ngân của Thụy Điển tăng 25%, lên tới 47 triệu USD, trong đó phần lớn là viện trợ không hoàn lại. Trong những năm trước, các lĩnh vực được **Đan Mạch** ưu tiên hỗ trợ là nông nghiệp, thủy sản, cấp nước và phát triển xã hội. Tổng mức kinh phí hỗ trợ lên đến 37 triệu USD, hầu hết là viện trợ không hoàn lại. Liên minh Châu Âu (EU) xếp cuối cùng trong 10 nhà tài trợ lớn nhất về mặt tài chính, với tổng mức giải ngân khoảng 16 triệu USD, thấp hơn một chút so với năm trước đó. EU tài trợ nhiều nhất (gần một nửa tổng kinh phí viện trợ) cho lĩnh vực y tế và viện trợ nhân đạo.

Một số nhà tài trợ khác đã tăng đáng kể mức giải ngân trong năm 1999. Đặc biệt Na-uy, Bỉ và Kô-ôét đều tăng đáng kể kinh phí tài trợ so với những năm trước đó, với mức giải ngân của mỗi nước trong khoảng 9 - 14 triệu USD. Các nhà tài trợ song phương khác có mức tài trợ tương tự là Hà Lan, Thụy Sĩ, Anh và Mỹ. Phần lớn do viện trợ của Nhật Bản tăng mạnh nên tổng mức giải ngân của khối các nhà tài trợ song phương lớn hơn gấp đôi so với khối các nhà tài trợ đa phương.

Cộng đồng các tổ chức phi chính phủ (NGO) quốc tế ở Việt Nam cung cấp những khoản kinh phí tài trợ lớn. Tuy nhiên, những khoản tài trợ này chỉ được phản ánh một phần trong con số tổng mức ODA vì cơ sở dữ liệu ODA của UNDP chỉ tổng hợp những dự án có kinh phí từ 50.000 USD trở lên mà được các nhà tài trợ song phương và đa phương thực hiện và gửi số liệu cho UNDP. Theo ước tính của Trung tâm tư liệu NGO, tổng mức viện trợ của các tổ chức NGO quốc tế trong năm 1999 vào khoảng 82 triệu USD, tương tự như năm 1998. Các tổ chức này mang đến cho Việt Nam những bài học quan trọng và các phương pháp thực tiễn rút ra từ kinh nghiệm quốc tế, đặc biệt trong các chương trình xoá đói giảm nghèo ở cấp huyện và xã.

2.4. 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 thực hiện việc phân tích, các dự án được chia thành ba loại: (i) các dự án ở cấp "trung ương/quốc gia", tức là các dự án ODA do Chính phủ Trung ương thực hiện về nguyên tắc nhằm phục vụ cho lợi ích của quốc gia (như các khoản vay để hỗ trợ cán cân thanh toán vì mục đích chung); (ii) Các dự án "toàn quốc", tức là các dự án ODA được thực hiện trên phạm vi toàn quốc, chứ không riêng cho tỉnh nào (như các chương trình quốc gia về tiêm chủng mở rộng); và (iii) các dự án cấp "tỉnh", tức là các dự án ODA được phân bổ cho các tỉnh cụ thể, trong đó có ba thành phố Hà Nội, Hồ Chí Minh và Hải Phòng. Với trọng tâm chú ý vào loại thứ ba, phần này phân tích cách thức phân bổ ODA cho các tỉnh và thành phố. Kết quả phân tích được trình bày ở Bảng 1.

Có thể rút ra ít nhất bốn kết luận trên cơ sở phân tích sự phân bổ ODA theo vùng lãnh thổ. Thứ nhất, tỷ trọng ODA đầu tư cho các dự án cấp tỉnh - là loại hình dự án phổ biến - đã tăng đáng kể. Vào năm 1995, các dự án ODA "Trung ương/quốc gia" và "toàn quốc" chiếm khoảng 70% tổng mức giải ngân, nhưng tình hình trong năm 1999 hoàn toàn đảo ngược với tỷ trọng ODA đầu tư cho các dự án cấp tỉnh là 70%. Điều đó cho thấy xu thế phân bổ nguồn vốn ODA cho các tỉnh ngày càng tăng, có nghĩa là viện trợ phát triển

ngày càng được đầu tư nhiều hơn cho các dự án cấp tỉnh. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là việc thực hiện và quản lý ODA cũng được phân cấp cho các tỉnh. Mặc dù trong những năm qua một số bước quan trọng đã được triển khai trong lĩnh vực này, song tiến trình ODA chủ yếu vẫn mang tính tập trung (xem phần 4). Điều đó dường như phù hợp với xu hướng tăng cường phân cấp các khoản chi tiêu công cộng. Mặc dù quyền hạn chi phối các quyết định chi tiêu chủ yếu vẫn thuộc về cấp Trung ương, song cấp địa phương đã được trao vai trò lớn hơn trong việc cung cấp các dịch vụ công cộng trong thập kỷ vừa qua (theo kết quả Kiểm điểm chi tiêu công cộng năm 2000).

Thứ hai, tổng nguồn vốn ODA trong 5 năm qua tăng lên đã mang lại lợi ích cho tất cả các vùng, tuy không cùng mức độ như nhau. Vùng núi phía Bắc được hưởng lợi hơn nhiều so với tỷ lệ tăng ODA nói chung. Đặc biệt trong năm 1999, mức giải ngân đã tăng vọt do có các khoản đầu tư cho nhà máy điện Phả Lại, giờ đây đã nhận được 281 triệu USD. Tổng cộng trong các năm 1995 - 1999, Đồng bằng sông Hồng được xếp ở vị trí cao nhất về mức giải ngân ODA (xem Bảng 1 và Biểu đồ 9). Ngược lại, Tây Nguyên có mức đầu tư ODA thấp nhất trong năm 1999 cũng như trong toàn bộ giai đoạn nói trên. Để hỗ trợ quản lý ảnh hưởng của lũ lụt ở Đồng bằng sông Cửu Long, tình hình phân bổ ODA theo vùng lãnh thổ có khả năng thay đổi trong năm 2000 và những năm sau đó (xem phần 3).

Mục tiêu cuối cùng của viện trợ phát triển là nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân, vì vậy Biểu đồ 10 trình bày số liệu ODA tính theo đầu người ở bảy vùng của Việt Nam. Biểu đồ này cho thấy trong ba năm qua sự chênh lệch giữa các vùng đã phân nào tăng lên. Trên thực tế người dân ở vùng núi phía Bắc và Đồng bằng sông Hồng được thụ hưởng nguồn vốn ODA cao hơn đáng kể so với trường hợp ODA được phân bổ dựa trên số dân, do vậy có mức ODA tính theo đầu người khá cao. Ở miền Đông Nam bộ, trong đó có TP Hồ Chí Minh, mức giải ngân ODA cân đối hơn với số dân ở mỗi nơi. Ở tất cả các vùng khác của Việt Nam, đặc biệt là Đồng bằng sông Cửu Long, mức ODA tính theo đầu người đều thấp hơn so với mức trung bình quốc gia (hơn 14 USD).

