

Một số cơ chế quản lý sử dụng vốn ODA của Nhật Bản tại CHDCND Lào hiện nay: thực trạng và giải pháp

KHÂM PHẦN CHIA A

Nguồn vốn ODA nói chung và ODA của Nhật Bản nói riêng là nguồn lực quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và cải thiện đời sống nhân dân của CHDCND Lào. Qua phân tích thực trạng quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA của Nhật Bản ở CHDCND Lào, tác giả đưa ra một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng nguồn vốn này trong thời gian tới.

Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm lần thứ 6 (2006-2010) của CHDCND Lào đã xác định nhu cầu đầu tư toàn xã hội khoảng 73.900 tỷ kíp (theo giá năm 2006), tương đương với 807 tỷ USD, tốc độ tăng trưởng 19,3%/năm; tốc độ tăng trưởng kinh tế (GDP) bình quân 7,5%/năm, trong tổng số vốn đầu tư toàn xã hội nói trên, dự kiến nguồn vốn nước ngoài chiếm 55%, vốn trong nước chiếm 45%. Riêng vốn ODA: từ năm 2005 đến năm 2010 dự kiến đạt 1,785 tỷ USD vốn cam kết, mức giải ngân 0,6783 tỷ USD (tương đương 38%). Đầu tư bằng nguồn ODA chiếm khoảng 25,26% tổng vốn đầu tư toàn xã hội (trong đó đầu tư của Nhật Bản chiếm khoảng 4,57%), khoảng 80,19% đầu tư nhà nước (trong đó đầu tư của Nhật Bản chiếm khoảng 15,50%). Văn kiện Đại hội VIII của Đảng đã chỉ rằng: "Tiếp tục hoàn thiện và đổi mới thể chế kinh tế, rà soát lại các văn bản pháp quy, sửa đổi, bổ sung, hoàn chỉnh hệ thống pháp luật để bảo đảm tính đồng bộ, nhất quán, ổn định và minh bạch. Cải thiện môi trường đầu tư, thu hút các nguồn vốn đầu tư nước ngoài. Xác định đúng mục tiêu sử dụng và đẩy nhanh việc giải ngân nguồn ODA, cải tiến phương thức quản lý, nâng cao hiệu quả sử dụng và có kế hoạch trả nợ đầy đủ và đúng hạn; duy trì tỷ lệ vay

nợ nước ngoài hợp lý và an toàn". Cần phải xây dựng chiến lược vay và trả nợ nước ngoài, mà cốt lõi là phải có giải pháp về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA, nhất là ODA của Nhật Bản một cách hiệu quả.

1. Thực trạng sử dụng và quản lý vốn ODA của Nhật Bản tại Lào từ năm 2003-2008

Nhật Bản là nước rất nhiệt tình ủng hộ việc thành lập Khu vực mậu dịch tự do Đông Nam Á. Không những thế, gần đây (năm 2002) Thủ tướng Nhật Bản Kazumi đã thực hiện chuyến công du tới hầu hết các nước ASEAN, trong đó có Lào, nhằm đề xuất ý tưởng thành lập Khối cộng đồng kinh tế Đông Á mở rộng bao gồm ASEAN+3. Nhật Bản cũng đưa ra quyết định về việc "xây dựng quan hệ đối tác kinh tế toàn diện với ASEAN" riêng với Lào, Nhật Bản là nước viện trợ đầu tiên, đồng thời cũng là nhà tài trợ hàng đầu cho Lào trong những năm qua và đã ký với Lào Hiệp định khuyến khích và bảo hộ đầu tư nước ngoài. Đó cũng là một bước đệm quan trọng cho việc Nhật Bản sẽ ký kết Hiệp định Thương mại tự do song phương trong tương lai với Lào.

Khâm Phần Chia A, ThS., NCS tại Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

BẢNG 1: ODA của Nhật Bản tại Lào năm 2003-2008

Đơn vị: triệu USD

Năm	2003-2004		2004-2005		2005-2006		2006-2007		2007-2008	
	Vốn	Tỷ lệ (%)	Vốn	Tỷ lệ (%)	Vốn	Tỷ lệ (%)	Vốn	Tỷ lệ (%)	Vốn	Tỷ lệ (%)
Nhật Bản	81,99	21,64	85,36	21,08	62,18	15,55	71,53	16,53	66,37	15,61
Các nước và tổ chức khác	296,88	78,36	319,57	78,92	337,82	84,45	361,23	83,47	358,8	84,39
Tổng	378,87	100	404,93	100	400,00	100	432,76	100	425,05	100

Nguồn: Tổng hợp từ: kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội các năm từ 2004-2008, Viêng Chăn, 2004, 2005, 2006, 2007.

