
ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN CƠ SỞ HẠ TẦNG GIAO THÔNG TỪ NGUỒN VỐN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC TẠI VIỆT NAM

Nguyễn Thị Ái Liên

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: lienna@neu.edu.vn

Nguyễn Hà Phương

Công ty TNHH Cương Thanh

Email: haphuongnguyen2910@gmail.com

Mã bài: JED - 889

Ngày nhận bài: 05/09/2022

Ngày nhận bài sửa: 10/10/2022

Ngày duyệt đăng: 19/10/2022

Tóm tắt

Nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) đóng vai trò to lớn trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông, đặc biệt ở những nước đang phát triển khi nhu cầu vốn cho tăng trưởng và phát triển kinh tế vượt quá khả năng tích lũy. Bài viết phân tích thực trạng đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông từ nguồn vốn ODA ở Việt Nam bằng số liệu ODA thu thập trong giai đoạn 2015 -2020, đánh giá kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân của hạn chế. Từ đó, bài viết đề xuất một số kiến nghị nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông từ nguồn vốn ODA ở Việt Nam như nâng cao chất lượng lập chiến lược, quy hoạch phát triển cơ sở hạ tầng giao thông, hài hòa các thủ tục giữa quy định của Việt Nam và các nhà tài trợ, nâng cao trình độ nhân lực quản lý dự án ODA, áp dụng đầu tư theo hình thức hợp tác công tư (PPP) và hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính các dự án ODA.

Từ khóa: Hỗ trợ phát triển chính thức, đầu tư phát triển, cơ sở hạ tầng giao thông.

Mã JEL: F21, P45

Investment for development of transport infrastructure from official development assistance capital in Vietnam

Abstract

Official development assistance (ODA) capital plays an important role in investment in transport infrastructure development, especially in developing countries when capital required for the economic growth and development exceeds the accumulation capacity. The article analyzes the current situation of ODA-funded transport infrastructure investment in Vietnam by ODA data collected in the period 2015 -2020, evaluates the achieved results, limitations and causes of the limitations. From there, the article proposes some recommendations to improve the effectiveness of transport infrastructure development investment from ODA in Vietnam such as improving the quality of strategy formulation and planning for transport infrastructure development, harmonization of procedures between regulations of Vietnam and donors, improvement of human resources for ODA project management, application of investment in the form of public-private partnership (PPP) and improvement of the financial management mechanism of ODA projects.

Keywords: Official development assistance, development investment, transport infrastructure.