Bảng 1: Tình hình phân bổ ODA cho các vùng và thành phố

(Triệu USD)	1995	1996	1997	1998	1999	1995-1999
Vùng núi phía Bắc	38,8	51,3	78,0	128,6	280,8	577,5
Đồng bằng sông Hồng (Trong đó) Hà Nội	78,4	78,4	88,5	192,3	234,5	672,1
Duyên hải Bắc Trung bộ	27,0	43,9	63,2	61,8	70,3	266,3
Duyên hải Nam Trung bộ	4,3	39,2	62,0	63,0	70,8	249,3
Tây Nguyên	12,8	23,8	18,3	26,5	33,3	114,7
Đông Nam bộ (Trong đó) TP. Hồ Chí Minh	31,9	54,2	70,1	119,3	114,7	390,2
Đông bằng sông Cửu Long	11,2	24,3	37,8	50,7	50,3	174,3
	27,0	36,1	58,0	105,5	93,3	319,9
Tổng cộng	230,2	326,9	438,2	697,1	897,7	2590,1

Thứ tư, hoàn toàn có thể lý giải cho sự chênh lệch về ODA tính theo đầu người giữa các vùng của Việt Nam nếu sự phân bổ các khoản ODA được giải ngân theo vùng lãnh thổ phù hợp với sự phân bổ của tình trạng nghèo đói trên toàn quốc. Theo kết quả của cuộc điều tra mức sống ở Việt Nam lần thứ hai trong năm 1997/1998, sử dụng chuẩn

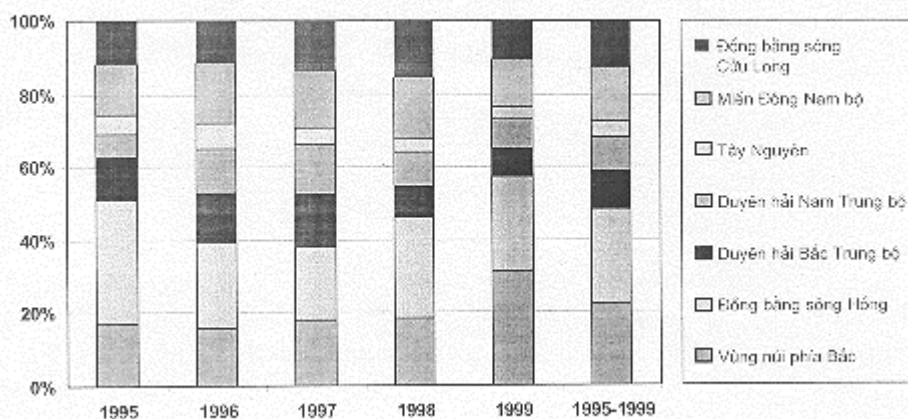
nghèo dựa trên các khoản chi về lương thực và phi lương thực, tỷ lệ nghèo ở Việt Nam nằm trong khoảng 30 - 45% hay trung bình là 37%. Gần 2/3 người nghèo Việt Nam sống ở ba khu vực: vùng núi phía Bắc (gần 8 triệu người, tương đương 28%), Đồng bằng sông Cửu Long (hơn 6 triệu người, tương đương 21%) và duyên hải Bắc Trung bộ (5 triệu người, tương đương với 18%).

Để trả lời câu hỏi căn bản là liệu ODA có tác dụng góp phần xoá đói giảm nghèo hay không, cần phải tiếp tục phân tích không chỉ về những nhóm đối tượng thực sự cần hỗ trợ của rất nhiều dự án mà còn về hiệu quả mang lại theo dự kiến, và liệu các dự án "thu hút thêm" hay "chèn ép" các khoản tài trợ khác. Tuy nhiên, số liệu trong Biểu đồ 11 cho thấy rằng mức giải ngân ODA cho miền Đông Nam bộ quá cao xét về mật dân số ở vùng này, vốn đã có điều kiện kinh tế tương đối khá. Số người nghèo ở đây chỉ chiếm 3% trong tổng số người nghèo ở Việt Nam, với mức nghèo không bằng ở những nơi khác nhưng lại nhận được tới 1/6 tổng nguồn vốn ODA.

Mặt khác, trái ngược với những năm trước đây, người nghèo ở vùng núi phía Bắc giờ đây có thể được cấp ODA nhiều hơn mức trung bình của quốc gia. Tuy nhiên, người nghèo ở vùng duyên hải Bắc Trung bộ vẫn nhận được mức ODA/đầu người nghèo thấp nhất, chỉ bằng 1/3 mức trung bình của quốc gia, và sự gia tăng về ODA ở vùng này cũng ở mức tối thiểu trong giai đoạn 1997 - 1999. Tình hình ở Đồng bằng sông Cửu Long cũng không sáng sủa hơn là bao với mức ODA/đầu người nghèo chỉ bằng khoảng 1/2 mức trung bình và thậm chí còn giảm một chút trong năm 1999. Tuy nhiên, điều đáng mừng là nếu xét về những khoản ODA cam kết mới thì hai vùng nghèo nhất Việt Nam này đã nâng cao vị trí của mình trong 5 năm qua, như vậy hứa hẹn có được tỷ trọng giải ngân ODA cao hơn trong tương lai không xa.

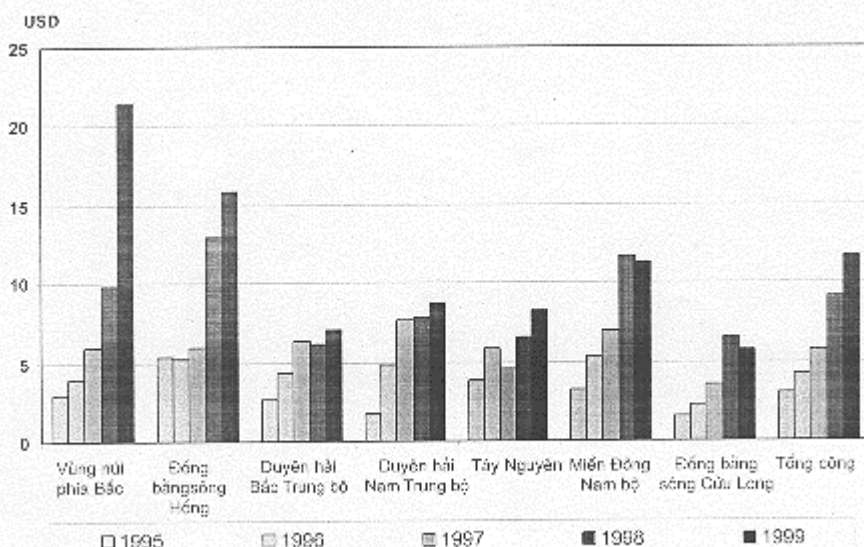
Trên cơ sở phân tích ở trên, cần đưa ra khuyến nghị là các nguồn tài trợ quốc tế nên được đầu tư cho người dân ở các tỉnh nghèo thì tốt hơn. Mặc dù điều này về mặt nguyên tắc là đúng, nhưng không nên sao nhãng những vấn đề thực hiện mang tính thực tiễn. Nói chính xác hơn, cần lưu ý rằng việc phân bổ ODA theo vùng lãnh thổ ở chừng mực nào đó cũng phản ánh sự chênh lệch về năng lực tiếp nhận viện trợ giữa các vùng trong nước. Trong một số trường hợp, việc cung cấp nhiều viện trợ hơn sẽ không thu được kết quả tốt hơn do thiếu kinh nghiệm về quản lý chương trình, dự án. Trong những trường hợp như vậy, việc tăng cường thể chế và xây dựng năng lực cần phải được lồng ghép vào các chương trình, dự án mới. Điều đó sẽ thúc đẩy việc xây dựng một sân chơi bình đẳng cho tất cả các cơ quan/tổ chức có khả năng thụ hưởng các chương trình, dự án. Tuy nhiên, các nhà tài trợ thường mong muốn dựa trên những kinh nghiệm hiện tại và những thành công trước đây để đạt được những kết quả như dự kiến trong một thời gian tương đối ngắn. Trên tinh thần như vậy, việc xây dựng năng lực mang một số đặc điểm của hàng hoá công cộng, tức là sẽ không được cung cấp đầy đủ nếu như không đưa ra các cơ chế hợp tác phù hợp. Thường khi các hoạt động đã được triển khai tốt và mang lại hiệu quả trong việc thực hiện ODA theo vùng lãnh thổ thì có thể cứ tiếp tục như vậy trong tương lai. Song con số tổng hợp về ODA theo vùng lãnh thổ trong giai đoạn 1995 - 1999 lại không cung cấp nhiều căn cứ cho kết luận này.

