

# Sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) - Các giải pháp hoàn thiện

TS. Nguyễn Thị Minh Tâm

**V**iệt Nam là một trong những quốc gia đang phát triển nên nhu cầu vốn đầu tư cho phát triển kinh tế - xã hội rất lớn, trong điều kiện tích lũy trong nước còn hạn hẹp thì nguồn vốn vay nước ngoài nói chung và nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) nói riêng luôn giữ vị trí rất quan trọng. Trong bối cảnh nền kinh tế thế giới chưa thực sự phục hồi sau khủng hoảng kinh tế toàn cầu và mức độ cạnh tranh trong thu hút nguồn vốn bên ngoài để phát triển kinh tế ngày càng gay gắt thì việc huy động nguồn vốn ODA đã gặp nhiều khó khăn, song làm thế nào để nguồn vốn được huy động này được sử dụng có hiệu quả đang cũng là thách thức không nhỏ hiện nay. Cam kết khẳng định một trong những ưu tiên hàng đầu của Chính phủ Việt Nam thể hiện qua phát biểu của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng tại Hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ (Hội nghị CG) cho Việt Nam ngày 04/12/2009 là: “Bảo đảm cam kết với các nhà tài trợ, Chính phủ Việt Nam sẽ tập trung chỉ đạo để sử dụng có hiệu quả nhất nguồn vốn ODA”<sup>(1)</sup>. Để cam kết trên trở thành hiện thực, công tác quản lý dự án phải đạt hiệu quả cao và có tính chuyên nghiệp, trong đó không thể thiếu một hệ thống theo dõi có đủ năng lực cả ở ba cấp: dự án, cơ quan chủ quản và quốc gia.

Nguồn vốn ODA mà các nhà tài trợ đã cam kết từ năm 1993 đến nay lên mức 57,5 tỷ USD, đây thực sự là nguồn lực quan trọng hỗ trợ cho Việt Nam trong phát triển kinh tế - xã hội, phát triển cơ sở hạ tầng, tăng cường thể chế, phát triển dịch vụ công, đặc biệt là trong công cuộc xóa đói giảm nghèo và phát triển bền vững. Việc sử dụng ODA ở Việt Nam trong thời gian qua được các nhà tài trợ đánh giá là có hiệu quả và tuân thủ tốt các các quy định đã được ký kết.

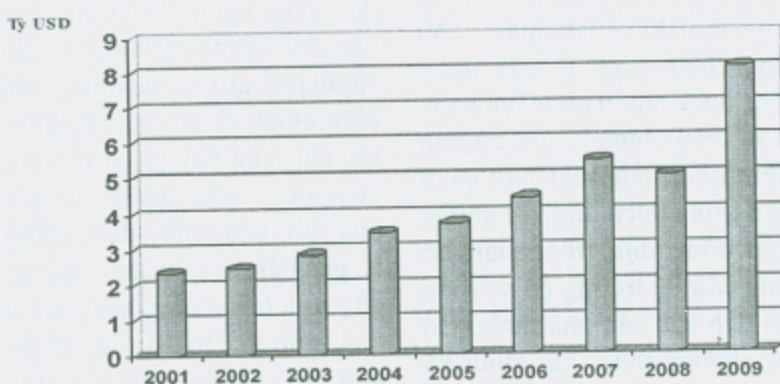
Qua số vốn ODA cam kết của các nhà tài trợ cho Việt Nam luôn tăng trong nhiều năm qua: từ 2,356 tỷ USD năm 2001, lên 4,4 tỷ USD năm 2006, tăng đến mức 5,427 vào năm 2007 và tại Hội nghị CG tháng 12/2009 vừa qua tại Hà Nội thì con số cam kết ODA

đã đạt kỷ lục 8,063 tỷ USD. Trong khi nền kinh tế còn khó khăn, những con số cam kết rất ấn tượng trên đã chứng tỏ niềm tin của các nhà tài trợ đối với việc sử dụng và phát huy hiệu quả nguồn vốn tài trợ cho Việt Nam. Nhưng trên giác độ quản lý, thông điệp trên đang đặt ra đối với công tác theo dõi và đánh giá chương trình, dự

án ODA nhiều thách thức hơn trong việc nâng cao việc quản lý, sử dụng nguồn vốn này.

