

Đa dạng hóa cơ chế cho vay và tiếp nhận ODA

ĐẶNG VĂN ĐỒNG

Hiện nay trong việc cho vay và nhận vay theo hình thức ODA, người ta thường áp dụng các cơ chế chính như là: cơ chế hỗ trợ ngân sách chung; hỗ trợ thanh toán; cho vay theo dự án (mà thường được gọi là cơ chế tiếp cận theo dự án, hay là cơ chế tiếp cận theo dự án truyền thống - traditional project based approach); cơ chế góp vốn chung để cho vay hướng vào một nhóm mục tiêu nhất định (funding mechanisms-pooled funds), tức là một số các nhà cho vay cùng góp thành một quỹ chung để nước nhận vay thực hiện một mục tiêu được thoả thuận nào đó; cơ chế hỗ trợ ngân sách dành cho một ngành (hay một tiểu ngành) cụ thể được thoả thuận trước (mà thường được gọi là cơ chế tiếp cận ngành - sectoral approaches, hay cơ chế tiếp cận ngành rộng - wide sectoral approaches).

Ở nước ta, cơ chế cho vay đang được áp dụng chủ yếu là cơ chế tiếp cận theo dự án, một số bên cho vay và nhà tài trợ đang cùng các tổ chức của Việt Nam nghiên cứu để áp dụng cơ chế tiếp cận ngành rộng.

Cơ chế tiếp cận theo dự án có những ưu điểm riêng, đặc biệt thích hợp với những năm đầu khi các nước mới tiếp nhận vốn vay và thích hợp với những dự án lớn.

Đầu tư bằng nguồn vốn ODA đã đem lại những kết quả đáng kể, rõ nhất là đầu tư cho hệ thống đường giao thông. Hơn 10 năm qua, bên cạnh nguồn vốn trong nước đóng vai trò quyết định đến phát triển kinh tế xã hội, nguồn vốn ODA đã trở thành một kênh vốn đầu tư quan trọng bổ sung cho ngân sách, góp phần tích cực trong việc xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội của nước ta trong công cuộc đổi mới và hội nhập.

Cơ chế tiếp cận theo dự án có nhiều ưu điểm. Cơ chế đó đặc biệt phù hợp với những

công trình có quy mô, vốn lớn, có ý nghĩa quốc gia, rất phù hợp với giai đoạn đầu, khi Việt Nam nhận những khoản vốn ODA, chưa có nhiều kinh nghiệm quản lý sử dụng ODA. Tuy nhiên sau một thời gian thực hiện, cơ chế tiếp cận theo dự án đã bộc lộ nhiều nhược điểm như:

- Hạn chế tầm nhìn trong kế hoạch, quy hoạch dài hạn, nhiều dự án không mang lợi ích như mong muốn, có khi còn gây lãng phí tài nguyên, nhân lực ảnh hưởng bất lợi cho quá trình phát triển kinh tế xã hội.
- Nhiều dự án đầu tư bị sai lệch về sự ưu tiên (cái mà bên cho vay muốn, nhiều trường hợp lại không phải là cái mà bên nhận vốn ưu tiên đầu tư).
- Thiếu sự phối hợp giữa hệ thống quản lý của chính phủ nhận vốn và các nhà cho vay.
- Có sự phân đoạn trong đầu tư gây ra sự không tương ứng trong quản lý, từ những thiếu sót đó dẫn đến chi phí dự án cao và sự không thống nhất giữa hai hệ thống quản lý tài chính.
- Cơ quan quản lý của nước nhận vốn không chủ động trong việc bố trí vốn,
- Cơ quan quản lý nhà nước của chính quyền các cấp đôi khi có sự ỷ lại cho các Ban quản lý dự án (QLDA).
- Quy trình, quy phạm, yêu cầu suất đầu tư... hiện nay còn có những khác biệt giữa các bên cho vay, thể hiện là cùng một nội dung công việc mà suất đầu tư được quy định rất khác nhau.

Có thể đưa ra một ví dụ để minh họa: muốn phát triển nông thôn đòi hỏi phải có

đường, nhưng đường nông thôn nên theo tiêu chuẩn nào? có quan điểm cho rằng có đường đã là tốt rồi, cho nên mặt đường chỉ cần làm đơn giản, nhưng nếu mặt đường quá yếu vào mùa mưa xe cơ giới nhỏ chạy vào là nát, lúc đó tiền đầu tư đã bỏ ra để làm đường sẽ không phát huy tác dụng. Đã có một thực tế là một số địa phương nêu vấn đề như vậy, nhưng có ý kiến cho rằng nếu địa phương yêu cầu làm mặt đường cứng hơn, tức là địa phương đã không ở trong diện nghèo. Vì sợ có thể phải đưa ra khỏi diện nghèo (kèm theo là không được hỗ trợ nữa) nên phải chấp nhận các tiêu chí đã được định ra.