Trong những năm qua, vốn ODA của Nhật Bản ở Lào đã có những tác động tích cực đến quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; giảm chênh lệch trong phát triển giữa các vùng, miền, đô thị với nông thôn, vùng núi, vùng sâu, vùng xa; góp phần không ít trong xóa đói giảm nghèo. Tuy đạt được nhiều thành tựu quan trọng trong việc tiếp nhận, thu hút, quản lý và sử dụng vốn ODA của Nhật Bản, nhưng việc quản lý giám sát và sử dụng nguồn vốn ODA đó đã và đang đặt ra nhiều vấn đề cần giải quyết. Việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư nước ngoài, nhất là vốn ODA của Nhật Bản hiệu quả còn thấp. Khung pháp lý cao nhất về quản lý và sử dụng ODA hiện nay là Nghị định 58/CP (ngày 22-5-2002) của Chính phủ, nhưng thực thi Nghị định này chưa triệt để. Công tác theo dõi vốn ODA chủ yếu tập trung vào báo cáo tiến độ, tình hình thực hiện để đáp ứng yêu cầu của Nhà nước tài trợ nhằm giai ngân dự án; chỉ chú trọng nhiều trong khâu thu hút, chưa chú ý thỏa đáng khâu thẩm định hiệu quả dự án, thiếu kiểm tra quá trình thực hiện dự án. Ban quản lý dự án được giao quá nhiều quyền mà không rõ về trách nhiệm; các cơ quan quản lý nhà nước còn thiếu trách nhiệm..., làm thất thoát, lãng phí đối với nguồn ODA nói chung và ODA của Nhật Bản nói riêng, ảnh hưởng đến chất lượng các công trình được đầu tư, gây bất lợi đến môi trường đầu tư và thực hiện cam kết của

Nhật Bản đối với Lào. Cơ sở pháp lý để quản lý và sử dụng vốn ODA hiện nay còn thiếu, chưa đồng bộ, không ổn định và tính pháp lý chưa cao.

Từ thực tế sai phạm trong quản lý và sử dụng vốn ODA của Nhật Bản qua các dự án như: Đường số 9, một số cầu trên quốc lộ 13, dự án H2 tỉnh Luang Nam Thà..., cần rút ra những bài học trong quản lý vĩ mô nền kinh tế. Chính phủ cần đặt trọng tâm vào việc quản lý và sử dụng vốn ODA của Nhật Bản, chống tham nhũng, tiêu cực và lãng phí; cần khẳng định dứt khoát các dự án sử dụng vốn ODA phải có phương án trả nợ vững chắc, xác định rõ trách nhiệm trả nợ, không được gây gánh nặng nợ nần cho mai sau. Mặt khác, phải nâng cao nhận thức về tính chất và đặc điểm của vốn ODA. Vốn ODA của Nhật Bản thực chất là vốn vay ưu đãi và vốn viện trợ không hoàn lại, phải trả cả gốc lẫn lãi, nhưng đó là hình thức vay phát triển dài hạn, thời gian hoàn trả dài từ 30 năm trở lên và thường có thêm thời gian ân hạn từ 10-15 năm. Chính phủ cần quản lý và sử dụng vốn ODA của Nhật Bản theo quy định của pháp luật, vừa phải theo quy định của nhà nước tài trợ (Nhật Bản) theo điều ước quốc tế được ký kết, vừa chịu sự quản lý, giám sát của cả hai bên. Chính đặc điểm này đòi hỏi Chính phủ cần định ra chiến lược vay nợ hợp lý trên cơ sở cân nhắc nhiều yếu tố trong và ngoài nước như: nhu cầu vốn đầu tư của cả nền kinh

tế, khả năng tái tạo nguồn ngoại tệ để trả nợ, thời hạn vay, điều kiện lãi suất và các điều kiện ràng buộc khác của phía nhà tài trợ, tỷ lệ giữa nợ phải trả hàng năm và kim ngạch xuất khẩu, giữa nợ và GDP, thứ tự ưu tiên sử dụng các nguồn vốn vay cho các dự án hạ tầng cơ sở và dự án thương mại, khả năng cân đối của ngân sách nhà nước hàng năm.