Biểu đồ 9: Tỷ trọng ODA (%) ở các vùng, giai đoạn 1995-1999

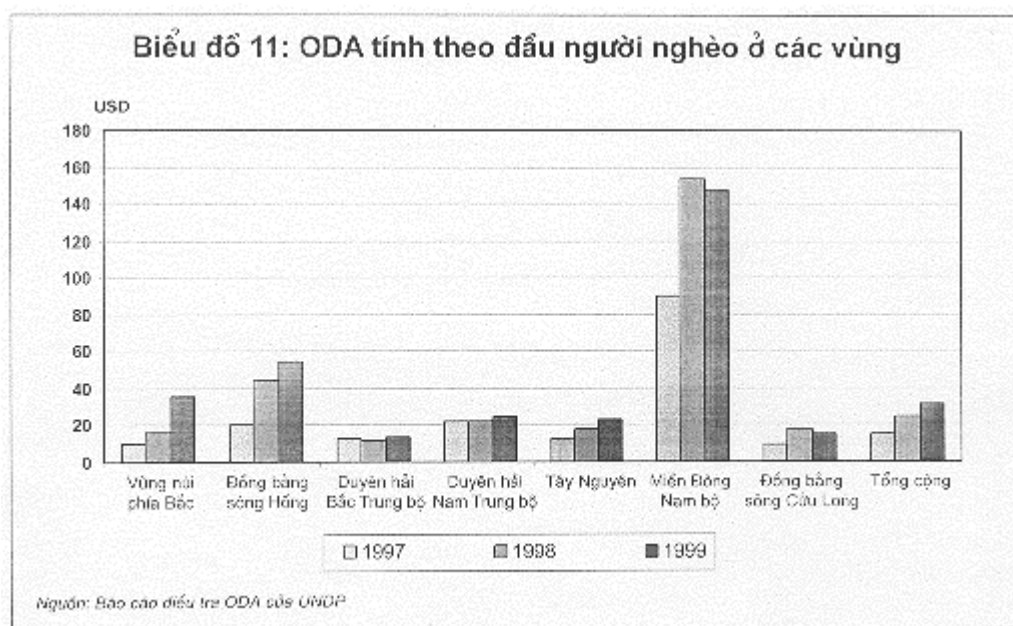


Nguồn: Báo cáo điều tra ODA của UNDP

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



Nguồn: Báo cáo điều tra ODA của UNDP



Hộp 8. Đánh giá viện trợ: Những gì phát huy hiệu quả, những gì không và tại sao?

Một báo cáo gần đây của Ngân hàng Thế giới đã xem xét việc đánh giá viện trợ và đưa ra những kết luận chính sau đây:

- Viện trợ tài chính phát huy hiệu quả trong một môi trường chính sách phù hợp. Nếu được quản lý có hiệu quả thì mức viện trợ bằng 1% GDP sẽ góp phần giảm được 1% tỷ lệ nghèo đói và 1% tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh. Viện trợ cho các nước có hệ thống quản lý tốt thì mang lại hiệu quả lớn hơn gấp ba lần so với viện trợ mang tính dàn trải.
- Yếu tố mấu chốt để giảm nhanh tỷ lệ nghèo đói là cải thiện thể chế và chính sách. Viện trợ cần nhằm mục tiêu tăng cường công tác quản lý quốc gia, kể cả sự tham gia của xã hội dân sự trong việc cung cấp các dịch vụ công cộng.
- Viện trợ có hiệu quả tăng cường lòng tin của khu vực tư nhân cũng như cải thiện các dịch vụ công cộng và do vậy có thể huy động thêm các khoản đầu tư của tư nhân với tỷ lệ 1 USD thu hút được gần 2 USD.
- Viện trợ có thể góp phần duy trì cải cách ngay cả trong điều kiện khó khăn, song nó đòi hỏi sự kiên nhẫn và chú trọng vào ý tưởng chứ không phải vào đồng tiền viện trợ (xem Hộp 4). Sự hỗ trợ của nước ngoài đối với cải cách chính sách và thể chế cần nhiều người thực hiện và có mức giải ngân ít. Tuy nhiên, nó có thể giúp các quốc gia trong quá trình cải cách xây dựng và thử nghiệm các ý tưởng.

Báo cáo trên đề cập tới Việt Nam vào thời gian giữa những năm 1980 như là một ví dụ để chứng minh rằng những khoản kinh phí tài trợ lớn có thể không phát huy tác dụng trong một môi trường thể chế và chính sách bị méo mó. Mặc dù được Liên Xô viện trợ không dưới 10% GNP mỗi năm, song hoàn toàn không đạt được tiến bộ nào trong lĩnh vực xoá đói giảm nghèo và cải thiện các chỉ số xã hội. Công tác quản lý kinh tế yếu kém, chế độ thương mại bị đóng cửa, trong nền kinh tế không có cơ hội cho sự phát triển của khu vực tư nhân, và việc in tiền đã gây ra tình trạng mất cân đối nghiêm trọng về tài chính, dẫn

đến tỷ lệ lạm phát quá cao. Tình hình càng trở nên trầm trọng hơn khi mức viện trợ của Liên Xô giảm hẳn vào cuối những năm 1980. Tuy nhiên, có thể tình trạng đó đã thúc đẩy việc xây dựng và thực hiện quá trình *đổi mới*.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (1999).

3. MỘT VÀI NÉT VỀ TÌNH HÌNH ODA TRONG NĂM 2000

Trong năm 2000, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT), với vai trò là cơ quan điều phối ODA, đã bắt đầu phát hành Bản tin ODA hàng quý nhằm tăng cường việc chia sẻ thông tin giữa các cơ quan của Việt Nam. Đây là sáng kiến mà UNDP rất mong muốn được hỗ trợ. Ngoài việc trình bày các sự kiện liên quan tới ODA và giới thiệu tóm tắt về các nhà tài trợ, Bản tin này còn điểm lại những cam kết mới được đưa ra trong năm và cung cấp những số liệu sơ bộ về tình hình giải ngân. Trong thời gian cuối năm, Bộ KH&ĐT đã tập hợp những khoản cam kết mới tổng cộng lên tới 1,8 tỷ USD cho năm 2000. Con số này gần bằng mức trung bình của các khoản cam kết mới đưa ra trong giai đoạn 1993 - 1999.

Gần 3/4 các khoản cam kết mới là vốn vay, chủ yếu do Nhật Bản cung cấp để chi cho các dự án cơ sở hạ tầng như cải tạo Cảng Hải phòng, xây dựng quốc lộ số 10 và 18, cầu Thanh Trì và cầu Bính ở Hải Phòng, Đài Truyền hình Việt Nam. Ngoài ra, ADB đã nhất trí với Chính phủ Việt Nam về việc tài trợ cho lĩnh vực đào tạo giáo viên tiểu học và đổi mới doanh nghiệp Nhà nước. ADB còn tham gia ký kết một chương trình 98,7 triệu USD cùng với UNICEF, UNFPA và WHO nhằm tăng cường các cơ sở chăm sóc sức khoẻ ban đầu và y tế dự phòng phục vụ người nghèo nông thôn ở 33 tỉnh của Việt Nam. Dự án còn có kế hoạch xây dựng thí điểm dịch vụ bảo hiểm y tế cộng đồng. Cuối cùng, Ngân hàng Thế giới đã ký kết thoả thuận cho vay vốn phục vụ lĩnh vực giao thông nông thôn, năng lượng nông thôn và các vùng đất ngập nước ven biển, với sự hỗ trợ của Đan Mạch và Anh Quốc.

Bộ KH&ĐT cho biết thêm mức giải ngân ODA của năm 2000 đạt 870 triệu USD (tính cho đến cuối tháng 6). Trong cả năm, Chính phủ dự kiến giải ngân được 1,68 tỷ USD. Điều này dẫn đến kết quả tăng đáng kể tỷ lệ giải ngân, đặc biệt trong lĩnh vực năng lượng. Ngoài việc tiếp tục thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng lớn, điều đáng lưu ý là việc cung cấp khoản vốn vay 20 tỷ Yên (tương đương 187 triệu USD) trong khuôn khổ chương trình Miyazawa.