- Chủ đầu tư buộc phải tuân thủ các quy trình thủ tục của bên cho vay, đồng thời phải tuân thủ các quy định của chính phủ, dẫn tới lãng phí thời gian và khó thực hiện: chủ đầu tư sẽ thiếu chủ động trong việc xây dựng kế hoạch, quản lý tài chính, đầu thầu, giải ngân... và có thể thiếu sự đồng bộ với chiến lược, quy hoạch phát triển trung, dài hạn của ngành, dẫn tới việc đầu tư dàn trải, manh mún.

- Chi phí quản lý cao.

Các nhược điểm trên lại còn bộc lộ rõ nét, trầm trọng hơn đối với việc đầu tư để phát triển một vùng, một ngành, khi mà diện đầu tư trải rộng, phân tán, thể hiện là:

- Cơ chế cho vay và quản lý theo từng dự án riêng biệt không phù hợp với các chương trình kiểu như phát triển GTNT, xoá đói giảm nghèo - là những chương trình tuy lớn nhưng lại được thực hiện phân tán ở nhiều địa phương.

- Khi một ngành hay một lĩnh vực nào đó (chẳng hạn hệ thống GTNT) chưa được quy hoạch một cách thống nhất, việc lựa chọn các dự án đầu tư riêng lẻ đôi khi không phù hợp với quy hoạch, phát triển KT-XH tại địa phương.

- Có hiện tượng các địa phương còn có tư duy theo nhiệm kỳ, chạy dự án, chạy theo thành tích.

- Khi đối tượng đầu tư trải rộng khắp cả nước, nếu sử dụng các Ban quản lý dự án của trung ương để quản lý thì không thể quản lý tốt được.

- Cơ chế quản lý theo từng dự án không giúp nâng cao trình độ quản lý cho cán bộ địa phương, đặc biệt là cán bộ quản lý cấp huyện và xã.

- Đối với một số lĩnh vực, nếu đòi hỏi vốn đối ứng như quy định trong Nghị định 17/2001/NĐ-CP về việc quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA thì các địa phương rất khó đáp ứng, vì các xã, các vùng cần được đầu tư nhưng dân lại rất nghèo, ngân sách của xã, huyện rất hạn hẹp, hiện không đủ trang trải các khoản chi.

Nói chung, khi áp dụng cơ chế tiếp cận theo dự án, vốn ODA bị phân đoạn vì từng bên cho vay, từng nhà tài trợ theo đuổi một chương trình phát triển của riêng mình. Điều này đã dẫn đến sự không thống nhất giữa chính phủ vay vốn và nhóm các bên cho vay.

Sau hàng chục năm, các chính phủ và các bên cho vay nhận ra rằng cần phải có một cách tiếp cận mới - một cách tiếp cận tính đến sự hợp tác thuận lợi lâu dài giữa các bên. Cách hợp lý hơn là chuyển từ cơ chế tiếp cận theo dự án sang cơ chế tiếp cận ngành rộng (hay còn gọi là tiếp cận theo chương trình).

- **Tiếp cận ngành rộng (SWAP) là gì?**

Những nội dung chính của việc cho vay vốn ODA theo cơ chế tiếp cận ngành rộng là:

- Căn cứ vào chiến lược, chính sách phát triển ngành, hệ thống quản lý (sau khi đã sửa đổi cho phù hợp) của chính phủ nhận vốn, các bên cho vay sẽ cấp vốn cho việc phát triển ngành đó thông qua hệ thống ngân sách chung của chính phủ, theo những thoả thuận cụ thể về các mặt.

- Tất cả các bên cấp vốn thực hiện theo một quy chế, chính sách, chương trình, kế hoạch chi tiêu thống nhất dưới sự quản lý của chính phủ nhận vốn.

- Áp dụng một quy chế chung cho việc đánh giá, giám sát và báo cáo, trên cơ sở đó chính phủ nhận vốn và các bên cho vay sẽ thống nhất đưa ra một cam kết về hỗ trợ tài chính cho chương trình đó và đảm bảo vốn vay phải được sử dụng đúng mục đích của chương trình.

- Thực hiện việc hài hoà thủ tục giữa các bên, với mục tiêu cuối cùng là đạt được các

thống nhất chung cho việc đánh giá, đấu thầu, giám sát, báo cáo, giải ngân, kế toán và kiểm toán.

