

Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc



Tổng quan và tóm lược Viện trợ Phát triển Chính thức Tại Việt Nam

Hà Nội, tháng 12/2003

Tổng quan và tóm lược

Theo thông tin và số liệu mới nhất, mức giải ngân ODA cho Việt Nam năm 2003 có thể lên đến 1,6 tỉ USD, tăng khoảng 14% so với mức 1,4 tỉ USD năm 2002. Số liệu 11 tháng đầu năm 2003 cho thấy, mức giải ngân đã đạt gần 1,5 tỉ USD.

Vì vậy, mức giải ngân cả năm 2003 có khả năng phục hồi lại mức cao kỷ lục đã đạt vào năm 2000. Mức giải ngân tăng cao kỷ lục trong năm nay một phần là do việc giải ngân nhanh một số nguồn vốn cho Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo, thuộc kế hoạch năm 2002 nhưng được thực hiện vào đầu năm 2003. Đồng thời, mức giải ngân của các dự án ODA cũng tiếp tục xu hướng phục hồi sau khi suy giảm vào năm 2001.

Kể từ 1993, năm 2001 là năm suy giảm đầu tiên. Mức giải ngân của năm này đã giảm khoảng 16%, sau thời kỳ tăng trưởng 8 năm liên tục. Việc giảm sút một phần là do nhiều dự án và chương trình do Nhật Bản tài trợ đã kết thúc. Các dự án này bao gồm các nhà máy điện Phú Mỹ, Phả Lại và Hàm Thuận Đa Mi, cũng như chương trình Miyazawa hỗ trợ phát triển khu vực tư nhân, cải cách Doanh nghiệp Nhà nước và cải cách thương mại.

Khoảng cách giữa mức cam kết và mức giải ngân dường như cũng đã thu hẹp đáng kể trong những năm gần đây. Tổng mức cam kết tích lũy của các nhà tài trợ trong giai đoạn 1993-2002 đã đạt gần 22,5 tỉ USD, trong đó mức cam kết đã được ký là khoảng 18 tỉ USD. Mức giải ngân trong giai đoạn 1993-2003 đã lên tới khoảng 12 tỉ USD. Điều này có nghĩa là còn khoảng 6 tỉ USD, tức là 1/3 tổng mức cam kết, chưa được giải ngân, giảm đáng kể so với mức 1/2 trong thời kỳ giữa những năm 90.

Tuy nhiên, tốc độ giải ngân ODA chưa bao giờ là thước đo tốt cho tính hiệu quả của ODA. Chính phủ Việt Nam sẽ cần phải có đủ thời gian để quyết định lựa chọn các dự án đầu tư có hiệu quả tốt nhất tiếp theo, sau khi hoàn thành một số dự án nâng cấp trong giai đoạn 2001-2002. Đã có quá nhiều các nước đang phát triển trở nên bất ổn do sử dụng quá nhanh nguồn vốn nợ nước ngoài và không chú ý thoả đáng đến các vấn đề hiệu quả, chất lượng, trách nhiệm giải trình và tính bền vững trong đầu tư.

Tính hiệu quả của ODA phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng chung của các khoản chi tiêu công cộng, đặc biệt là chi đầu tư công cộng. Phần lớn ODA được đầu tư, trực tiếp hoặc gián tiếp (thông qua hiệu ứng hoán đổi) cho khu vực công cộng. Trên 50% ODA được đầu tư trực tiếp vào các dự án cơ sở hạ tầng lớn và nhỏ. Một tỉ lệ lớn các khoản giải ngân nhanh cũng là để cho vay lại các dự án đầu tư công cộng, kể cả các doanh nghiệp nhà nước.

Trong phạm vi các chương trình đầu tư công cộng, vốn ODA đặc biệt mang tính dễ hoán đổi. Ví dụ, nguồn ODA giành cho các dự án cần thiết như nâng cấp đường cao tốc có thể giúp chính phủ dành nguồn vốn của mình để đầu tư các dự án khác mà đáng ra sẽ không được triển khai. Để đánh giá một cách chính xác chất lượng của các khoản đầu tư này, sẽ cần phải có sự minh bạch và khả năng tiếp cận thông tin nhiều hơn để có thể tính toán tỷ lệ sinh lời thực tế của các khoản đầu tư đó đối với Việt Nam.