JEL codes: F21, P45

1. Giới thiệu

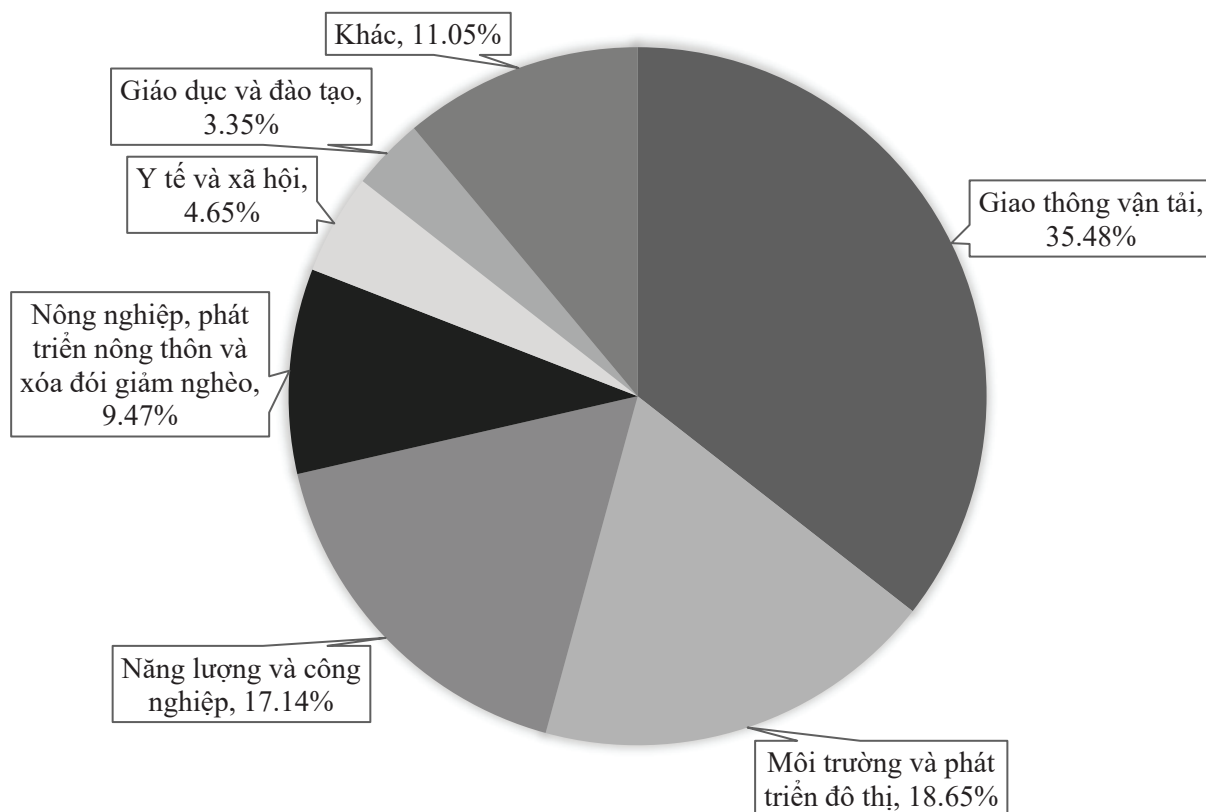
Các quốc gia đang phát triển đều chú trọng đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng để thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững. Cơ sở hạ tầng giao thông là nhân tố quan trọng thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế xã hội. Nhu cầu vốn đầu tư cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông lớn hơn so với khả năng tích lũy và nguồn lực trong nước của quốc gia đang phát triển. Do đó, việc quản lý sử dụng có hiệu quả nguồn vốn ODA cho phát triển cơ sở hạ tầng giao thông là một vấn đề luôn được các nhà quản lý và nhà nghiên cứu quan tâm. Tầm quan trọng của nguồn ODA đối với sự phát triển của ngành Giao thông vận tải ở các nước đang phát triển là không thể phủ nhận. Đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng giao thông cần nguồn lực tài chính lớn, nguồn vốn ODA giúp bổ sung nguồn vốn trong nước hạn hẹp nhằm tạo sức bật cho phát triển giao thông vận tải. Tuy nhiên, đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông từ nguồn vốn ODA tại Việt Nam vẫn còn chậm tiến độ, chi phí tăng, chất lượng chưa đảm bảo ảnh hưởng tới hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA.

Bài viết sử dụng số liệu về nguồn vốn ODA đầu tư cho lĩnh vực giao thông vận tải thu thập từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư để phân tích thực trạng đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông từ nguồn vốn ODA. Trên cơ sở đó, bài viết đánh giá hạn chế, nguyên nhân của hạn chế và đưa ra kiến nghị nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông từ nguồn vốn ODA.

2. Thực trạng đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông từ nguồn vốn ODA tại Việt Nam

Kể từ khi bắt đầu nổi lại viện trợ với các nhà tài trợ quốc tế vào năm 1993, Việt Nam tích cực huy động vốn ODA nhằm đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư cho tăng trưởng và phát triển kinh tế. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong giai đoạn 2015- 2020, nguồn vốn ODA đầu tư cho các lĩnh vực khác nhau. Trong đó, vốn ODA được thu hút nhiều nhất vào lĩnh vực giao thông vận tải, chiếm tới 35,48% của tổng vốn ODA, môi trường và phát triển đô thị xếp thứ 2 với 18,65% tổng vốn ODA, năng lượng và công nghiệp chiếm 17,14% và Giáo dục và Đào tạo chỉ có 3.35%.

Hình 1: Cơ cấu nguồn vốn ODA theo lĩnh vực giai đoạn 2015- 2020



Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Từ năm 2015 đến 2020, Việt Nam đã ký kết được 4826,34 triệu USD vốn ODA và vay ưu đãi cho lĩnh vực giao thông vận tải.