Có lẽ trận lụt ở Đồng bằng sông Cửu Long rộng lớn là sự kiện đáng lưu ý nhất ở Việt Nam trong năm 2000. Vào đầu tháng 7, các cơn mưa mùa lớn bắt đầu gây ngập lụt ở các vùng dọc ven sông Cửu Long. Mực nước đạt tới đỉnh điểm vào đầu tháng 8, nhưng sau đó rút rất chậm do mưa lớn ở thượng nguồn sông Mê Kông ở các nước láng giềng. Vào giữa tháng 10, số liệu thống kê của Chính phủ cho thấy hơn 5 triệu người bị ảnh hưởng bởi lũ lụt, trong đó có gần 400 người bị chết. Theo ước tính ban đầu của Chính phủ, tổn thất về kinh tế do trận lũ lụt này gây ra lên tới 250 triệu USD. Hiệp hội Chữ thập đỏ và Trăng lưỡi liềm đỏ Quốc tế (IFRC) đã ra lời kêu gọi cứu trợ lũ lụt đầu tiên vào ngày 13 tháng 9 năm 2000, sau đó vào ngày 20 tháng 10 năm 2000 các tổ chức thuộc Liên Hợp Quốc cũng ra lời kêu gọi chung về cứu trợ khẩn cấp và khắc phục bước đầu hậu quả lũ lụt. Chỉ tiêu huy động cứu trợ của IFRC vào khoảng 1,5 triệu USD và của các tổ chức thuộc

LHQ vào khoảng 9,5 triệu USD. Cộng đồng tài trợ đã tích cực hưởng ứng những lời kêu gọi này. Trong thời gian từ 15 tháng 9 đến 1 tháng 12, tổng kinh phí cứu trợ do quốc tế cung cấp đã lên tới gần 11 triệu USD. Hy vọng cộng đồng quốc tế sẽ tiếp tục hỗ trợ trong những tháng tới.

Hướng tới tương lai, Chính phủ dự đoán mức giải ngân ODA sẽ tiếp tục tăng trong những năm tới. Theo ước tính của Chính phủ, yêu cầu chính để thực hiện đầu tư theo Kế hoạch Phát triển Kinh tế-Xã hội 5 năm (2001 - 2005) là vào khoảng 56 - 57 tỷ USD. Kế hoạch dự kiến này cho thấy tỷ trọng ODA trong tổng vốn đầu vẫn hầu như không thay đổi so với giai đoạn trước, trong khi đó mức giải ngân hàng năm sẽ tăng đáng kể và đạt tới 1,8 - 2 tỷ USD (xem Bảng 2).

Bảng 2: Dự kiến kế hoạch cấp kinh phí cho phát triển của Chính phủ, giai đoạn 2001 - 2005

(Tỷ USD)	Ước tính từ 1996 đến 2000	Kế hoạch từ 2001 đến 2005
Chỉ tiêu tăng trưởng hàng năm	7%	6 - 7%
Tổng đầu tư	36	56 - 57
<i>Kinh phí cung cấp</i>		
Kinh phí trong nước	19,1	35 - 36
Tài trợ của nước ngoài	16,9	19 - 21
trong đó: FDI	10,8	10 - 11
và ODA	6,1	9 - 10

Nguồn: Chính phủ Việt Nam (2000), Hội nghị Bàn tròn cấp cao thứ nhất về Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội, tháng 6 năm 2000.

4. CÁC VẤN ĐỀ THỰC HIỆN ODA

Qua 8 Hội nghị của Nhóm Tư vấn được tổ chức từ năm 1993 đến nay, trung bình mức ODA mà các nhà tài trợ hứa cung cấp mỗi năm vào khoảng 2,2 tỷ USD và tổng cộng cho đến nay là 17,5 tỷ USD. Tổng giá trị của các hiệp định ODA đã được ký kết trong giai đoạn từ 1993 đến tháng 10 năm 2000 lên tới gần 12,5 tỷ USD. Cũng theo số liệu của Chính phủ, tổng mức giải ngân trong giai đoạn đó ước tính vào khoảng 6,5 tỷ USD, chỉ cao hơn một chút so với con số điều tra về ODA của UNDP. Cả hai con số cho thấy tỷ lệ thực hiện chỉ hơn 50%. Các nhà tài trợ cho biết tỷ lệ giải ngân của họ đã và đang tăng lên

trong những năm gần đây. Tuy nhiên, kết quả phân tích ở trên cho thấy hiện nay vẫn còn khoảng 6 - 6,5 tỷ USD vẫn chưa được giải ngân.

Trong một số trường hợp, các chương trình, dự án xác định rõ từ trước là cần phải dẫn việc giải ngân để có thể thực hiện dần từng bước. Trong một số trường hợp khác, có khoảng thời gian trống từ khi các nhà tài trợ chính thức cam kết viện trợ cho đến khi triển khai trên thực tế là do một số chậm trễ không lường trước được. Một trong những nguyên nhân lý giải cho những chậm trễ này là cam kết ODA tăng vọt một cách khá đột ngột. Kể từ năm 1993 đến nay, Việt Nam đã chứng kiến số lượng các tổ chức tài trợ hoạt động tích cực và mở rộng chương trình ở Việt Nam đang tăng lên nhanh chóng. Điều này gây ra ỨC ẾP NẶNG NỀ ĐỐI VỚI NĂNG LỰC CỦA CHÍNH PHỦ, ĐẶC BIỆT KHI CHÍNH PHỦ CẦN PHẢI LÀM QUEN VỚI RẤT NHIỀU CÁC LOẠI THỦ TỤC VÀ ĐIỀU KIỆN CỦA CÁC NHÀ TÀI TRỢ, TRONG KHI ĐÓ SỰ PHỐI HỢP CỦA CÁC NHÀ TÀI TRỢ VẪN CÒN Ở GIAI ĐOẠN SƠ KHAI. Chính vì vậy, hệ thống quản lý hành chính của Việt Nam đã, và về nhiều khía cạnh vẫn đang, phải thực hiện một chương trình xây dựng khuôn khổ pháp lý, thể chế và năng lực khá sâu sắc nhằm tiếp nhận một cách hiệu quả nguồn vốn ODA đang tăng lên.

Trong những năm vừa qua, Việt Nam cùng với các đối tác phát triển của mình đã và đang đạt được tiến bộ đáng kể trong các lĩnh vực liên quan tới điều phối và thực hiện ODA. Về phía Việt Nam, năng lực đã được tăng cường đáng kể; vai trò và trách nhiệm đã được xác định rõ hơn; và việc báo cáo công khai về ngân sách của Chính phủ 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 về tài chính công, và điều đó tạo thuận lợi để xác định những lĩnh vực hợp tác quốc tế mới. Đồng thời, các nhà tài trợ đã có kinh nghiệm hoạt động ở Việt Nam và đã bắt đầu xây dựng quan hệ đối tác trên tinh thần gắn với kết quả nhiều hơn nhằm tăng cường đối thoại về chính sách với Chính phủ cũng như thắt chặt hơn sự phối hợp giữa các nhà tài trợ với nhau.

Việc tăng cường công tác quản lý và điều phối ODA đã đạt được một số kết quả đáng lưu ý như giai đoạn chuẩn bị chương trình, dự án nhìn chung đã giảm đi và mức giải ngân ODA (ngoài các khoản giải ngân nhanh) không ngừng tăng lên và đạt mức kỷ lục từ trước đến nay là 1,3 tỷ USD trong năm 1999.

Sự hình thành từng bước một số nhóm đối tác giữa các nhà tài trợ và Chính phủ cũng là điều đáng lưu ý về khía cạnh này. Các nhóm đối tác này có vai trò như những diễn đàn để thảo luận về chương trình phát triển và những lĩnh vực đó thể hợp tác nhằm góp phần thực hiện các mục tiêu lâu dài của Việt Nam, mặc dù vẫn cần cố gắng nhiều hơn nữa để đảm bảo cho các nhóm này hoạt động có hiệu quả².

Hiện nay, việc hoạch định Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội giai đoạn 2001 - 2010 của Chính phủ và các kế hoạch thực hiện Chiến lược tiếp tục tạo cơ hội đặc biệt để xây dựng khuôn khổ chặt chẽ và có hiệu quả về hợp tác đối tác và phát triển toàn diện. Trong năm 2000, hai Hội nghị Bàn tròn cấp cao đặc biệt chưa từng có đã được Bộ KH&ĐT và UNDP đăng cai tổ chức (xem Hộp 9).

Những bước cải thiện về khuôn khổ pháp lý

² Tìm đọc báo cáo đánh giá tổng quan: Ngân hàng Thế giới, ADB và UNDP, *Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2001 - Việt Nam bước vào thế kỷ 21*, phần II, 2000.