Đồng thời, một số bằng chứng đang cho thấy, mỗi năm lại cần phải có lượng đầu tư tài chính nhiều hơn để tạo ra một mức tăng trưởng nhất định, phản ánh chất lượng yếu kém của một số khoản đầu tư công cộng. Do đó, sẽ cần phải đánh giá kỹ lưỡng quy trình lập kế hoạch đầu tư công cộng. Ngoài ra, sẽ cần phải áp dụng phân tích chi phí-lợi ích một cách khắt khe hơn đối với các dự án lớn mang tính phô trương và các khoản cho vay lại các Doanh nghiệp Nhà nước.

Việc phân bổ nguồn vốn đầu tư trong các ngân hàng quốc doanh và Quỹ hỗ trợ phát triển cho sự phát triển của khu vực tư nhân cũng sẽ làm tăng hiệu quả và tỉ lệ sinh lời tổng thể về các khía cạnh tạo việc làm, thu nhập, giảm nghèo và phát triển hơn nữa nguồn thu thuế và tiết kiệm trong nước. Đây là nguồn tài trợ phát triển mang tính ổn định và bền vững nhất.

Tóm lại, các nỗ lực nhằm nâng cao hiệu quả ODA cần phải tập trung hơn nữa vào cải thiện hiệu quả phân bổ các khoản đầu tư cho khu vực công và giành thêm nguồn vốn cho khu vực tư nhân. Việc hài hoà thủ tục của nhà tài trợ sẽ giúp cải thiện hiệu quả quản lý, chứ không phải hiệu quả phân bổ. Nói cách khác, vẫn có thể đầu tư một cách hiệu quả về mặt hành chính, nhưng là vào sai lĩnh vực.

Với nhu cầu phân cấp hơn nữa quyền ra quyết định và nguồn tài chính cho các cấp tỉnh và dưới tỉnh nhằm đáp ứng tốt hơn các ưu tiên của địa phương và tiếp cận được những khu vực cần thiết nhất, sẽ cần phải đầu tư lớn hơn để phát triển nguồn nhân lực và xây dựng năng lực thể chế ở cấp địa phương.

Về khía cạnh này, năng lực quản lý, kế toán và kiểm toán tài chính của chính quyền địa phương sẽ cần phải được tăng cường, cũng như các quy trình ở địa phương nhằm đảm bảo sự tham gia của cộng đồng vào việc ra quyết định để lựa chọn các dự án đầu tư tốt nhất, và các dự án này sẽ đem lại lợi ích cho người nghèo và cận nghèo. Các khoản đầu tư hiệu quả trong lĩnh vực y tế, giáo dục và cơ sở hạ tầng nông thôn đáp ứng nhu cầu cấp thiết của cộng đồng địa phương cũng sẽ đóng góp vào năng lực cạnh tranh nói chung của quốc gia.

Có tổng số 25 nước tài trợ song phương, khoảng 22 tổ chức tài trợ đa phương, và gần 400 các tổ chức Phi Chính phủ Quốc tế hoạt động ở Việt Nam với các thủ tục và điều kiện giải ngân rất khác nhau. Về vấn đề này, Chính phủ và các nhà tài trợ đang phối hợp với nhau để cố gắng làm hài hoà mức độ khác biệt về thủ tục và tăng tính hiệu quả quản lý hành chính trong việc quản lý các nguồn lực.

Nhật Bản vẫn duy trì vị trí là nhà tài trợ lớn nhất cho Việt Nam trong năm 2002, với tổng mức giải ngân 315 triệu USD, tiếp theo là Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á và Pháp. Quỹ tiền tệ Quốc tế, Đan Mạch, các tổ chức Liên Hợp Quốc, Áo, Đức và Anh xếp trong nhóm 10 nhà tài trợ lớn nhất năm 2002. Các nhà tài trợ song phương tiếp tục đóng góp hơn 50% tổng nguồn ODA. Tổng mức giải ngân của các nước EU và EC lên tới 331 triệu USD.

Khoảng 46% nguồn vốn hỗ trợ phát triển của các nhà tài trợ, tức 631 triệu USD, được dành cho lĩnh vực cơ sở hạ tầng, tăng so với mức 568 triệu USD năm 2001. Mức ODA phân bổ cho cơ sở hạ tầng có xu hướng phục hồi trở lại sau khi giảm mạnh vào năm 2001 do việc hoàn thành các dự án lớn của Nhật Bản trong lĩnh vực năng lượng

và giao thông vận tải. Mức giải ngân tăng thêm trong năm 2002 là 63 triệu USD, tăng 11% về giá trị tuyệt đối so với năm 2001.