Trong thực tế, việc sử dụng và quản lý vốn ODA của Nhật Bản tại Lào còn một số tồn tại cần được giải quyết, nhằm nâng cao hiệu quả nguồn vốn này trong thời gian tới.

1.1. Tốc độ giải ngân nguồn vốn chậm và không đảm bảo tiến độ của dự án đã ký kết

Việc giải ngân nguồn vốn ODA của Nhật Bản chậm có nhiều nguyên nhân. Về phía khách quan: các quy định về điều kiện tài trợ của Nhật Bản rất đa dạng và phức tạp; quy mô và địa bàn của một số dự án lại quá rộng. Về phía chủ quan: nguyên nhân chính gây chậm trễ trong việc thực hiện dự án là những yếu kém các trong khâu: chuẩn bị dự án, phê duyệt, đấu thầu tổ chức thực hiện, năng lực cán bộ và các ban quản lý dự án. Đặc biệt là những khó khăn trở ngại trong việc đền bù, giải phóng mặt bằng thi công và việc bố trí vốn đối ứng trong nước không đầy đủ và kịp thời, sự chậm trễ trong việc xử lý thuế nhập khẩu, VAT, đã tác động xấu đến tốc độ giải ngân của các dự án.

Tốc độ giải ngân ODA của Nhật Bản, nếu xem xét theo điều kiện của Lào là có tiến bộ, song vẫn bị các tài trợ nói chung và Nhật Bản nói riêng đánh giá là chậm so với một số nước trong khu vực như Việt Nam, Malaixia, Philipin... Việc giải ngân chậm đã làm cho các dự án ODA của Nhật không thể đưa vào sử dụng đúng tiến độ, ảnh hưởng hiệu quả đầu tư của dự án.

Ngoài ra việc giải ngân còn chậm làm mất đi tính ưu đãi của các khoản vay ODA, ảnh hưởng đến sự vận động nguồn

vốn này của Lào. Đối với một số dự án công tác thẩm định còn sơ sài, chưa thực sự tính toán đến hiệu quả kinh tế của dự án, nhiều khoản vay ODA của Nhật Bản không được phân tích cụ thể về các điều kiện vay và các điều kiện ràng buộc từ bên ngoài, chưa chủ động lựa chọn danh mục các dự án sử dụng theo các mục tiêu đã hoạch định trước khi kêu gọi tài trợ từ phía Nhật Bản, vẫn còn tình trạng bố trí vốn dàn trải, chưa xác định rõ những dự án nào phải vay lại, những dự án nào được ngân sách nhà nước cấp.

1.2. Hiệu quả sử dụng vốn vay ODA của Nhật Bản thời gian qua chưa cao

Nguyên nhân có nhiều, song về cơ bản là do những yếu kém trong quản lý của các cơ quan, đơn vị sử dụng, cụ thể là:

- Tình trạng bao cấp trong sử dụng vốn vay ODA chưa được xóa bỏ triệt để và thực hiện được biến tướng dưới nhiều hình thức. Mặt khác, các quy chế ràng buộc trách nhiệm chuẩn bị các điều kiện tiếp nhận vốn, về trả nợ của các đơn vị địa phương sử dụng vốn vay ODA chưa được hoàn thiện và chưa được thực hiện nghiêm túc.

- Nguồn vốn ODA nói chung và ODA của Nhật Bản nói riêng trong ngân sách nhà nước là một nguồn bù đắp bội chi và được cân đối trong tổng thể ngân sách nhà nước, nhưng đối với các tỉnh, nguồn vốn vay ODA chỉ được coi như một khoản cấp bổ sung thêm cho ngân sách địa phương, không phải hoàn trả số vốn vay này. Chính cơ chế này đã kích thích nhu cầu vốn ODA tăng lên và sử dụng lãng phí, kém hiệu quả.