Mặc dù đã đạt được một số tiến bộ, song vẫn cần phải tăng cường nhiều hơn nữa vì trên thực tế lượng kinh phí cam kết chưa được giải ngân vẫn còn nhiều. Thực tế đó đã được Chính phủ và các đối tác xác nhận. Báo cáo tổng quan về ODA năm nay tập trung đề cập tới việc tiếp tục cải thiện khuôn khổ pháp lý cho công tác quản lý và sử dụng ODA (xem Hộp 10) và đặc biệt xem xét những sửa đổi Nghị định 87 mà hiện vẫn đang được thảo luận. Một số vấn đề mấu chốt liên quan tới việc thực hiện ODA và hiệu quả của nguồn vốn này đã được trình rõ trong các hộp của báo cáo.

Hộp 9. Xây dựng tầm nhìn chung về chiến lược phát triển cho 10 năm tới

Trong hai năm qua, Chính phủ Việt Nam đã và đang xây dựng Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội 10 năm tiếp theo (giai đoạn 2001 - 2010). Chiến lược 10 năm này sẽ được xem xét, thảo luận và thông qua tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 9 diễn ra vào cuối tháng 3 năm 2001. Chiến lược mới này nhằm đề ra những phương hướng chiến lược chung cũng như những biện pháp cải cách về thể chế và chính sách chủ yếu cần thực hiện để giúp Việt Nam tranh thủ những cơ hội mới và giải quyết những thách thức mới trong 5 - 10 năm tới. Các mục tiêu phát triển là tăng trưởng kinh tế ở mức độ cao và bền vững, tiếp tục quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, công nghiệp hoá và hiện đại hoá, phát triển dựa trên tri thức nhiều hơn và tiếp tục xoá đói giảm nghèo ở mức độ đáng kể.

Đầu năm 1999, Bộ trưởng Bộ KH&ĐT đã tin tưởng trao cho UNDP trách nhiệm hỗ trợ Chính phủ tiến hành công tác nghiên cứu cơ sở mang tính chiến lược về bốn lĩnh vực có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với tương lai của Việt Nam. Ngoài ra, UNDP còn được yêu cầu tổ chức một loạt hội nghị bàn tròn cấp cao và hội thảo chuyên đề giữa các quan chức cấp cao và các chuyên gia của Chính phủ cũng như của cộng đồng quốc tế. Một dự án nghiên cứu chính sách được xây dựng tại Viện Chiến lược phát triển thuộc Bộ KH&ĐT, nhằm thực hiện trách nhiệm hỗ trợ công việc của Ban soạn thảo Chiến lược của Chính phủ do Thủ tướng làm Trưởng Ban. Sau đó, UNDP đã huy động thêm hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính từ một số đối tác phát triển khác, đặc biệt là AusAID, SIDA của Thụy Điển và UNIDO.

Vào 6 tháng cuối năm 1999 và 6 tháng đầu năm 2000, các hoạt động nghiên cứu chính sách nhằm phục vụ cho chiến lược đã được tiến hành trong bốn lĩnh vực chung có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với sự nghiệp phát triển trong tương lai của Việt Nam, cụ thể là: **1. Vai trò của Nhà nước và của thị trường ở Việt Nam; 2. Toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế; 3. Phát triển nông thôn và tạo việc làm; và 4. Khoa học & công nghệ phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá và phát triển dựa vào tri thức.**

Ngoài các hội thảo chuyên đề nhằm chia sẻ ý tưởng giữa các chuyên gia trong nước và quốc tế, hai Hội nghị Bàn tròn cấp cao đã được tổ chức vào ngày 9 tháng 6 và ngày 21 tháng 11 năm 2000. Hội nghị thứ nhất tập trung thảo luận kết quả nghiên cứu cơ bản phục vụ cho chiến lược và Hội nghị thứ hai tập trung thảo luận bản dự thảo thứ nhất của Chiến lược 10 năm mới. Cả hai Hội nghị đều không có sự tham dự của giới báo chí để tạo thuận lợi cho Ban soạn thảo Chiến lược và cộng đồng quốc tế có thể trao đổi ý kiến và đưa ra những gợi ý trên tinh thần thẳng thắn và cởi mở. Các Hội nghị này đã thu hút được sự tham gia tích cực của rất nhiều quan chức cấp cao của Việt Nam cũng như của cộng đồng tài trợ và NGO quốc tế. Các Hội nghị đã nhận được sự chỉ đạo và tham gia tích cực của rất

nhiều cán bộ lãnh đạo cấp cao phía Việt Nam, như Phó Thủ tướng Thường trực Nguyễn Tấn Dũng, Ngài Nguyễn Khánh - nguyên Phó Thủ tướng và Trưởng ban soạn thảo Báo cáo chính trị, Bộ trưởng Bộ KH&ĐT Trần Xuân Giá và lãnh đạo của tất cả các cơ quan nghiên cứu chủ chốt, trong đó có Ban Nghiên cứu và Tư vấn của Thủ tướng, Viện Quản lý kinh tế Trung ương và Viện Chiến lược Phát triển. Các đại biểu quốc tế bao gồm các vị Đại sứ và cố vấn viện trợ của rất nhiều nước, các Trưởng Đại diện Thường trú của ADB, IMF, Ngân hàng Thế giới và các tổ chức thuộc LHQ, một số NGO và một Nhóm chuyên gia quốc tế có tiếng tăm.

Các Hội nghị Bàn tròn có nội dung rất phong phú và góp phần tiếp tục xây dựng hiểu biết chung về một số vấn đề khó cần giải quyết để tiếp tục hoàn thiện Chiến lược. Một số vị Đại sứ cho rằng những hội nghị tham khảo ý kiến trên tinh thần cởi mở như vậy về Chiến lược Phát triển của quốc gia là "*rất đáng chú ý và độc đáo không chỉ đối với Việt Nam mà còn đối với bất cứ nước nào*". Theo kế hoạch, Hội nghị Bàn tròn cấp cao thứ ba sẽ được tổ chức vào cuối tháng 2 hoặc đầu tháng 3 năm 2001 nhằm tiếp tục giúp Chính phủ xác định các phương hướng chiến lược, đồng thời xây dựng tầm nhìn chung cho tất cả các đối tác phát triển và chiến lược phát triển toàn diện do Chính phủ chủ trì.

Nghị định 87 là cốt lõi của khuôn khổ pháp lý về ODA. Để tăng cường việc quản lý và sử dụng ODA nói chung, Chính phủ gần đây đã quyết định giao cho Bộ KH&ĐT tiến hành sửa đổi Nghị định này. Để tiến hành công việc này, tất cả 61 tỉnh/thành và hầu hết các Bộ/cơ quan Chính phủ được yêu cầu tham gia đóng góp ý kiến về những phương hướng và đề nghị chủ yếu đối với việc sửa đổi, bổ sung Nghị định hiện hành. Sau đó, bản Nghị định sửa đổi được trình bày và thảo luận tại hai cuộc họp hàng tháng của Nhóm tài trợ do UNDP tổ chức vào tháng 6 và tháng 9 năm 2000. Đây là dịp để các nước và các tổ chức tài trợ chia sẻ quan điểm và ý kiến của họ về Nghị định này. Trước đó, ADB, JBIC và Ngân hàng Thế giới đã tổ chức một hội nghị về công tác quản lý các dự án đầu tư sử dụng vốn ODA vào tháng 4 năm 2000 (xem Hộp 11). Một tháng sau, hỗ trợ hợp tác kỹ thuật cho Việt Nam đã được đánh giá theo yêu cầu của Chính phủ và với kinh phí do UNDP tài trợ (xem Hộp 6). Gần đây hơn, một đợt nghiên cứu đánh giá về chi phí giao dịch trong lĩnh vực viện trợ cũng đã được tiến hành (xem Hộp 12). Trong những tháng cuối năm 2000, Bộ KH&ĐT đã tiếp tục điều chỉnh Nghị định 87 để trình Thủ tướng phê duyệt.