Lĩnh vực giao thông vận tải đang chiếm tỉ trọng lớn hơn trong các khoản vốn ODA. Khoảng 374 triệu USD, tức 27,25% tổng mức ODA năm 2002, được dành cho các dự án cơ sở hạ tầng, cao hơn 5 điểm phần trăm so với tỉ lệ năm 2001. Tỉ trọng đầu tư của lĩnh vực giao thông vận tải trong các dự án cơ sở hạ tầng tài trợ bằng nguồn ODA đã tăng lên 59%, tăng so với mức 52% năm 2001, là năm lĩnh vực giao thông vận tải vượt qua lĩnh vực năng lượng, trở thành khu vực có mức đầu tư bằng ODA lớn nhất trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Trong năm 2002, có tổng số 75 dự án đang triển khai trong lĩnh vực giao thông vận tải, với 92% mức đầu tư do Nhật Bản, Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển Châu Á tài trợ.

Gần 16,5% tổng mức ODA năm 2002 được phân bổ trực tiếp cho Chương trình Phát triển Nông thôn, tăng 3% so với năm trước đó, với tổng mức 226 triệu USD. Theo số liệu mới nhất, khoảng 75% dân Việt Nam sống ở nông thôn, chiếm 95% số người nghèo cả nước.

Tình trạng suy giảm lượng ODA trong một số lĩnh vực phát triển nguồn nhân lực trọng yếu trong năm 2001 đã được phục hồi đáng kể, song vẫn cần đầu tư nhiều hơn nữa vào lĩnh vực y tế cơ sở, đặc biệt là khu vực nông thôn. Tương tự, vẫn cần đầu tư nhiều hơn cho chất lượng giáo dục ở mọi cấp, điều sẽ góp phần vào sự phát triển hơn nữa nguồn nhân lực có khả năng cạnh tranh cao hơn.

Thay đổi quan trọng nhất trong phân bổ ODA theo loại hình viện trợ là sự suy giảm có thể là tạm thời các khoản giải ngân nhanh tính theo tỉ lệ trong tổng ODA từ 2001 đến 2002. Trong khi mức giải ngân nhanh nhằm hỗ trợ ngân sách và cán cân thanh toán chiếm khoảng 20% tổng ODA năm 2001, tức khoảng 272 triệu USD, thì tỉ lệ này năm 2002 đã giảm xuống 10%, với tổng mức giải ngân nhanh khoảng 132 triệu USD.

Giữa năm 2002, Quỹ tiền tệ Quốc tế đã giải ngân khoản thứ 3 trong tổng số 7 khoản thuộc Khoản tín dụng Tăng trưởng Giảm nghèo của Việt Nam (PRGF), kể từ đó chưa có thêm lần giải ngân nào. Quỹ tiền tệ Quốc tế hiện đang tích cực tham gia thảo luận với Ngân hàng Nhà nước các vấn đề về tính minh bạch, bao gồm việc sửa đổi thủ tục kế toán và kiểm toán của Ngân hàng Nhà nước, cho phép khôi phục lại các điều khoản PRGF đã thoả thuận. Quỹ tiền tệ Quốc tế đã nhiều lần nêu ra mối quan tâm về tính minh bạch trong những năm gần đây.

Khoản giải ngân lần thứ 2 và cuối cùng của khoản Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo (PRSC) giai đoạn 1 của Ngân hàng Thế giới với tổng giá trị 197,5 triệu USD (bao gồm 150 triệu USD của Ngân hàng Thế giới và 47,5 triệu USD đồng tài trợ của Hà Lan, Anh, Đan Mạch và Thụy Điển), dự kiến ban đầu vào cuối 2002, đã được thực hiện vào đầu tháng 1/2003 và được báo cáo vào số liệu năm 2003.

Sự trì hoãn ngắn trong việc giải ngân khoản cuối cùng của PRSC cùng với sự gián đoạn tạm thời của PRGF là các nguyên nhân chính của sự giảm sút các khoản giải ngân nhanh trong năm 2002. Sự giảm sút này được bù đắp một phần bằng sự gia tăng đáng kể nguồn giải ngân nhanh của Ngân hàng Phát triển Châu Á, khoảng 50 triệu USD năm 2002.