Bảng 1: Vốn ODA và vốn đối ứng ngành Giao thông Vận tải giai đoạn 2015-2020

Năm	Tổng số vốn (tr.USD)	Vốn đối ứng		Vốn ODA và vốn vay ưu đãi (Ký kết)	
		Lượng vốn (tr.USD)	Tỷ trọng	Lượng vốn (tr.USD)	Tỷ trọng
2015	624,78	9,14	1,46%	615,64	98,54%
2016	2511,43	61,64	2,45%	2449,79	97,55%
2017	1007,96	100,35	9,96%	907,61	90,04%
2018	4,00	0,00	0,00%	4,00	100,00%
2019	237,84	0,00	0,00%	237,84	100,00%
2020	632,74	21,28	3,36%	611,46	96,64%
	5018,75	192,41	3,83%	4826,34	96,17%

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Trong các dự án sử dụng vốn ODA vào lĩnh vực giao thông vận tải, vốn ODA và vốn vay ưu đãi chiếm tỷ trọng chủ yếu, tính trung bình trên 96% tổng vốn đầu tư, trong khi đó, nguồn vốn đối ứng chỉ khoảng 4%. Trong giai đoạn 2015-2020, nguồn vốn ODA và vay ưu đãi đóng vai quan trọng đối với sự phát triển của ngành Giao thông Vận tải nói riêng và toàn bộ nền kinh tế nước ta nói chung.

Bảng 2: Cơ cấu vốn ODA và vay ưu đãi giai đoạn 2015-2020

Năm	Tổng vốn ODA và vay ưu đãi	Vốn vay ODA		Vốn vay ưu đãi		Viện trợ không hoàn lại	
		Quy mô (tr.USD)	Tỷ trọng	Quy mô (tr.USD)	Tỷ trọng	Quy mô (tr.USD)	Tỷ trọng
2015	615,64	494,44	80,31%	117,00	19,00%	4,20	0,68%
2016	2449,79	2340,79	95,55%	109,00	4,45%	0,00	0,00%
2017	907,61	220,54	24,30%	686,62	75,65%	0,45	0,05%
2018	4,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	4,00	100,00%
2019	237,84	233,36	98,12%	0,00	0,00%	4,48	1,88%
2020	611,46	611,37	99,99%	0,00	0,00%	0,09	0,01%
Tổng	4826,34	3900,50	80,82%	912,62	18,91%	13,22	0,27%

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Theo cơ cấu nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi, các nguồn vốn có xu hướng thay đổi theo chiều hướng khác nhau. Năm 2016, vốn vay ODA đạt khoảng 2340,79 triệu USD, đây là mức cao nhất trong giai đoạn 2015- 2020, sau đó, vốn vay ODA có xu hướng giảm. Điều này phản ánh đúng mục đích tài trợ của nguồn vốn ODA dành cho các nước đang và kém phát triển. Nguyên nhân là do Việt Nam đã trở thành quốc gia có thu nhập trung bình thấp từ năm 2010 theo xếp hạng của Ngân hàng Thế giới nên xu hướng giảm nguồn vốn ODA vay và viện trợ không hoàn lại là tất yếu. Trong bối cảnh mới là quốc gia có mức thu nhập trung bình thấp cũng gây ra những khó khăn trong việc thu hút, tìm kiếm các khoản vay ODA từ các tổ chức quốc tế.

Trong cơ cấu vốn vay ODA và vay ưu đãi giai đoạn 2015-2020 cho lĩnh vực giao thông vận tải, nguồn vốn viện trợ không hoàn lại chiếm tỷ trọng thấp nhất, chỉ khoảng 0,27% và trên 99% là vốn vay ODA và vay ưu đãi có tính chất ưu đãi. Từ cơ cấu này cần khẳng định rằng gần như 100% ODA là nguồn vốn vay, từ đó nhằm xóa bỏ nhận thức rằng nguồn vốn ODA là nguồn vốn cho không hay trợ cấp. Nhận thức này có ý nghĩa quan trọng trong việc sử dụng nguồn vốn ODA có hiệu quả.

Vốn ODA giải ngân thực tế có xu hướng giảm. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tỷ lệ giải ngân

vốn ODA thực tế so với kế hoạch năm tính của các dự án ODA giao thông vận tải nhìn chung nhỏ hơn so với kế hoạch vào phần lớn các năm trong giai đoạn 2015-2020. Năm 2019, tỷ lệ giải ngân vốn thực tế so với kế hoạch là thấp nhất trong giai đoạn 2015 - 2020 với tỷ lệ 36,59%. Nhưng năm 2015, lượng vốn giải ngân thực tế đã vượt kế hoạch lên đến 161%.