Hộp 10. Khuôn khổ pháp lý đối với việc quản lý và sử dụng ODA

Khuôn khổ pháp lý áp dụng cho các chương trình/dự án ODA bao gồm bốn nghị định:

- *CP 87 về quản lý và sử dụng ODA* là nghị định bao trùm cho mọi loại hình ODA do bất cứ nhà tài trợ nào cung cấp (tuy nhiên các quy định đối với NGO được cụ thể hoá từ Nghị định 80 ban hành năm 1991). Nghị định này đưa ra các quy định về việc huy động, đàm phán, ký kết, thông qua và phê chuẩn ODA cũng như về công tác quản lý và thực hiện ODA và đề ra trách nhiệm của tất cả các cơ quan có liên quan;
- *CP 52 về quản lý đầu tư và xây dựng* (1999), xác định vai trò của Nhà nước trong việc quản lý các hoạt động đầu tư và xây dựng thông qua các dự án, kế hoạch và các quy định pháp lý;
- *CP 88 về đấu thầu* đề ra các nguyên tắc về lựa chọn chuyên gia tư vấn và đối tác, mua sắm vật tư, thiết bị, xây lắp,..v.v;

- *CP 22 về giải phóng mặt bằng* đưa ra các quy định về bồi thường đất đai do Nhà nước thu hồi để sử dụng cho mục đích của các khu vực chiến lược và lợi ích công cộng (theo Luật Đất đai năm 1993).

Dự thảo Nghị định sửa đổi về quản lý và sử dụng ODA (Nghị định 87)

Nói chung, bản dự thảo của Nghị định mới có những điểm cải thiện đáng kể về nhiều phương diện so với Nghị định hiện hành. Nghị định mới tổng kết các bài học rút ra và phản ánh nhiều gợi ý do các đối tượng có liên quan đưa ra. Sau phần giới thiệu tóm tắt về các khái niệm và toàn bộ tiến trình ODA, Nghị định mới mô tả trình tự từng bước của tiến trình và cuối cùng phân định trách nhiệm của từng cơ quan có liên quan cũng như đưa ra các điều khoản thực hiện. Trên thực tế, Nghị định này hợp thức hoá các chính sách và tập quán hiện hành và như vậy sẽ có tác dụng hướng dẫn cụ thể hơn cho những đối tượng tham gia huy động, quản lý và sử dụng ODA. Có một số điểm cải thiện đặc biệt đáng lưu ý sau đây:

- *Nhìn chung là rõ ràng hơn.* Nghị định sửa đổi làm rõ các khái niệm, thủ tục và trách nhiệm. Ví dụ, Nghị định sửa đổi yêu cầu phải sớm thành lập Ban chuẩn bị Chương trình/dự án, đề ra quy trình phê duyệt chương trình/dự án mới trên cơ sở có thời hạn, quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong việc cung cấp vốn đối ứng cho quá trình chuẩn bị và thực hiện dự án cũng như nêu rõ nhiệm vụ của Ban Quản lý chương trình/dự án. Ngoài ra, Nghị định sửa đổi còn tăng cường vai trò chủ đạo của Bộ KH&ĐT trong việc quản lý và điều phối ODA. Bộ KH&ĐT giờ đây được trao nhiệm vụ rõ ràng là cơ quan chủ trì phối hợp, thực hiện vai trò trung tâm thông tin và thiết lập hệ thống thông tin theo dõi và đánh giá chung. Điều đó có nghĩa là Bộ KH&ĐT sẽ chịu trách nhiệm nhiều hơn về toàn bộ tiến trình ODA, mặc dù khối lượng công việc của Bộ này hiện nay là rất lớn.
- *Các cơ chế theo dõi, đánh giá được tăng cường.* Trong một chương hoàn toàn mới, bản dự thảo Nghị định sửa đổi rất chú trọng tới công tác theo dõi, đánh giá mà giờ đây không còn là trách nhiệm chung của các cơ quan có liên quan nữa. Trong tương lai, Ban Quản lý chương trình/dự án sẽ tiến hành các hoạt động theo dõi, đánh giá, coi đó là một phần trong nội dung công việc thường nhật của mình. Sau đó, các cơ quan chủ quản như cơ quan cấp Bộ và UBND tỉnh sẽ thiết lập hệ thống theo dõi, đánh giá cho từng ngành và địa phương, còn Bộ KH&ĐT sẽ xây dựng hệ thống thông tin theo dõi và đánh giá chung và cuối cùng báo cáo với Thủ tướng Chính phủ. Trên cơ sở chú trọng việc xây dựng chiến lược ODA, cũng do Bộ KH&ĐT chịu trách nhiệm tiến hành, Nghị định tiếp tục tạo thuận lợi cho việc lập chương trình ODA gắn với kết quả. Tuy nhiên, một điều vẫn chưa rõ lắm là làm thế nào để triển khai được những kết luận và kiến nghị liên quan tới công tác theo dõi, đánh giá.

Trên cơ sở ghi nhận những điểm cải thiện đáng kể được đề xuất trong bản dự thảo Nghị định sửa đổi, các tổ chức tài trợ đã đưa ra một số kiến nghị khác nhằm đảm bảo thực hiện tiến trình ODA đỡ tốn kém thời gian hơn và công khai minh bạch hơn:

- *Cần đảm bảo tính linh hoạt để tiến tới thực hiện phương thức hỗ trợ theo chương trình.* Dự thảo Nghị định sửa đổi không hoàn toàn phù hợp với đường hướng chung mà các đối tác nước ngoài của Việt Nam đang theo đuổi. Nhiều đối tác nước ngoài muốn chuyển hướng từ các dự án đơn lẻ như vẫn được thực hiện từ trước đến nay sang hỗ trợ Chính phủ một cách toàn diện và theo phương thức chương trình nhiều hơn. Vì vậy, cũng nên xem xét phương án là về nguyên tắc Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tất cả các giai đoạn của một chương trình lớn, song quyền hạn phê duyệt các hợp phần của chương trình được trao cho cấp dưới. Điều đó sẽ hạn chế tình trạng xây dựng quá nhiều chương trình và giảm nhẹ gánh nặng về năng lực tiếp nhận viện trợ của các cơ quan thụ hưởng.
- *Việc tăng cường vai trò làm chủ có thể tăng tốc độ của tiến trình ODA.* Một tiến bộ trong dự thảo Nghị định sửa đổi là việc quy định thành lập Ban Chuẩn bị chương trình/dự án trong vòng 15 ngày sau khi nhà tài trợ đồng ý xem xét cấp kinh phí. Một nét tích cực nữa là quy định về việc chuyển một số thành viên của Ban Chuẩn bị sang Ban Quản lý chương trình/dự án trong giai đoạn sau, vì như vậy tạo cơ hội để xây dựng năng lực và kiến thức chuyên môn bền vững. Ngoài ra, có thể nâng cao vai trò làm chủ của quốc gia và tăng tốc độ tiến trình ODA bằng cách tăng cường sự tham gia của phía Việt Nam trong việc xác định và xây dựng các chương trình và dự án mới. Để thực hiện mục tiêu này, có lẽ cũng nên xem xét việc thiết lập Ban Quản lý chương trình/dự án trước khi tiến hành đàm phán chính thức về việc tài trợ chứ không phải chỉ sau khi đã ký kết chương trình/dự án. Ngoài ra, các nhà tài trợ cũng chỉ ra rằng mặc dù vốn đối ứng về nguyên tắc được bố trí vào giai đoạn chuẩn bị, song trên thực tế nguyên tắc này thường không được thực hiện. Nói một cách chung hơn, cần phải tăng cường tính công khai minh bạch để biết vốn đối ứng được quản lý và sử dụng như thế nào.

Hộp 11. Quan điểm của các Ban Quản lý chương trình/dự án về quản lý ODA - sự cần thiết phải phân cấp

Báo cáo của ADB/IBIC/Ngân hàng Thế giới "*Việt Nam - các vấn đề và khuyến nghị về quản lý và thực hiện dự án ODA*", được thảo luận tại hội nghị ở Đồ Sơn vào tháng 4 năm 2000, trình bày kết quả ba cuộc điều tra ý kiến của các đối tượng thụ hưởng được tiến hành với 51 Ban Quản lý chương trình/dự án. Với mức độ nhận định có thể hơi thái quá, song "quan điểm" của các Ban Quản lý chương trình/dự án về tình hình quản lý và sử dụng các khoản đầu tư liên quan tới nguồn vốn ODA có thể hiểu như sau:

- *Tổ chức:* hướng dẫn về quản lý tác nghiệp, thường do một số cơ quan có thẩm quyền của Chính phủ đưa ra, cần phải được làm rõ và thống nhất hơn.
- *Chuẩn bị chương trình/dự án:* thủ tục của các nhà tài trợ và Chính phủ khác nhau; nguồn vốn đối ứng cho quá trình chuẩn bị không phải lúc nào cũng sẵn sàng; cần tăng cường chức năng, quyền hạn, tổ chức và đặc biệt là việc bố trí nhân sự cho Ban Chuẩn bị chương trình/dự án.