- Thực chất, trong thời gian qua, Lào mới chủ yếu tập trung vào việc đổi mới hoàn thiện các cơ chế chính sách để huy động tối đa nguồn vốn ODA của các nhà tài trợ. Hiệu quả của việc sử dụng vốn cho các dự án chưa được quan tâm đúng mức; chưa có chính sách định hướng rõ trách nhiệm và nghĩa vụ trả nợ, nên hiện nay

đang gặp khó khăn trong việc thu hồi vốn để trả nợ như một số dự án trong các ngành như: giao thông vận tải, nông nghiệp, giáo dục và đào tạo... Mặc dù trong một vài năm gần đây Chính phủ đã quan tâm đến hạn mức nợ, nghĩa vụ trả nợ của Nhà nước, nhưng chưa có căn cứ vững chắc và cơ chế kiểm soát bảo đảm hiệu quả cao trong sử dụng nguồn vốn ODA và sự an toàn trong vấn đề nợ quốc gia.

1.3. Công tác quản lý sau dự án hầu như bị buông lỏng, chưa có sự kiểm tra, giám sát và đánh giá hiệu quả một cách chặt chẽ

Việc quản lý dự án ODA thường chỉ được chú trọng chủ yếu trong thời gian xây dựng dự án, thi công và giải ngân vốn. Cho đến nay, chưa hình thành được một tổ chức bộ máy và lực lượng cán bộ có đủ năng lực chuyên môn để quản lý sau dự án; chưa có cơ quan chuyên trách nghiên cứu về giải pháp vay, các biện pháp tình thế, các kỹ thuật vay và trả nợ cũng như dự kiến được phương án tối ưu trong đàm phán, ký kết dự án vay ODA của Nhật Bản nói riêng và các nhà tài trợ cho Lào nói chung. Mặt khác, việc kiểm tra, thanh tra tình hình sử dụng vốn không được tổ chức thường xuyên. Yếu tố này đi cùng với chế độ báo cáo không đầy đủ, thiếu thông tin đã gây nhiều khó khăn cho công tác đánh giá tình hình thực hiện và hiệu quả sử dụng nguồn vốn vay này.

1.4. Trình độ của cán bộ quản lý dự án ODA ở các cấp, cũng như của các ban quản lý dự án trực tiếp chưa theo kịp yêu cầu

Hầu hết cán bộ chưa được đào tạo cơ bản về quản lý dự án ODA, mà thường là những người có trình độ ngoại ngữ, còn chuyên môn chủ yếu dựa vào kinh nghiệm, vừa làm vừa học, một số cán bộ dư thừa trong bộ máy tổ chức vẫn bố trí cho họ quản lý các dự án có vốn ODA. Khả năng phân tích đàm phán hợp đồng hạn chế nên quá trình xét thầu, ký kết hợp đồng mua

sắm, xây lắp kéo dài. Nhiều trường hợp dự án phải chấp nhận thanh toán cho nhà thầu ngoài phạm vi hợp đồng đã ký, hoặc vượt tỷ lệ tài trợ của người cho vay theo hiệp định.... và phải điều chỉnh hồ sơ thanh toán. Xét về thực chất, số cán bộ hiện đang công tác tại các dự án chủ yếu mới chỉ đáp ứng các yêu cầu về quản lý hành chính của dự án.

1.5. Việc phân bổ nguồn vốn ODA của Nhật Bản, nhất là nguồn ODA không hoàn lại còn quá dàn trải, sử dụng cho quá nhiều mục tiêu, còn mang tính chất ôm đồm và không được gắn với một định hướng ưu tiên rõ ràng

Từ tâm lý coi viện trợ là của "trời cho", việc cấp phát nguồn vốn được hướng vào nguyên tắc "công bằng" theo nghĩa "chia đều" và việc sử dụng quản lý các nguồn vốn này thường không được bảo đảm đúng chế độ tài chính, gây lãng phí. Về vấn đề này, Chính phủ Lào cần có những ưu tiên rõ ràng để nguồn vốn của Chính phủ không bị phân tán quá mỏng.