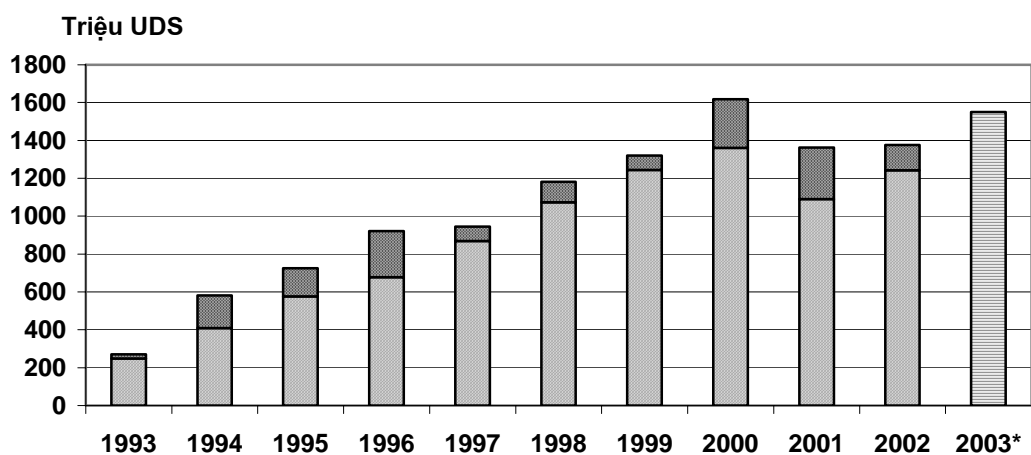
Xét theo điều kiện tài chính, khoảng 33% lượng ODA giải ngân năm 2002 cho Việt Nam là dưới dạng viện trợ không hoàn lại, phần còn lại là vốn vay, chiếm 67%. Nợ nước ngoài của Việt Nam hiện vẫn ở mức khoảng 40% GDP.

Về mặt phân bổ địa lý nguồn ODA ở Việt Nam, khoảng 42% lượng ODA năm 2002 được giải ngân nhằm phục vụ lợi ích chung của toàn bộ nền kinh tế thông qua các cơ quan chính phủ trung ương. 58% còn lại của mức ODA giải ngân năm 2002 được dành trực tiếp cho một số tỉnh, với giá trị khoảng 806,2 triệu USD, tăng gần 14% so với năm 2001. Mức ODA tuyệt đối tăng thêm cho các tỉnh năm 2002 đã được phân bổ tương đối đồng đều trong cả nước.

Tất cả các vùng đều nhận được lượng ODA cao hơn so với năm 2001, ngoại trừ vùng Đông Nam bộ. Đặc biệt trong năm 2002, hai trung tâm đô thị lớn, Hà Nội và Hồ Chí Minh, với tỉ lệ nghèo dưới 5%, đều có sự gia tăng về mức ODA tuyệt đối và mức ODA tính theo đầu người, trong khi các vùng phụ cận của hai trung tâm này nhận được nguồn ODA thấp hơn so với mức năm 2001.

Sự gia tăng quan trọng nhất về mức ODA giải ngân cho các tỉnh trong giai đoạn 2001-2002 diễn ra ở khu vực Duyên hải Nam Trung bộ, nơi có mức giải ngân tăng 62%. Đặc biệt, tỉ trọng ODA giải ngân ở cấp tỉnh cho khu vực Tây Nguyên đã tăng gấp đôi kể từ năm 2000, chiếm 8% tổng số. Tuy nhiên, số liệu gần đây cho thấy vùng này chiếm khoảng 10% số người nghèo của Việt Nam (tăng gấp đôi so với 1998), tỉ lệ nghèo dường như đã không thay đổi trong 4 năm qua và tỉ lệ nghèo lương thực không được cải thiện kể từ 1993.