Bảng 3: Giải ngân vốn ODA trong lĩnh vực giao thông vận tải 2015 – 2020

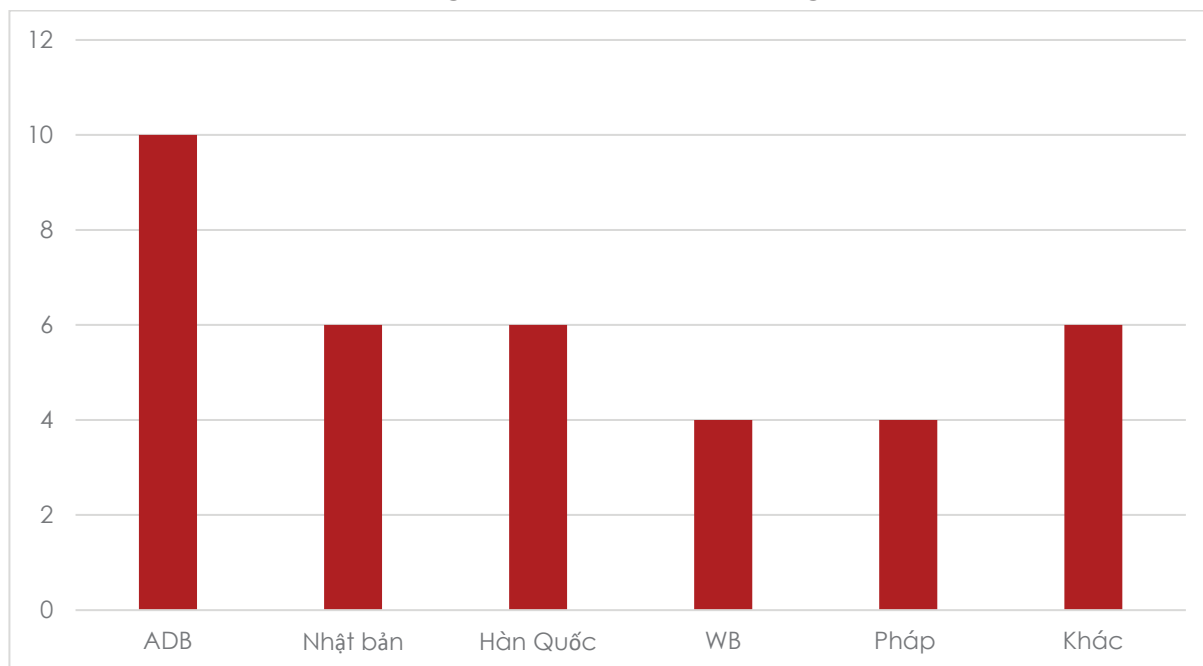
Năm	Vốn giải ngân thực tế (tr.USD)	Vốn giải ngân kế hoạch (tr.USD)	So với Kế hoạch
2015	1415,10	879,27	160,94%
2016	1082,34	2525,00	42,86%
2017	1019,00	973,00	104,73%
2018	652,00	707,00	92,22%
2019	154,40	421,99	36,59%
2020	187,92	265,12	70,88%

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Trên thực tế, việc giải ngân vốn ODA gặp nhiều vướng mắc như giải phóng mặt bằng. Các cấp quản lý đã tích cực tăng tỷ lệ giải ngân trong vài năm trở lại đây. Theo một số nhà tài trợ, việc Việt Nam đẩy cao công tác giải ngân vốn đồng nghĩa với tính hiệu quả trong đầu tư được đẩy lên cao. Đồng thời, giúp Việt Nam có thêm nhiều nhà tài trợ vì hầu hết các nhà tài trợ sẽ dựa vào lượng vốn giải ngân để quyết định cung cấp vốn ODA.