Có thể thấy rõ, thực chất công tác theo dõi là: việc thu thập và phân tích thông tin thường xuyên để hỗ trợ ra các quyết định kịp thời, đảm bảo trách nhiệm giải trình và tạo cơ sở cho công tác đánh giá

Cam kết ODA giai đoạn: 2001-2009



Nguồn: Cục quản lý nợ và tài chính đối ngoại - Bộ Tài chính



và rút ra các bài học thực tiễn. (IFAD2002). Công tác theo dõi được thực hiện qua 9 bước: Xây dựng và điều chỉnh khung logic; Xác định câu hỏi hoạt động và các chỉ số; Xây dựng khung theo dõi và kế hoạch theo dõi; Chuẩn bị tổ chức để theo dõi có hiệu quả; Chuẩn bị các công cụ và hệ thống công nghệ thông tin; thu thập và phân tích số liệu; Báo cáo kết quả và theo dõi thông tin; Hỗ trợ sử dụng thông tin theo dõi và phản hồi thông tin; Xem xét những điều kiện và năng lực cần thiết. Theo dõi là công việc thường xuyên trong quá trình thực hiện dự án, so sánh tình hình thực hiện kế hoạch và thực tế về: tình hình giải ngân, quá trình quản lý dự án và thực hiện các kết quả đầu ra. Với những thông tin từ quá trình theo dõi sẽ giúp cho các nhà quản lý đưa ra các quyết định quản lý để có thể đem lại kết quả giải ngân với hiệu quả tốt hơn. Nếu theo dõi thường là một hoạt động của quản lý nội bộ thì đánh giá thường do các chuyên gia đánh giá độc lập thực hiện theo yêu cầu của các cơ quan quản lý từ bên ngoài các chương trình và dự án.

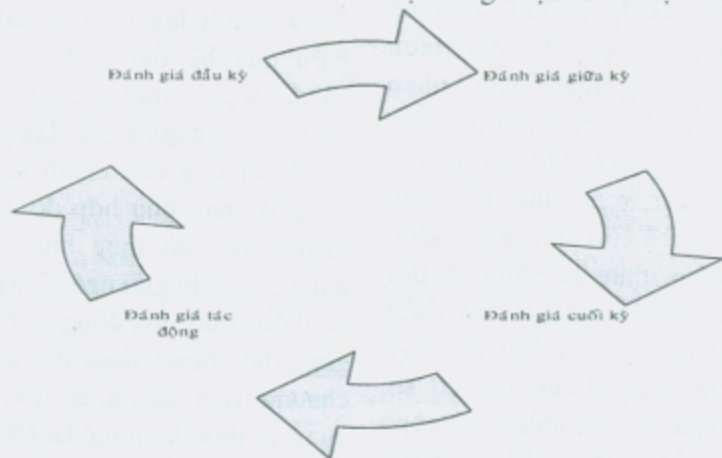
Đánh giá, theo Nghị định 131/2006/NĐ-CP: *đánh giá dự án là hoạt động định kỳ, xem xét toàn diện có hệ thống và khách quan về tính phù hợp, hiệu quả, hiệu suất, tác động và mức độ bền vững của chương trình, dự án để có những điều chỉnh cần thiết và*

*rút ra các bài học kinh nghiệm để áp dụng cho các giai đoạn tiếp theo và áp dụng cho các chương trình, dự án khác, cũng như cung cấp thông tin hữu ích khi xây dựng chiến lược, lập kế hoạch và chuẩn bị cho các dự án mới trong tương lai.*

#### **Đánh giá được thực hiện theo 4 giai đoạn trong chu trình của dự án:**

- Đánh giá ban đầu hay đánh giá đầu kỳ - được thực hiện ngay khi bắt đầu một dự án ODA nhằm xem xét tính phù hợp của dự án, tiếp theo là đánh giá giữa kỳ - đây là công tác đánh giá từ bên ngoài tập trung đánh giá tính phù hợp, hiệu quả và hiệu suất, sau đó thực hiện đánh giá kết thúc

công tác theo dõi, đánh giá trong quản lý nợ nước ngoài nói chung và quản lý nguồn vốn vay ODA nói riêng, nên khung pháp lý về theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA cho công tác này đã được xây dựng và ngày càng hoàn thiện tạo điều kiện thuận lợi hơn cho triển khai thực hiện. Tại Nghị định số 134/2005/NĐ-CP, Chính phủ đã giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng, vận hành và hoàn thiện hệ thống quốc gia về theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA; chia sẻ thông tin với các cơ quan liên quan và các nhà tài trợ, khai thác có hiệu quả hệ thống này. Một trong những nội dung được đưa ra tại điều 4



hay đánh giá cuối kỳ - tập trung đánh giá tính hiệu quả và bền vững, cuối cùng là đánh giá tác động hay đánh giá sau dự án - trọng tâm đánh giá ở tính hiệu quả, tác động và tính bền vững dự án.