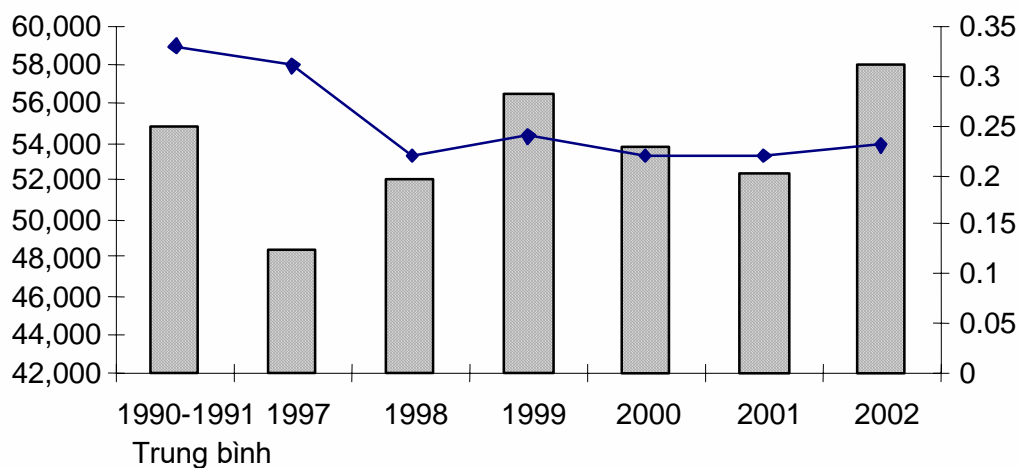
Biểu đồ 1: Giải ngân ODA hàng năm

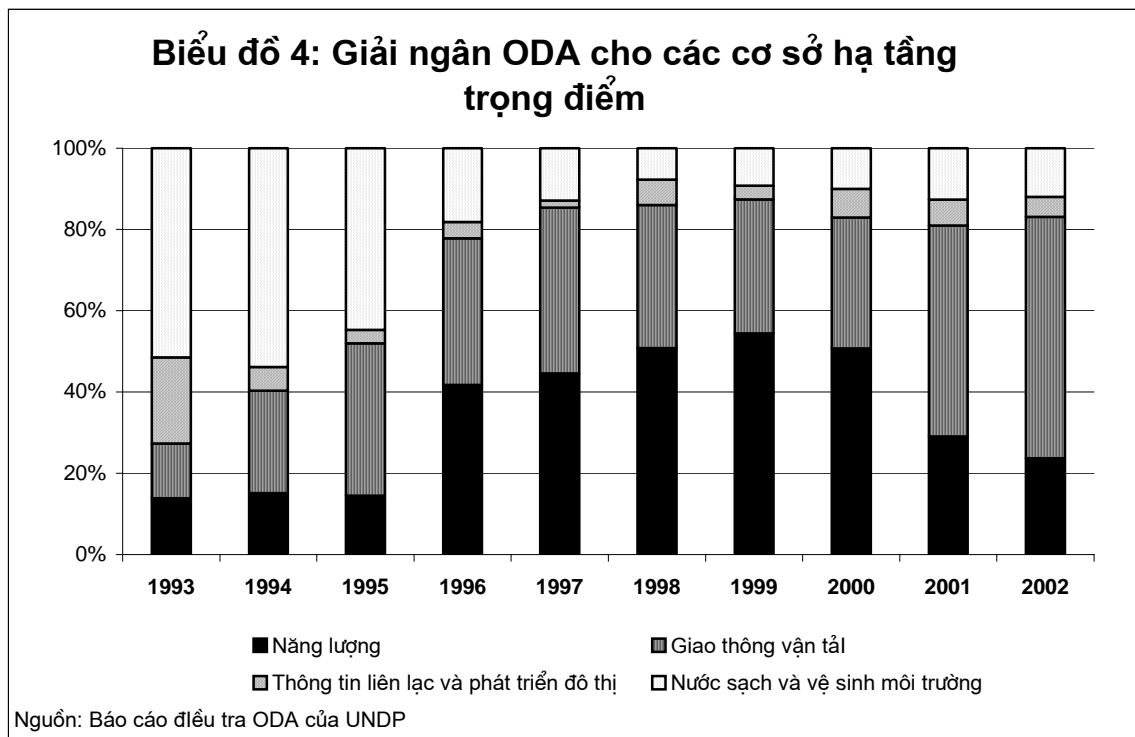
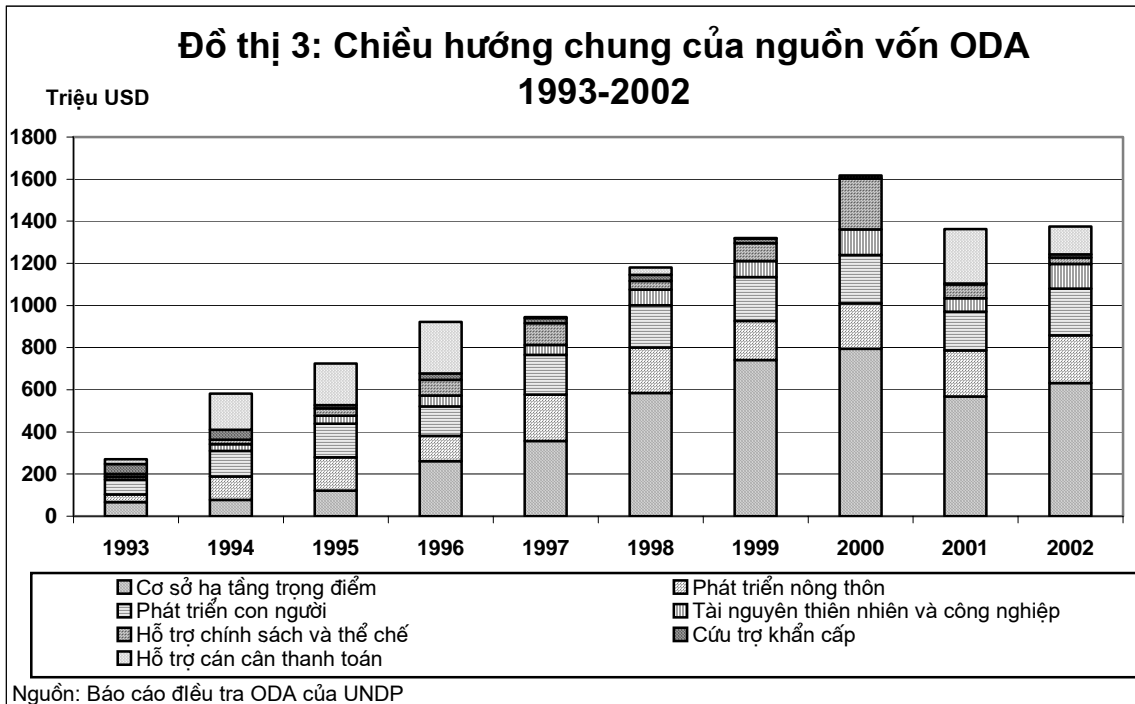