Từ năm 2015 đến hết năm 2020, Việt Nam đã thu hút và đầu tư 26 dự án giao thông vận tải ODA, với giá trị tài trợ đã ký kết khoảng 4826,34 triệu USD. Điển hình là một số dự án như Xây dựng đường cao tốc Bắc - Nam đoạn Bến Lức - Long Thành, Xây dựng đường ô tô Tân Vũ – Lạch Huyện, Dự án cầu Đầm Vạc, Kết nối giao thông các tỉnh miền núi phía Bắc, Dự án thành phần 1A thuộc dự án xây dựng đoạn Tân Vạn – Nhơn Trạch, vành đai 3 thành phố Hồ Chí Minh.

Hình 2: Số lượng dự án theo đối tác viện trợ giai đoạn 2015-2020



Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Trong đó, ADB đứng đầu với số lượng dự án là 10, đứng thứ 2 là Nhật Bản và Hàn Quốc (6 dự án). Trong lĩnh vực giao thông vận tải, nguồn vốn ODA chủ yếu đến từ quốc gia và tổ chức Châu Á. Việt Nam có thể chế chính trị, môi trường kinh tế vĩ mô ổn định. Ngoài ra, Việt Nam xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý quản lý ODA phù hợp với tình hình thu hút ODA. Việc thu hút vốn ODA vào lĩnh vực giao thông vận tải đã góp phần quan trọng vào sự phát triển cơ sở hạ tầng giao thông Việt Nam.

3. Một số kết quả trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông từ nguồn vốn ODA tại Việt Nam

Nguồn vốn ODA là nguồn lực có đóng góp quan trọng cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông ở Việt Nam.

Thứ nhất, đầu tư từ nguồn vốn ODA đã giúp cải thiện đáng kể hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước. Hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông được đầu tư nâng cấp, tạo diện mạo mới của đất nước trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế. Đặc biệt là hệ thống đường đến các xã, các tỉnh vùng sâu, vùng xa, góp phần quan trọng vào việc xóa đói giảm nghèo. Tổng chiều dài đường bộ của Việt Nam khoảng 180.000 km, trong đó tổng chiều dài quốc lộ là 24.866 km, tổng chiều dài đường tỉnh là 28.143 km, đường huyện là 57.033 km (Bộ Công Thương, 2019). Tổng chiều dài toàn bộ hệ thống đường bộ cao tốc đang khai thác là 1010 km, cầu trên đường bộ cao tốc có tổng chiều dài là 80,750 km. Cầu đường bộ với tổng chiều dài cầu trên quốc lộ là 458,703 km và trên đường tỉnh là 252,468 km.

Thứ hai, năng lực lưu thông vận tải được nâng lên, số lượng hàng khách, hàng hóa vận chuyển tăng lên, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của nước ta. Số lượt hành khách, hàng hóa vận chuyển theo lĩnh vực giai đoạn 2011 – 2020 có xu hướng tăng. Số lượt hành khách vận chuyển tăng từ 2476,1 triệu lượt người vào năm 2011 lên tới 3466,4 triệu lượt người năm 2020, trong đó vận chuyển đường bộ chiếm trên 90% tổng lượt hàng khách vận chuyển. Số lượt hàng hóa vận chuyển cũng tăng gần gấp đôi từ 885,7 triệu tấn năm 2011 lên tới 1621,5 triệu lượt người năm 2020.

Bảng 4: Số lượt hành khách, hàng hóa vận chuyển theo lĩnh vực giai đoạn 2011 – 2020

Năm	Số lượt hành khách vận chuyển (Triệu lượt người)					Khối lượng hàng hoá vận chuyển (Triệu tấn)					
	Tổng số	Đường sắt	Đường bộ	Đường sông	Đường hàng không	Tổng số	Đường sắt	Đường bộ	Đường sông	Đường biển	Đường hàng không
2011	2476,1	11,9	2306,7	142,4	15,1	885,7	7,3	654,1	160,2	63,9	0,2
2012	2676,5	12,2	2504,3	145	15	961,1	7,0	717,9	174,4	61,7	0,2
2013	2839,9	12,1	2660,5	150,4	16,9	1010,4	6,5	763,8	181,2	58,7	0,2
2014	3056,8	12	2863,5	156,9	24,4	1078,6	7,2	821,7	190,6	58,9	0,2
2015	3310,5	11,2	3104,7	163,5	31,1	1146,9	6,7	877,6	201,5	60,8	0,2
2016	3623,2	9,8	3401,9	172,9	38,6	1255,5	5,2	969,7	215,8	64,5	0,3
2017	4027,1	9,5	3793,2	179,9	44,5	1383,2	5,6	1074,5	232,8	70,0	0,3
2018	4291,5	8,7	4004,7	229	49,1	1539,3	5,7	1207,7	251,9	73,6	0,4
2019	4776,7	8,0	4427,3	286,3	55,1	1670,6	5,2	1319,9	268,0	77,1	0,4
2020	3466,4	3,7	3241,8	188,6	32,3	1621,5	5,2	1282,1	257,8	76,1	0,3