1.6. Hiệu quả và chất lượng của một số các dự án sử dụng nguồn vốn vay ODA của Nhật Bản còn kém

Thời gian qua một số lượng khá nhiều công trình, dự án vay ODA của Nhật Bản đã đưa vào sử dụng và có nhiều công trình phát huy tác dụng tốt, song cũng không ít công trình chất lượng kém, không phù hợp với điều kiện thực tế, không thuận lợi cho người sử dụng như: Đường số 9 được gọi là công trình "vừa xây vừa sửa", công trình H2 ở Luang Nam Thà bị nhà tài trợ của Nhật Bản hoãn... Ngoài ra, còn có không ít các công trình dự án sử dụng ODA khác, cũng có chất lượng "dở khóc, dở cười" đối với người sử dụng và là mối lo nặng nợ của quốc gia. Vì vậy, quan tâm đến hiệu quả sử dụng đồng vốn hơn là số lượng vốn được thu hút là nguyên tắc quan trọng trong thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA nói chung và của Nhật Bản nói riêng.

BẢNG 2: Mười nước và tổ chức tài trợ hàng đầu cho CHDCND Lào từ năm 2003-2008
Đơn vị: triệu USD

TT	Tên nhà tài trợ	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Tổng
1	ADB	59,49	71,88	84,44	63,36	95,46	374,63
2	Nhật Bản	81,99	85,36	62,18	71,53	66,37	367,43
3	WB	84,05	32,32	39,42	43,94	59,17	258,90
4	Pháp	18,31	17,31	17,68	24,20	14,28	91,78
5	Thụy Điển	16,74	17,72	19,79	16,93	18,27	89,45
6	Trung Quốc	7,43	10,02	21,15	34,39	13,28	86,77
7	Ôxtrâyliia	11,08	12,48	15,99	13,97	12,48	66,00
8	Việt Nam	8,92	9,69	24,86	10,47	10,22	64,16
9	Đức	11,78	16,31	5,17	8,18	13,26	54,70
10	EU	6,57	6,81	11,61	11,35	9,38	45,72
11	Các nhà tài trợ khác	72,01	125,03	97,71	134,44	112,88	542,03
12	Tổng ODA tại Lào	378,87	404,93	400,00	432,76	425,05	2041,61

Nguồn: Đã dẫn

2. Một số giải pháp về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA của Nhật Bản

Để nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA của Nhật Bản nói riêng và nguồn vốn ODA nói chung ở CHDCND Lào trong thời gian tới, cần áp dụng một số giải pháp như sau:

2.1. Tăng cường giám sát của Quốc hội đối với các dự án ODA

Cần tạo lập cơ chế phối hợp giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp để nâng cao hiệu quả giám sát sử dụng vốn ODA như: quy định cụ thể chế độ báo cáo định kỳ từng quý của các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan công quyền phải gửi báo cáo về tình hình sử dụng vốn ODA tới Quốc hội; quy định cụ thể về trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc thực hiện những ý kiến, kiến nghị của Quốc hội qua công tác giám sát vốn ODA; quy định các chế tài cần thiết trong trường hợp các cơ quan nhà nước không xem xét giải quyết hoặc giải quyết không thỏa đáng những kiến nghị của Quốc hội đối với các dự án có vốn

ODA; tăng cường vai trò và thẩm quyền của Ủy ban Kinh tế và ngân sách của Quốc hội trong việc kiểm toán các dự án ODA.

2.2. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra tài chính nhà nước

Kiểm toán nhà nước và các cơ quan thanh tra, kiểm tra tài chính cần tăng cường công tác chuyên môn nghiệp vụ để thẩm định, đối chiếu, so sánh, phát hiện và ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật, kiên quyết xuất toán các khoản chi sai mục đích, không đúng khối lượng đơn giá, không đúng tiêu chuẩn định mức, vượt dự toán lớn. Cần thực hiện chế độ trách nhiệm vật chất, kể cả trách nhiệm hình sự đối với nhà thầu, tư vấn giám sát trong việc xác nhận khối lượng thanh toán không trung thực, không đúng quy định; khắc phục những vi phạm trong công tác xác nhận khối lượng thanh toán để làm căn cứ kiểm soát chi và giải ngân vốn ODA, vốn đối ứng cho dự án ODA. Tăng cường kiểm tra, thanh tra, kiểm toán thường xuyên đối với các dự án có sử dụng vốn ODA, công trình lớn có sử dụng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước, vốn tín dụng nhà

nước... để kịp thời phát hiện và xử lý các vi phạm. Vốn ODA là vốn vay để bổ sung vốn đầu tư phát triển đất nước, vì vậy cần thực hiện triệt để tài sản phục vụ công tác quản lý dự án, tăng cường quản lý các tài sản đã mua sắm của dự án theo chế độ, tiêu chuẩn đã quy định trong nước.