Nguồn: UNDP

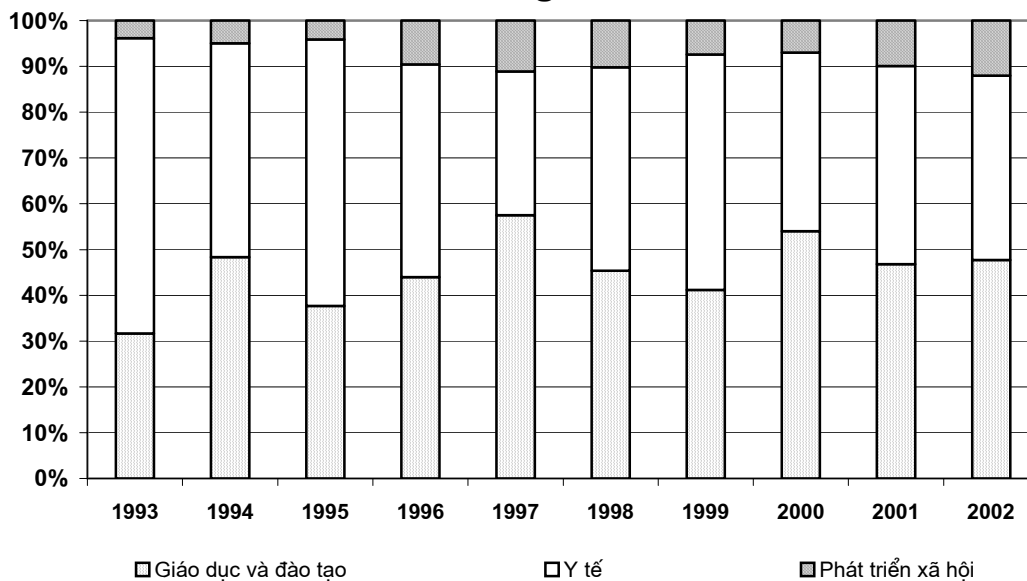
* Ước tính cho 11 tháng đầu năm 2003

Biểu đồ 2: Lượng ODA toàn cầu: 1990-2002
Tỷ lệ ODA trong tổng thu nhập quốc dân các nước tài trợ