Cơ chế tiếp cận ngành rộng trong việc cho vay và nhận vay vốn ODA còn tương đối mới đối với nước ta (hiện đang tiến hành nghiên cứu và thử nghiệm) cho nên sau đây sẽ đưa ra một vài tiêu chí chính để so sánh.

• Sự khác nhau giữa cơ chế tiếp cận ngành rộng với các cơ chế tiếp cận khác trong việc cho vay và tiếp nhận vốn ODA

	Tiếp cận theo dự án	Tiếp cận ngành rộng
Kết quả và trách nhiệm	Rõ ràng đối với từng dự án	Trong một ngành rộng
Mục tiêu hoặc định hướng của vốn	Có thể gắn một cách tương đối vào một mục tiêu cụ thể nào đó, nhưng chủ đích là mục tiêu dự án	Có thể vẫn gắn vào một mục tiêu cụ thể, nhưng chủ đích là chuyển từ mục tiêu dự án sang mục tiêu chương trình
Phân chia trách nhiệm	Đa số các trường hợp là các dự án được các bên cho vay kiểm soát chặt chẽ	Cơ chế tiếp cận ngành rộng coi trọng vai trò của các chủ sở hữu địa phương, còn vai trò của các bên cho vay thì có tầm quan trọng ở cấp chương trình
Sự hợp tác của các bên cho vay	Sự hợp tác của các bên cho vay có hạn chế	Cơ chế tiếp cận ngành rộng đòi hỏi có sự hợp tác hài hoà và chặt chẽ của các bên

• So sánh cơ chế tiếp cận ngành rộng với cơ chế tiếp cận theo dự án

Tiêu chí	Cơ chế tiếp cận theo dự án	Cơ chế tiếp cận ngành rộng
Đánh giá về việc quản lý tài chính và năng lực tiếp nhận	Tập trung vào trách nhiệm thực thi từng dự án. Thường do các nhân viên của ngân hàng quản lý	Tập trung vào trách nhiệm về mặt thể chế đối với việc thực hiện các chương trình. Các bên tham gia lập kế hoạch và quản lý. Trách nhiệm và kết quả được phân cho tất cả các bên
Quy mô, phạm vi	Thường là một nhóm các hoạt động riêng rẽ trong một hoặc trong một số ngành (tức là theo các dự án riêng)	Bao trùm toàn bộ một ngành hoặc nhiều đối tượng được xác định trong cùng một ngành (ví dụ ngành GTVT hay một số công trình được lựa chọn trong GTVT)

Tiêu chí	Cơ chế tiếp cận theo dự án	Cơ chế tiếp cận ngành rộng
Các quy định liên quan đến việc sử dụng vốn	Thường các đồng tài trợ có một thỏa thuận song phương với bên vay về một quy chế riêng áp dụng cho từng khoản vay	Chính phủ nhận vay và tất cả các bên cho vay bao gồm cả ngân hàng thỏa thuận về cách quản lý tài chính chung và về quy chế chi tiêu, trong đó có sự áp dụng linh hoạt cho những quy chế được thỏa thuận riêng cho một số hợp đồng. Tất cả các bên cho vay góp vào một gói (rủ) quỹ chung thực hiện theo tỷ lệ được thỏa thuận.
Việc sử dụng các khoản vay của ngân hàng	Các khoản vay được sử dụng bình thường để chi cho các khoản chi trong tổng số chi hợp lý, được xác định riêng cho từng giao dịch. Các bên vay cung cấp cho ngân hàng các tài liệu bổ sung đối với từng giao dịch, còn trong trường hợp chi thấp hơn thì phải giải trình về các khoản chi.	Vốn của các bên cho vay được đưa vào một gói quỹ chung được sử dụng để trả cho những khoản chi được thỏa thuận, các khoản chi này nằm trong tổng các khoản chi. Ngoài các báo cáo theo quy định, Bên vay vốn phải cung cấp cho ngân hàng báo cáo về tài chính khi có sự vượt chi, nhằm để kiểm tra tính hợp lý của các khoản chi vượt, so với số tiền ngân hàng cấp.
Báo cáo và kiểm toán	Các bên vay cung cấp cho các bên cho vay các báo cáo tài chính và báo cáo kiểm toán về việc sử dụng vốn, theo yêu cầu của từng bên cho vay	Chính phủ nhận vốn và tất cả các bên cho vay thỏa thuận về cách thức báo cáo tài chính và báo cáo khối lượng chung, về cách thực hiện kiểm toán để cung cấp thông tin cần thiết cho mọi bên, nhưng dựa nhiều vào hệ thống hiện hành của chính phủ nhận vốn. Tất cả các bên thống nhất về nội dung, hình thức và thời hạn của các báo cáo cũng như phạm vi, chất lượng của kiểm toán, cách thức xem xét, đánh giá các báo cáo tài chính và kiểm toán.
Tính hợp lý của các khoản chi	Tính hợp lý của các khoản chi được xác định là những khoản chi vượt mức được cấp, khi xét đến những trường hợp đặc biệt, đặc thù	<p>Tính hợp lý của các khoản chi được xác định dựa trên cơ sở của nội dung chương trình được thỏa thuận cũng như của kế hoạch tiếp nhận có xác định trước rằng phần tổng chi hợp lý đối với ngân hàng vượt hơn so với phần, cấp vốn của ngân hàng. Tính hợp lý được xác định theo từng thời hạn định kỳ bằng cách xem xét xem:</p> <p>a) Liệu tổng số các chi tiêu được cho là hợp lý đối với ngân hàng có vượt mức đóng góp của ngân hàng vào gói quỹ chung hay không?</p> <p>b) Liệu tổng số các chi tiêu lấy từ gói quỹ chung có nằm trong số các chi tiêu được thỏa thuận hay không?</p>