2.3. Hoàn thiện cơ sở pháp lý để tăng cường công tác quản lý và sử dụng vốn ODA

Hiện nay, lĩnh vực ODA được quy định bằng nghị định và các văn bản dưới luật, trong khi Quốc hội đã ban hành một số luật như: Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư..., đòi hỏi phải rà soát các quy định của các văn bản pháp quy hiện hành để trên cơ sở đó nghiên cứu và trình Quốc hội: Luật Quản lý và khuyến khích đầu tư nước ngoài, trong đó quán triệt một số quan điểm và yêu cầu sau đây:

- Nguồn vốn ODA khi đã được ký kết là nguồn vốn của Nhà nước và là nợ nước ngoài của Quốc gia. Vì vậy, cần đưa nguồn vốn ODA vào nguồn vốn của Nhà nước trình Quốc hội xem xét quyết định cùng với dự toán ngân sách nhà nước hàng năm; quy trình quản lý sử dụng và quyết toán vốn ODA phải được thực hiện như đối với nguồn chi của ngân sách nhà nước.

Có chế tài đủ mạnh để nâng cao trách nhiệm của người quyết định đầu tư. Người quyết định đầu tư sai, gây lãng phí, thất thoát phải bị xử phạt hành chính, cách chức, hoặc miễn nhiệm. Chủ đầu tư phải chịu trách nhiệm toàn diện về hiệu quả, chất lượng của dự án. Chấm dứt tình trạng giao cho người không đủ điều kiện năng lực về chuyên môn nghiệp vụ thực hiện quản lý dự án. Sắp xếp lại các ban quản lý dự án theo đúng các tiêu chí và tiêu chuẩn phù hợp, chủ đầu tư phải có trách nhiệm kiểm tra, giám sát thường xuyên các ban quản lý dự án, phát hiện kịp thời những vấn đề phát sinh và đề xuất các biện pháp xử lý.

- Phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn giữa các cơ quan hữu trách trong việc ra

quyết định quản lý vốn ODA, lựa chọn một cơ quan chịu trách nhiệm toàn diện từ khâu chuẩn bị dự án đến thực hiện và vận hành khai thác dự án. Thành lập tổ chức liên ngành làm nhiệm vụ tổng hợp, phân tích thông tin, đánh giá tình hình, xem xét trong mối quan hệ không tách rời các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô như: dự nợ quốc gia, dự nợ chính phủ, tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước, kim ngạch xuất nhập khẩu, cán cân thanh toán, bội chi ngân sách nhà nước. Cần tập trung công tác quản lý và sử dụng vốn ODA vào một đầu mối theo hướng hình thành một cơ quan quản lý nợ công, trong đó chủ yếu là quản lý nợ ODA.

2.4. Sửa đổi và bổ sung một số chính sách quản lý tài chính vốn ODA

Về giải ngân vốn ODA: Bộ Tài chính cần hướng dẫn quy định thủ tục và quản lý việc rút vốn với nguồn vốn ODA trên tinh thần cải tiến thủ tục quản lý, cấp phát vốn theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước. Tăng cường việc kiểm soát trước, kiểm tra sau đối với các khoản chi từ nguồn vốn nước ngoài. Kiểm soát việc rút vốn của các cơ quan liên quan, xác định thời gian xử lý hồ sơ rút vốn, ngay cả với ngân hàng thương mại phục vụ. Phối hợp chặt chẽ và thường xuyên giữa các cơ quan, đơn vị trong nội bộ Bộ Tài chính, hoàn thiện chức năng thanh toán của hệ thống kho bạc nhà nước để tiến tới có thể thực hiện toàn bộ các khâu giải ngân vốn ODA cho các dự án chỉ thông qua một đầu mối là kho bạc nhà nước, không phải thông qua các ngân hàng thương mại như hiện nay.