- *Năng lực con người*: các Ban Quản lý chương trình/dự án khó tuyển dụng được cán bộ có năng lực phù hợp, đặc biệt vì họ không thể cạnh tranh với các điều kiện việc làm của các cơ sở sử dụng lao động có tiềm năng khác, chủ yếu là của tư nhân.
- *Ra quyết định*: Chính phủ không phân cấp thoả đáng cho các cơ quan chủ quản, trong khi đó các Ban Quản lý chương trình/dự án có quyền hạn ra quyết định rất hạn chế và quá nhiều cơ quan có thẩm quyền và cơ quan tư vấn can thiệp vào quá trình ra quyết định của các Ban này.
- *Khả năng về tài chính*: không cấp đủ mức lương, trang thiết bị, đào tạo và công tác phí ở mức cạnh tranh.

Căn cứ vào ADB/ JBIC/ Ngân hàng Thế giới (2000).

Phân cấp là một vấn đề gây khá nhiều tranh cãi trong cuộc thảo luận về dự thảo Nghị định sửa đổi. Dự thảo Nghị định nêu rõ rằng Chính phủ sẽ thống nhất phân cấp quản lý ODA và các nguyên tắc khác, và thực sự phản ánh những tiến bộ về mặt này. Nhưng ngay cả sau khi Nghị định sửa đổi có hiệu lực thi hành, các cơ quan chủ quản và các Ban Quản lý chương trình/dự án vẫn phải phục tùng nhiều quyết định cũng như chịu sự giám sát chặt chẽ của các cơ quan có thẩm quyền ở cấp cao hơn (xem Hộp 11). Điều đó hạn chế tính linh hoạt để có thể đáp ứng với môi trường chương trình/dự án luôn biến đổi, giảm các yếu tố khuyến khích đối với cấp dưới và thậm chí có thể làm nảy sinh những biện pháp hỗ trợ không chính thức hay mang tính bất hợp pháp. Chắc chắn cần phải đơn giản hoá và hợp lý hoá các thủ tục cũng như chuyển bớt quyền hạn từ cấp Trung ương và cấp cao hơn xuống cấp địa phương và cấp dưới. Đồng thời, việc phân cấp như vậy đòi hỏi rất nhiều nỗ lực về đào tạo cán bộ và tăng cường năng lực thể chế. Trên thực tế, năng lực hạn chế của cấp tỉnh, huyện và xã có thể là một trong những nguyên nhân lý giải cho tiến trình ODA vẫn còn ở mức tập trung cao. Cần lưu ý đặc biệt tới việc chuyển kỹ năng của cá nhân thành năng lực thể chế. Việc phân cấp cần được hướng dẫn thêm để tránh tình trạng "tản mạn" hoặc trùng lặp. Rõ ràng cần phải cố gắng tìm ra cách thức kết hợp ở mức tối ưu giữa "vai trò điều phối của cơ quan thẩm quyền cấp cao hơn" với "việc áp dụng các biện pháp khuyến khích và quyền tự chủ".

Có ít nhất hai bằng chứng cho thấy bản dự thảo Nghị định sửa đổi đã tăng quyền tự chủ cho các cấp dưới. Bằng chứng thứ nhất là cơ quan chủ dự án sẽ được phép điều chỉnh ngân sách dự án theo mức độ biến động của tỷ giá hối đoái hoặc theo sự điều chỉnh về giá trị vốn đối ứng mà cơ quan đó đóng góp từ nguồn vốn tự có. Chủ dự án còn được phép điều chỉnh cơ cấu ngân sách miễn là không làm thay đổi các mục tiêu hay ngân sách tổng thể của dự án. Một ví dụ cụ thể thứ hai là việc tăng mức ngân sách thuộc thẩm quyền ký phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ từ 0,5 triệu USD lên 1 triệu USD đối với các dự án hỗ trợ kỹ thuật, và từ 30 triệu USD lên 40 triệu USD đối với các dự án đầu tư và các dự án ODA hỗn hợp. Ngoài ra, bản dự thảo Nghị định sửa đổi còn quy định rằng việc phê duyệt trong những trường hợp như vậy không cần phải thông qua Bộ KH&ĐT.

Các nhà tài trợ đã đề nghị tiếp tục tăng mức ngân sách thuộc thẩm quyền phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ lên tới 2 triệu USD (đối với các dự án hỗ trợ kỹ thuật) và 50 triệu USD (đối với các dự án đầu tư và các dự án ODA hỗn hợp). Tương tự, có thể tăng ngưỡng điều chỉnh ngân sách trong quá trình thực hiện theo tỷ lệ như vậy. Những điều chỉnh, bổ sung vượt quá 1 triệu USD cần phải trình Thủ tướng Chính phủ là một quy định khắt khe, trong khi có thể chỉ cần giới hạn 10% là đủ, tuy nhiên cần có một số điều khoản

quy định về việc điều chỉnh ngân sách định kỳ hay việc vượt quá mức trần. Những biện pháp này không những đẩy nhanh tiến trình ODA mà còn tăng cường tinh thần làm chủ và tạo thuận lợi cho việc áp dụng phương thức hỗ trợ theo chương trình nhiều hơn.

Hộp 12. Báo cáo đánh giá chi phí giao dịch viện trợ: Tiến tới áp dụng phương thức hỗ trợ theo chương trình nhiều hơn?

Do con số các dự án và các nhà tài trợ ở Việt Nam ngày càng gia tăng nên các vấn đề về quản lý ODA, đặc biệt là phương thức cung cấp viện trợ, ngày càng trở nên quan trọng trong cuộc đối thoại giữa Chính phủ và các nhà tài trợ. Cho đến nay, viện trợ chủ yếu được cung cấp thông qua các dự án đơn lẻ, thường không có các cơ chế phối hợp rõ ràng và hiệu quả giữa các dự án này. Các đối tác đã đề nghị áp dụng phương thức hỗ trợ theo ngành hoặc theo chương trình nhiều hơn, dựa trên chiến lược của các ngành và vai trò chỉ đạo của Chính phủ. Để tiếp tục khuyến khích cuộc thảo luận về vấn đề này, Cơ quan Phát triển quốc tế Anh Quốc đã tài trợ một đợt nghiên cứu về chi phí giao dịch viện trợ. Với sự hỗ trợ về mặt quản lý của UNDP, Viện Phát triển hải ngoại (Anh Quốc) đã tiến hành đợt nghiên cứu này và gần đây đã cho ra mắt bản thảo đầu tiên của báo cáo nghiên cứu này.