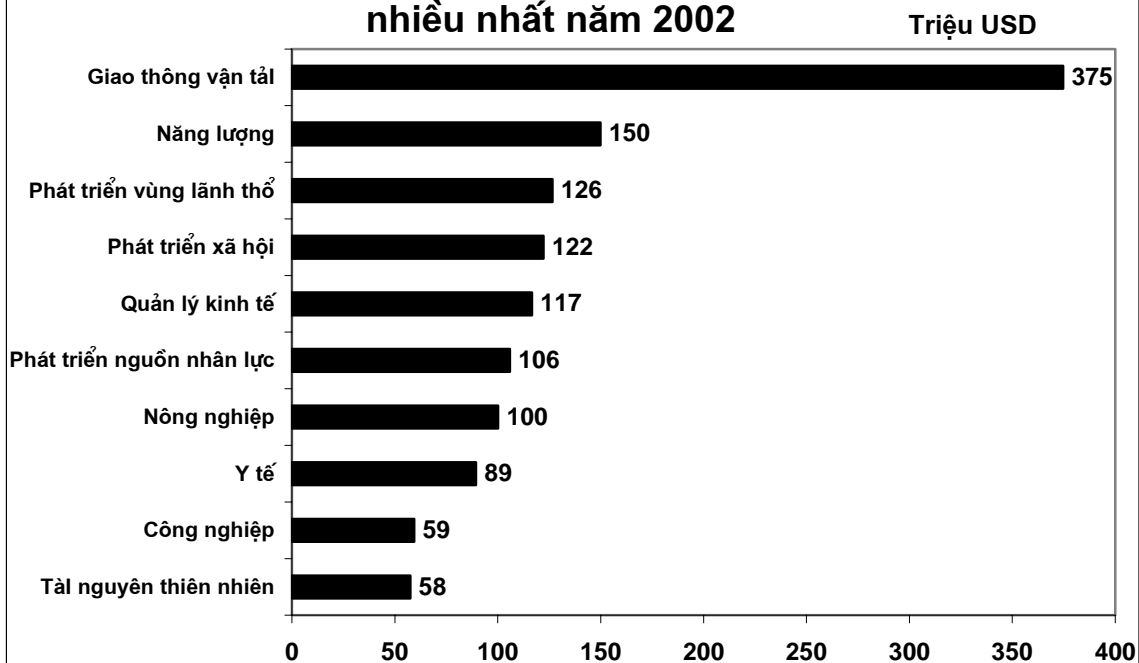


Biểu đồ 5: Giải ngân ODA cho phát triển con người



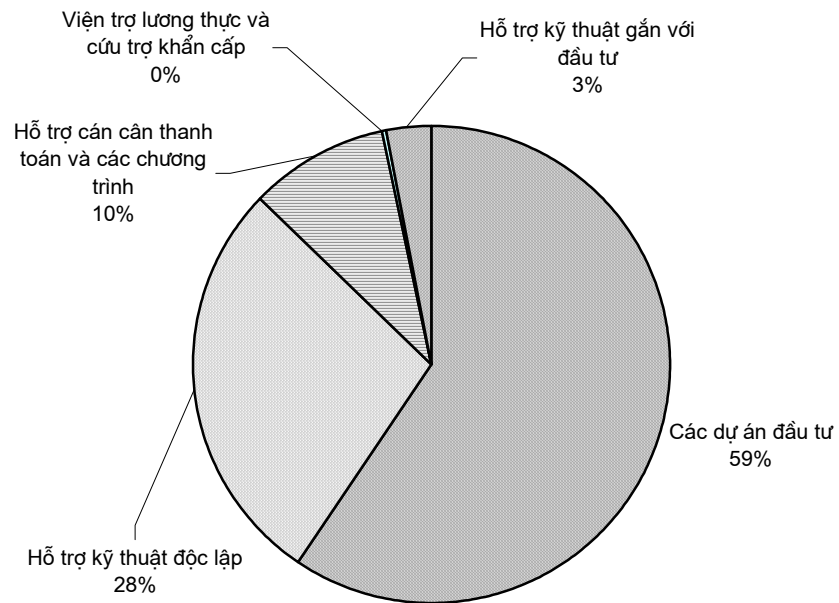
Nguồn: Báo cáo điều tra ODA của UNDP

Biểu đồ 6: 10 ngành tiếp nhận ODA nhiều nhất năm 2002



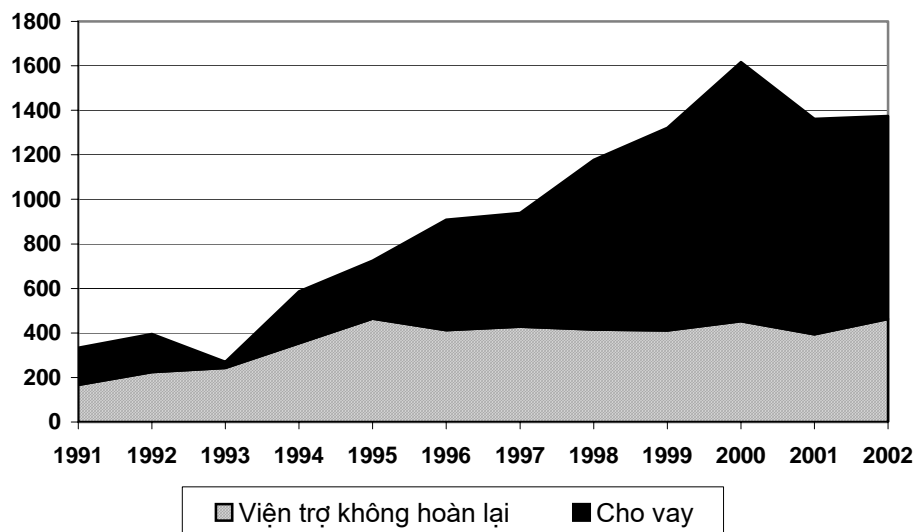
Nguồn: Báo cáo điều tra ODA của UNDP

Biểu đồ 7: Phân bổ ODA theo loại hình viện trợ 2002



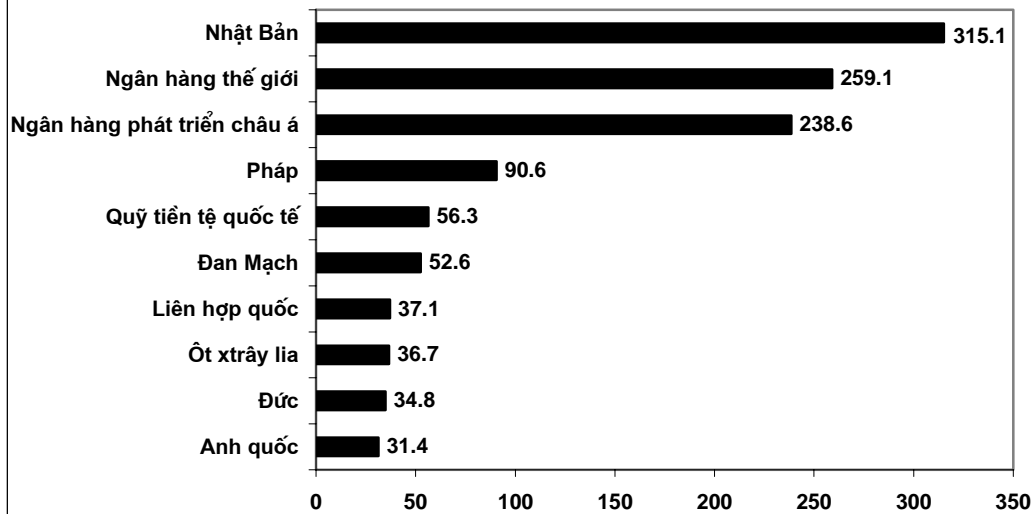
Nguồn: Các nhà tài trợ báo cáo cho điều tra ODA của UNDP, số liệu 2002