Về chính sách thuế đối với các dự án ODA: tạo điều kiện cho các đơn vị sử dụng ODA chủ động trong việc xây dựng kế hoạch và nộp thuế, đồng thời tạo ra một mặt bằng về thuế đối với tất cả các doanh nghiệp đầu tư các nguồn vốn khác nhau trong nền kinh tế. Bộ Tài chính cần hướng dẫn thuế giao thông vận tải áp dụng đối với các dự án sử dụng vốn ODA nói chung và ODA của Nhật Bản nói riêng theo hướng: hàng hóa, vật tư

nhập khẩu để thực hiện các dự án ODA không hoàn lại thì không phải nộp thuế giao thông vận tải; máy móc, thiết bị... do nhà thầu nước ngoài mang vào Lào phục vụ thi công dự án ODA thì được miễn thuế nhập khẩu... Tăng cường trách nhiệm của các đơn vị, tổ chức được giao vốn ODA thông qua việc thu đủ thuế giao thông vận tải nhằm bảo đảm phản ánh đúng giá trị công trình, không tạo ra lợi thế cạnh tranh bất bình đẳng giữa các doanh nghiệp Lào và doanh nghiệp nước ngoài khi thực hiện các dự án ODA.

Về vốn đối ứng: Bộ Tài chính cần bảo đảm đủ vốn đối ứng cho các chương trình/dự án ODA; đồng thời nâng cao tính chủ động cho các đơn vị trong việc xây dựng kế hoạch vốn đối ứng cho các dự án. Làm tốt công tác kế hoạch hóa vốn tương ứng, bảo đảm đầy đủ và kịp thời để đưa vào dự toán ngân sách nhà nước hàng năm trình Quốc hội quyết định, tránh tình trạng phải điều chỉnh bổ sung, gây bị động cho ngân sách nhà nước.

Về cơ chế bảo lãnh của Chính phủ: sửa đổi quy chế bảo lãnh của Chính phủ đối với các khoản vay nước ngoài của doanh nghiệp và các tổ chức tín dụng. Chính phủ chỉ nhận thực hiện bảo lãnh cho các dự án quan trọng, chắc chắn có hiệu quả và khả năng trả nợ, hoặc khi người cho vay yêu cầu nhất thiết phải có bảo lãnh của Chính phủ. Khắc phục tình trạng bảo lãnh tràn lan, phối hợp chưa đầy đủ và chưa kịp thời giữa các cơ quan quản lý với cơ quan bảo lãnh để xác định hiệu quả của dự án và khả năng trả nợ của người vay. Đề cao nghĩa vụ và trách nhiệm của người đi vay đối với các khoản nợ vay nước ngoài.

Về cơ chế cho vay lại: sửa đổi quy chế cho vay lại nguồn vốn vay và viện trợ nước ngoài của Chính phủ theo hướng tạo khung pháp lý chung về các điều kiện cho vay lại do các chủ đầu tư tự tính toán hiệu quả dự án trong quá trình xây dựng báo cáo khả thi trình các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các nhà tài trợ xin phê duyệt. Bộ Tài chính phải là đại diện của Chính phủ ký hợp

đồng vay nợ đối với nước ngoài, thực hiện hoặc ủy quyền cho vay lại trong nước đối với các nguồn vốn ODA.

Về quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài: Bộ Tài chính cần nghiên cứu sửa đổi quy chế lập, sử dụng và quản lý quỹ trả nợ nước ngoài để quản lý vốn thu hồi từ các dự án được sử dụng ODA dưới hình thức cho vay lại của Chính phủ. Chỉ đưa vào cân đối ngân sách nhà nước phần chênh lệch giữa số cho vay lại và số thực thu hồi trong năm. Những khoản nợ gốc được tích lũy lại trong quỹ để bảo đảm khả năng trả nợ trong tương lai và bù đắp các rủi ro trong quá trình cho vay lại. Tăng cường dự phòng để trả cho các khoản bảo lãnh của Chính phủ trong trường hợp xảy ra rủi ro, doanh nghiệp không trả được nợ kịp thời cho nước ngoài hoặc bị phá sản không có khả năng trả nợ.