• Kinh nghiệm và bài học về cơ chế “Tiếp cận ngành rộng”

Cơ chế tiếp cận ngành rộng trong việc cho vay (hoặc tài trợ) và vay (hoặc nhận tài trợ) ODA đã được áp dụng ở một số nước đang phát triển. Cơ chế này được áp dụng nhiều trong lĩnh vực y tế, giáo dục, xây dựng và bảo trì đường giao thông nông thôn.

Những ý kiến dưới đây được rút ra từ những kinh nghiệm quốc tế về vấn đề trên:

Không có một cơ chế tối ưu duy nhất áp dụng cho mọi quốc gia, cho mọi lĩnh vực kinh tế xã hội, mà mỗi quốc gia, mỗi loại ngành cần áp dụng cơ chế hợp lý hơn trong từng giai đoạn. Trong giai đoạn đầu khi các quốc gia mới được tiếp nhận ODA thì cơ chế quản lý theo dự án tỏ ra là hợp lý nhất. Cơ chế quản lý theo dự án cũng tỏ ra thích hợp đối với những dự án lớn, đầu tư tập trung, chẳng hạn trong GTVT xây cầu lớn, làm đường hiện đại có ý nghĩa quốc gia...

Cơ chế tiếp cận ngành rộng thích hợp với những đối tượng đầu tư trải rộng, nhiều công trình nhỏ, phân tán theo ngành, theo vùng (như y tế, giáo dục, GTNT...)

Cơ chế tiếp cận ngành rộng tạo điều kiện để hoàn thiện những vấn đề về thể chế và nâng cao trình độ quản lý của hệ thống cán bộ nước nhận vốn một cách có hiệu quả từ cấp trung ương đến cấp làng xã, thu hút mọi người tham gia quản lý và bảo quản những thành quả đã đạt được, tạo điều kiện cho những người hưởng lợi từ chương trình

tham gia vào quá trình ra các quyết định liên quan đến quyền lợi của họ, nâng cao trách nhiệm của mọi cấp trong việc trả nợ.

Để áp dụng cơ chế trên phải có chiến lược phát triển của từng ngành, hoàn chỉnh khung pháp lý và hệ thống quản lý tài chính trong nước để đảm bảo lợi ích của tất cả các bên. Các bên trong đó gồm các bên cho vay, chính phủ nhận vay, chủ đầu tư, nhà thầu, người hưởng lợi từ chương trình,... đều có trách nhiệm quản lý đồng vốn đầu tư một cách có hiệu quả.

Đối với Việt Nam, cho đến nay, việc đầu tư bằng nguồn vốn ODA vẫn chủ yếu được thực hiện theo cơ chế “truyền thống” - cơ chế tiếp cận dự án, nhưng những chương trình có định hướng phát triển ngành và vùng cũng đã bắt đầu thu hút được sự chú ý của nhiều nhà tài trợ. Các bên đang cùng Việt Nam xây dựng một mô hình thí điểm về việc áp dụng cơ chế tiếp cận ngành rộng cho một số ngành.

Áp dụng diện rộng cơ chế tiếp cận ngành là cách tốt để nâng cao hiệu quả việc sử dụng vốn ODA. Nhưng để áp dụng được, ngoài những việc đã nói trên, cần thay đổi một số quy định hiện hành, kể cả việc sửa đổi bổ sung Nghị định 17/2001/NĐ-CP về việc quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA, đặc biệt là phải nâng cao năng lực về quản lý cho hệ thống cán bộ địa phương, nâng cao vai trò quản lý nhà nước của các bộ, ngành./.