Trong thời gian qua, nhận thức được tính cấp thiết của

về: Nội dung quản lý nhà nước về nợ công của Luật Quản lý nợ công sẽ có hiệu lực từ ngày 01/1/2010 đó là công tác giám sát, đánh giá huy động và sử dụng vốn vay trong đó có vay nợ nước ngoài.

Có thể nhận thấy rõ, công tác theo dõi, đánh giá trong



những năm gần đây đã có những bước tiếp cận tích cực, với việc thực hiện thí điểm ban đầu công tác theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA tại 6 Bộ và 7 tỉnh, thành phố đã xây dựng được phương pháp và kỹ năng theo dõi và đánh giá, tiếp thu được những kinh nghiệm cần thiết để triển khai công tác theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA trên diện rộng, tiến tới xây dựng một hệ thống quốc gia về theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA vận hành một cách chuyên nghiệp, thường xuyên và bền vững.

Tuy nhiên, do triển khai công tác theo dõi, đánh giá trong thời gian chưa dài nên số lượng các dự án được áp dụng còn hạn chế, các mẫu biểu chưa thống nhất, việc nhập số liệu còn khó khăn do chưa bao quát được các tình huống nảy sinh trong thực tế, trình độ cán bộ còn hạn chế, ít kinh nghiệm, thực sự chưa có đội ngũ chuyên gia giỏi và điều kiện thực hiện công tác này (công nghệ thông tin, cơ sở vật chất ...) còn nhiều bất cập. Để công tác theo dõi, đánh giá chương trình, dự án ODA được hoàn thiện hơn, trong thời gian tới, chúng ta nên tập trung một số vấn đề như sau:

**Một là,** tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý và chuẩn hóa công tác theo dõi đánh giá các chương trình, dự án ODA để tạo hành lang pháp lý thuận lợi nhằm mở rộng và triển

khai có hiệu quả công tác này. Nhanh chóng xây dựng và ban hành các Nghị định và thông tư hướng dẫn để sớm đưa Luật Quản lý nợ công vào vận hành và phát huy hiệu lực nhằm tạo khung pháp lý rõ ràng, minh bạch trong quản lý vay nợ nước ngoài và cụ thể là công tác giám sát, đánh giá được nêu trong Luật.

**Hai là,** tiến tới xây dựng một hệ thống quốc gia đồng bộ về theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA, theo đúng nội dung đã nêu tại công văn số 6715/VPCP- QHQT ngày 28 tháng 9 năm 2009 về triển khai các giải pháp thực hiện mục tiêu giải ngân vốn ODA năm 2009, "Thiết lập và vận hành hiệu quả hệ thống theo dõi và đánh giá chương trình, dự án ODA cấp quốc gia, làm cơ sở để đưa ra các chính sách và giải pháp phù hợp để đẩy nhanh tiến độ thực hiện và nâng cao tỷ lệ giải ngân". Một hệ thống quốc gia đồng bộ bao gồm: hệ thống theo dõi cấp chương trình, dự án, do đơn vị quản lý thực hiện dự án ODA thực hiện. Hệ thống theo dõi cấp cơ quan chủ quản, các Bộ, các tỉnh chịu trách nhiệm thực hiện - Hệ thống theo dõi cấp quốc gia, các cơ quan quản lý nhà nước về ODA (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính) chịu trách nhiệm theo dõi theo danh mục dự án cấp quốc gia. Quá trình tổng hợp báo cáo và phản hồi phải đảm

bảo tính thông nhất và kịp thời thì quá trình đưa ra các quyết định quản lý mới phù hợp với thực tiễn, có hiệu quả cao. Các chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm theo dõi, đánh giá của các cơ quan tham gia cần được quy định cụ thể, phân định rõ ràng và có cơ chế phối hợp chặt chẽ hơn.

**Ba là,** nâng cao nhận thức về tính cấp thiết, nội dung và quy trình của hoạt động theo dõi, đánh giá ngay từ khâu xây dựng dự án cũng như trong thực hiện dự án. Trong khâu xây dựng dự án, phải đưa hoạt động theo dõi, đánh giá dự án như một hoạt động của chương trình, dự án nên phải có kinh phí, nguồn nhân lực và phân bổ thời gian thích hợp cho hoạt động, này có như vậy việc triển khai hoạt động mới có tính khả thi và hiệu lực.