Nói chung, Báo cáo xác định các chi phí giao dịch là "các chi phí phát sinh từ quá trình chuẩn bị, đàm phán, thực hiện và theo dõi các hiệp định về cung cấp ODA". Những chi phí giao dịch quá cao gây ảnh hưởng tới lượng kinh phí viện trợ được cung cấp và các khoản cam kết viện trợ mới, giảm hiệu quả của viện trợ do sử dụng không phù hợp và chi tiêu vượt quá mức cho phép cũng như do hoạt động viện trợ không đáp ứng được các ưu tiên phát triển hay ảnh hưởng xấu tới việc thực hiện các mục tiêu về thể chế. Do bản thân việc thu thập thông tin mang tính định lượng cũng đòi hỏi những chi phí quá cao, nên báo cáo dựa trên những câu hỏi điều tra và các cuộc phỏng vấn kết hợp với kết quả kiểm tra 11 dự án thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

Báo cáo đưa ra những khuyến nghị ở cấp vĩ mô như sau:

- Tăng cường công tác lập kế hoạch chi tiêu về trung hạn của Chính phủ thông qua việc xây dựng tầm nhìn trung hạn về ngân sách cùng với các chương trình chi tiêu trung hạn theo ngành dựa trên chiến lược được xác định rõ ràng của các ngành cũng như thông qua việc nâng cao chất lượng tổng thể của các thông tin về chi tiêu công cộng.
- Đảm bảo sự hỗ trợ của các nhà tài trợ đối với quá trình này trên cơ sở cung cấp thông tin về các khoản cam kết và các kế hoạch giải ngân về trung hạn, gắn các chương trình hỗ trợ quốc gia định kỳ với chu kỳ kế hoạch 5 năm của Chính phủ và xem xét việc áp dụng các chương trình hỗ trợ quốc gia trung và dài hạn (từ 5 đến 10 năm) và điều chỉnh hàng năm theo nguyên tắc cuốn chiếu các kế hoạch cam kết và giải ngân.
- Tăng cường sự phối hợp giữa các nhà tài trợ bằng cách hợp lý hoá cơ cấu của các nhóm công tác cũng như cơ chế hợp hành của các nhóm này, tăng cường vai trò làm chủ của Chính phủ với chức năng điều phối cũng như điều chỉnh thời gian hợp của các nhóm điều phối cho phù hợp với chu kỳ lập kế hoạch và chuẩn bị ngân sách của Chính phủ.
- Chuyển từ phương thức thực hiện nhiều dự án nhỏ sang phương thức thực hiện ít dự án hơn nhưng có quy mô lớn hơn, trong đó từng nhà tài trợ nên tập trung hỗ trợ cho một số ít các tỉnh và ngành thì tốt hơn là dàn trải ra nhiều tỉnh và nhiều ngành và thực hiện các cơ chế phối hợp và đồng tài trợ.

Về quản lý chu kỳ dự án, báo cáo tiếp tục đề ra các nhiệm vụ chính sau đây:

- Cải thiện công tác xác định và thẩm định dự án trên cơ sở những tiêu chí thẩm định dự án rõ ràng hơn và nhất quán hơn, tiếp tục phân cấp quyền hạn thẩm định và phê duyệt dự án cho các cơ quan chủ quản và UBND tỉnh cũng như tăng cường năng lực quốc gia trong việc thiết kế và thẩm định dự án.
- Giải quyết các vấn đề liên quan tới thực hiện, theo dõi và đánh giá dự án trên cơ sở xem xét việc điều tiết tập thể các biện pháp khuyến khích và những tác động về mặt cá nhân của các Ban Quản lý chương trình/dự án và đưa các Ban này vào kế hoạch nhân sự của các Bộ.
- Chuẩn hoá các thủ tục giữa Chính phủ và các nhà tài trợ để nâng cao hiệu quả, tăng cường nâng cao năng lực cho Chính phủ và vai trò làm chủ của quốc gia về ODA, ví dụ như các đoàn phối hợp xác định xây dựng đề án của các nhà tài trợ, áp dụng các mẫu chung về xây dựng đề án và nghiên cứu khả thi, các tiêu chí chung cho việc thẩm định dự án, các thủ tục đã được chuẩn hoá về mua sắm vật tư, thiết bị cũng như phối hợp các chu kỳ dự án của Chính phủ và các nhà tài trợ,..v.v.

Cuối cùng báo cáo cho biết rằng việc chuyển hướng sang phương thức hỗ trợ theo chương trình nhiều hơn ở Việt Nam có thể là một triển vọng mang tính lâu dài ở chỗ môi trường vĩ mô và thể chế cho việc thực hiện viện trợ và quản lý ngân sách chưa đáp ứng một số điều kiện tiên quyết cần có để triển khai đầy đủ phương thức này. Tuy nhiên, trước mắt có những việc mà Chính phủ và các nhà tài trợ có thể tiến hành để thực hiện phương thức hỗ trợ theo chương trình nhiều hơn với khả năng đạt được mục tiêu tăng hiệu quả viện trợ, mặc dù chưa thể giảm ngay lập tức các chi phí giao dịch phát sinh từ tình hình như vậy. Trong những sáng kiến này có việc đưa dự án vào cùng một chiến lược của ngành (hoặc phân ngành), củng cố và hợp lý hoá các dự án tài trợ trên cơ sở cùng góp vốn, tiếp tục nâng cao chất lượng hợp tác giữa các nhà tài trợ, tăng cường công tác quản lý chi tiêu công cộng,..v.v.

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
BOP	Cán cân thanh toán
CG	Nhóm Tư vấn
DAC	Ủy ban Viện trợ phát triển của OECD
ESAF	Quỹ Điều chỉnh cơ cấu tăng cường
EU	Liên minh Châu Âu
FDI	Đầu tư trực tiếp 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
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
PER	Kiểm điểm chi tiêu công cộng
PIP	Chương trình đầu tư công cộng
PRGF	Quỹ Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo (thay cho ESAF)
SAC	Tín dụng điều chỉnh cơ cấu

TA/TC	Hỗ trợ kỹ thuật/Hợp tác kỹ thuật
UN	Liên Hợp Quốc
UNDCP	Chương trình Kiểm soát ma túy của Liên Hợp Quốc
UNDP	Chương trình Phát triển của Liên Hợp Quốc
UNHCR	Cao uỷ của Liên Hợp Quốc về Người tị nạn
UNICEF	Quỹ Nhi đồng của Liên Hợp Quốc
WHO	Tổ chức Y tế Thế giới

DANH MỤC CÁC TÀI LIỆU THAM KHẢO

ADB/IBIC/WB, *Việt Nam - Các vấn đề và khuyến nghị về quản lý và thực hiện các dự án ODA*, được thảo luận tại Hội nghị Đồ Sơn, tháng 4 năm 2000.

Chính phủ Việt Nam, *Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội 10 năm (2001 - 2010)*, Hà Nội, 2000 (dự thảo).

Chính phủ Việt Nam, *Tiếp tục cải cách và tạo ra động lực cho tăng trưởng bền vững trong thập kỷ đầu của thiên niên kỷ mới*, báo cáo của Chính phủ tại Hội nghị của Nhóm Tư vấn, Hà Nội, 2000.

Chính phủ Việt Nam, *Kiểm điểm chỉ tiêu công cộng (và các báo cáo cơ sở)*, Hà Nội, 2000 (dự thảo).

OECD, *Tạp chí Hợp tác phát triển của Ủy ban Viện trợ Phát triển*, 1999, 2000.

Viện Phát triển hải ngoại (Anh Quốc), *Chi phí giao dịch viện trợ tại Việt Nam*, Luân Đôn, 2000 (dự thảo).

UNDP, *Đông Á : từ thần kỳ đến khủng hoảng*, Hà Nội, 1998.

UNDP, *Tình hình tổng quan về Viện trợ phát triển chính thức tại Việt Nam*, Hà Nội, 1998.

UNDP, *Tình hình tổng quan về Viện trợ phát triển chính thức tại Việt Nam*, Hà Nội, 1999.

UNDP, *Sản phẩm công cộng toàn cầu - Hợp tác quốc tế trong thế kỷ 21*, do Inge Kaul, Isabelle Grunberg và Marc A. Stern biên tập, Nhà xuất bản Trường Đại học Oxford, 1999.

UNDP, *Đánh giá hợp tác kỹ thuật tại Việt Nam - ý thức làm chủ của quốc gia và các quan hệ đối tác mới*, báo cáo độc lập của Van Arkadie và đồng nghiệp, Hà Nội, 2000.

Đại học Liên Hợp Quốc (UNU), *Sự phối hợp của các nhà tài trợ và hiệu quả của viện trợ phát triển*, Helsinki, 1999.

Ngân hàng Thế giới, *Đánh giá viện trợ - những gì phát huy hiệu quả, những gì không và tại sao*, Nhà xuất bản Trường Đại học Oxford, 1999.

Ngân hàng Thế giới, *Báo cáo Phát triển thế giới 1998/1999*, Nhà xuất bản Trường Đại học Oxford, 1999.

Ngân hàng Thế giới, ADB và UNDP, *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2001, bước vào thế kỷ 21*, Hà Nội, 2000.