Biểu đồ 8: Giải ngân ODA theo các điều kiện tài chính



Nguồn: Các nhà tài trợ báo cáo cho điều tra ODA của UNDP, số liệu 2002

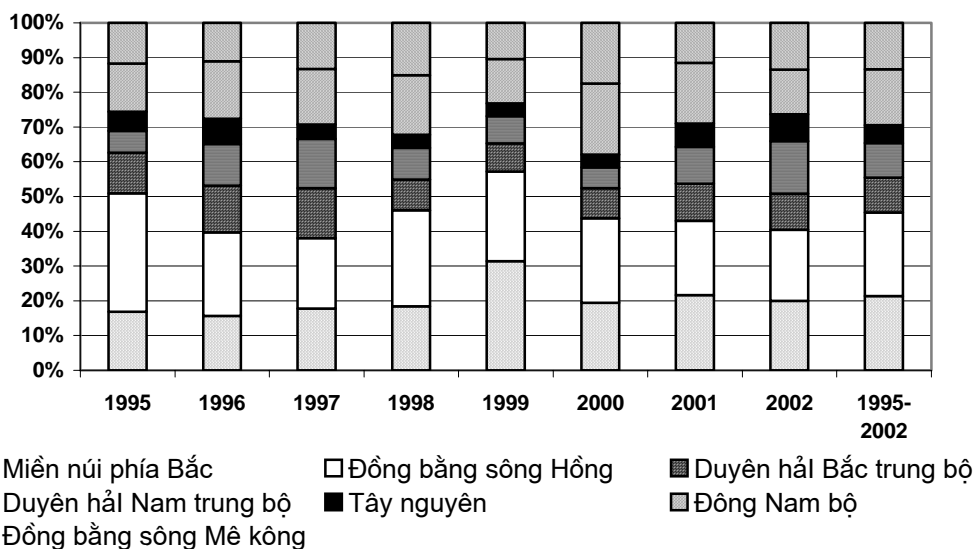
Biểu đồ 9: Giải ngân của 10 nhà tài trợ đứng đầu (triệu USD năm 2002)



Chú thích: Tổng mức giải ngân của 12 nhà tài trợ thành viên EU và EC là 331.1 triệu USD

Nguồn: Các nhà tài trợ báo cáo cho điều tra ODA của UNDP, số liệu 2002

Biểu đồ 10: Phân bổ ODA theo vùng lãnh thổ (%) 1995-2002



Nguồn: Các nhà tài trợ báo cáo cho điều tra ODA của UNDP, số liệu 2002