**Bốn là,** nâng cao trình độ chuyên môn và chuẩn hóa đội ngũ cán bộ làm công tác theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA. Thực tế cho thấy, tuy một số cán bộ đã được tham gia tập huấn kiến thức cơ bản về theo dõi và đánh giá, thực hành về theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA, hướng dẫn sử dụng công cụ theo dõi thống nhất (AMT) và công cụ theo dõi danh mục (PMT). Nhưng các cán bộ thực hiện công tác này ở các cấp còn thiếu về số lượng, hạn chế về năng lực và kỹ năng chuyên môn, chưa có đội ngũ chuyên gia độc lập về



đánh giá dự án. Công tác đào tạo, phổ biến kiến thức phải được quan tâm đúng mức, nhất là các cán bộ tham gia công tác đánh giá phải được đào tạo chuyên môn và phải được cơ quan có thẩm quyền kiểm tra và cấp chứng chỉ chuyên môn mới được tham gia công tác đánh giá độc lập. Do công tác theo dõi, đánh giá đòi hỏi phải có năng lực chuyên môn từ kiến thức quản lý vĩ mô đến các nghiệp vụ quản lý dự án chuyên sâu và cụ thể thì việc đánh giá mới đảm bảo khách quan, chất lượng và thông tin từ việc đánh giá mới có tính hữu ích, đáp ứng được yêu cầu quản lý.

Tiếp tục hoàn thiện và

bổ sung thêm tài liệu hướng dẫn, nhất là Cẩm nang Theo dõi và Đánh giá ODA do Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã phát hành (8/2007), đây là tài liệu chuyên môn tốt cung cấp những kiến thức cơ bản về theo dõi và đánh giá ODA cho cán bộ quản lý ODA ở các cấp. Để tài liệu này phù hợp với thực tế của Việt Nam hơn, trên cơ sở những bài học thực tiễn từ việc triển khai thực hiện thí điểm công tác theo dõi, đánh giá tại các Bộ và địa phương vừa qua, nên chọn lọc và bổ sung những tình huống thực tế, đảm bảo tài liệu này được cập nhật, phục vụ tốt hơn cho công tác đào tạo trong thời gian tới.

Năm là, cần xây dựng

một cơ sở dữ liệu quốc gia về ODA để phục vụ công tác theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA cũng như phục vụ nhu cầu thông tin về nguồn vốn này, kể cả để phản ánh nguồn và sử dụng vốn ODA trong Hệ thống Thống kê quốc gia về tình hình phát triển kinh tế - xã hội. Cần phải xây dựng cơ chế phối hợp cũng như quy định rõ trách nhiệm được giao trong việc cung cấp thông tin, danh mục thông tin, thời gian cung cấp thông tin đối với mỗi tổ chức, cá nhân liên quan, vì thông tin là một yếu tố quyết định không nhỏ đến chất lượng của công tác theo dõi, đánh giá chương trình dự án ODA.

## TRIỂN VỌNG NÀO CHO ...

(Tiếp theo trang 21)

liệu pháp cả gói chống suy giảm kinh tế ở các nước phát triển như Mỹ và các nước EU mà tỷ giá VND gắn kết chặt và dường như không đổi trong suốt thời gian dài, thì điều này cũng đồng nghĩa với xu hướng định giá đồng bản tệ quá cao, làm mất đi đáng kể lợi thế và sức cạnh tranh của hàng hóa xuất khẩu của hàng Việt Nam, với những hệ lụy kinh tế - xã hội khó lường kèm theo (nhất là tình trạng giảm sút quy mô và thu nhập ngoại tệ từ hàng xuất khẩu, thu hẹp sản xuất, gia tăng thất nghiệp và các

áp lực an sinh xã hội khác...). Tuy nhiên, mặt khác, việc điều chỉnh tăng mạnh tỷ giá VND, chẳng hạn so với USD, tức phá giá mạnh đồng bản tệ, lại có thể tạo nguy cơ bùng nổ tái lạm phát và thậm chí có thể xuất hiện tình trạng suy thoái- lạm phát gây mối nguy hiểm kép, tức vừa có lạm phát cao với các hệ quả đất đỏ mà chúng ta vừa trải qua, vừa có sự đình trệ, thậm chí suy giảm mạnh quy mô và tốc độ tăng trưởng nền kinh tế, hết sức tiêu cực cho sự ổn định hệ thống tài chính-tiền tệ và cả thể chế

quốc gia mà chúng ta đã chứng kiến những năm cuối thập kỷ 80 của thế kỷ XX ...

Do vậy, sự điều chỉnh tỷ giá bản tệ sẽ là nhân tố ổn định chỉ khi những biện pháp phối hợp của chính sách tiền tệ không làm tăng cung tiền vượt quá mức tăng sản lượng hàng hoá vật chất và "tiền tệ hoá" sự thiếu hụt ngân sách- một việc làm sẽ khiến gia tăng lạm phát, nạn ngoại tệ hoá và dễ tạo ra vòng xoáy chóng mặt của lạm phát - phá giá bản tệ- lạm phát... để rồi đi tới sự sụp đổ bản tệ./.