2.5. Đổi mới cơ chế thu hút, vận động và sử dụng vốn ODA

- Trong khâu thu hút vốn ODA của Nhật Bản nói riêng và ODA nói chung: phải tăng cường đàm phán để đạt yêu cầu tối thiểu về lãi suất thời hạn vay, thẩm định giá, định mức chi tiêu, phí tư vấn, chính sách đối với chuyên gia trên cơ sở bình đẳng, cùng có lợi; công tác vận động vốn ODA cần được đổi mới nghiên cứu khả thi, bảo đảm chất lượng trước khi đàm phán vay vốn ODA, cũng như phải lựa chọn tư vấn giám sát thực hiện dự án một cách thận trọng.

- Trong tổ chức thực hiện: cần sớm đưa ra mô hình quản lý dự án ODA phù hợp, trong đó xác định rõ về pháp lý của các ban quản lý dự án theo hướng đảm bảo tính chuyên nghiệp, tăng cường tính minh bạch, chống khép kín và tự chịu trách nhiệm. Bộ Tài chính cần kiện toàn hệ thống quản lý tài chính, đặc biệt là khâu kiểm soát và thanh quyết toán công trình có sử dụng vốn ODA, Kho bạc nhà nước cần tăng cường công tác đối chiếu kiểm soát chi dựa trên tính hợp pháp hợp lệ của các tài liệu, hồ sơ thanh toán, phát hiện kịp thời các trường hợp lập chứng từ sai quy định, móc ngoặc giữa ban

quản lý dự án với nhà thầu tư vấn giám sát để khai khống khối lượng.

BẢNG 3: ODA có hoàn lại và không hoàn lại tại CHDCND Lào từ năm 2003-2008

Đơn vị: triệu USD

TT	Nhà tài trợ	2003-2004		2004-2005		2005-2006		2006-2007		2007-2008	
		Không hoàn lại	Có hoàn lại	Không hoàn lại	Có hoàn lại	Không hoàn lại	Có hoàn lại	Không hoàn lại	Có hoàn lại	Không hoàn lại	Có hoàn lại
1	ADB	3,68	55,81	4,54	67,34	3,57	80,87	6,90	56,46	2,24	93,22
2	Nhật Bản	81,99	0	79,92	5,44	59,18	3,00	69,53	3,00	66,37	0
3	WB	2,43	81,62	2,82	29,50	15,06	24,36	16,28	27,66	27,50	31,67
4	Pháp	18,31	0	17,31	0	11,48	6,20	18,00	6,20	8,08	6,20
5	Thụy Điển	12,78	3,96	13,76	3,96	15,84	3,95	16,93	0	18,27	0
6	Trung Quốc	7,93	0	10,02	0	4,88	16,27	5,12	29,27	4,51	8,77
7	Ôxtrâyliá	11,08	0	12,48	0	15,99	0	13,97	0	12,48	0
8	Việt Nam	8,92	0	9,69	0	12,86	12,00	10,47	0	10,22	0
9	Đức	11,78	0	16,31	0	5,17	0	8,18	0	13,26	0
10	EU	6,57	0	6,81	0	11,61	0	11,35	0	9,38	0
11	Nhà tài trợ khác	49,67	22,34	89,80	35,23	53,36	44,35	67,77	66,67	65,30	47,58
12	Tổng ODA 56,78	215,14	163,73	263,80	141,47	209	191	242,92	189,26	237,61	187,44
13	Tỷ lệ (%)	56,78	43,22	65,06	34,94	52,25	47,75	56,27	43,73	55,90	44,10

Nguồn: Đã dẫn

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2004-2005, Viêng Chăn, 2004.
2. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2005-2006, Viêng Chăn, 2005.
3. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2006-2007, Viêng Chăn, 2006.
4. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2007-2008, Viêng Chăn, 2007.

5. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2006-2010, Viêng Chăn, 2006.
6. Nghị quyết đại hội Đảng NDCM Lào lần thứ VII, Viêng Chăn, 2001.
7. Nghị quyết Đại hội Đảng NDCM Lào lần thứ VIII, Viêng Chăn, 2006.
8. Tạp chí Nghiên cứu quốc tế, số 59, Hà Nội, 2008.
9. Policy Investment of Japan In Laos, Vientian, 2006.