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2022).

Thứ ba, nguồn vốn ODA đã góp phần quan trọng hỗ trợ cán bộ ngành giao thông vận tải tiếp nhận khoa học công nghệ hiện đại, kinh nghiệm quản lý tiên tiến, tăng cường tiềm lực nghiên cứu, chuyển giao công nghệ mới. Đội ngũ kỹ thuật của ngành giao thông vận tải Việt Nam đã làm chủ được kỹ thuật làm cầu treo dây văng, một kỹ thuật mới, tiên tiến trên thế giới. Chất lượng của các dự án ODA giao thông vận tải cũng được cải thiện rõ rệt. Việc ngừng hoạt động do nhiều sự cố kỹ thuật cần phải xử lý lại hoặc chất lượng thiết kế không đảm bảo, những trường hợp này hiện đã được hạn chế do việc thiết kế dự án và chuyển giao công nghệ đã được chuẩn bị chu đáo và cẩn thận hơn, chất lượng công trình được coi trọng hơn.

Thứ tư, nguồn vốn ODA tạo động lực quan trọng, phát huy nội lực trong nước và nâng cao vị thế của

ngành giao thông vận tải trên trường quốc tế. Nhờ sớm hiểu biết khoa học công nghệ ngay từ khi bắt đầu xây dựng các công trình lớn, hiện đại từ nguồn vốn ODA như cảng Lạch Huyện, ngành giao thông vận tải đã sớm áp dụng các tiêu chuẩn kỹ thuật, công nghệ xây dựng cầu tiên tiến, tạo sức cạnh tranh trong khu vực.

Thứ năm, đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng hệ thống giao thông trực tiếp giúp giảm chi phí, tiết kiệm thời gian đi lại cho người dân, giảm ùn tắc giao thông, giảm số vụ tai nạn giao thông... Ví dụ, tuyến Nội Bài - Lào Cai, Long Thành - Dầu Giây sau khi được đưa vào sử dụng đã giúp tiết kiệm 50% thời gian đi lại.

Thứ sáu, đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng hệ thống giao thông góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển kinh tế, phát triển các lĩnh vực văn hóa, xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng, thu hút các nhà đầu tư nước ngoài, nâng cao đời sống nhân dân, giảm khoảng cách phát triển giữa các vùng, miền.

4. Một số hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông từ nguồn vốn ODA tại Việt Nam

4.1. Một số hạn chế

Thứ nhất, tình trạng đội vốn vẫn tồn tại phổ biến ở các dự án ODA lĩnh vực giao thông vận tải. Chẳng hạn, dự án đường sắt đô thị Hà Nội tuyến Cát Linh - Hà Đông. Dự án này được Bộ Giao Thông Vận Tải phê duyệt năm 2009 với tổng mức đầu tư gần 8.800 tỷ VND và phê duyệt điều chỉnh năm 2016 với tổng mức đầu tư hơn 18.000 tỷ VND từ nguồn vốn vay ODA của Chính phủ Trung Quốc và vốn đối ứng trong nước.

Thứ hai, nhiều dự án sử dụng vốn ODA phát triển cơ sở hạ tầng giao thông còn chậm tiến độ. Dự án đường sắt đô thị Hà Nội tuyến Cát Linh - Hà Đông được khởi công từ năm 2011, dự kiến hoàn thành vào năm 2015. Dự án này phải điều chỉnh 8 lần (5 lần đầu tiên là điều chỉnh tiến độ, lần thứ 6 điều chỉnh về vốn để dự án vận hành thương mại, lần thứ 7 và 8 lại là những điều chỉnh về tiến độ (Kim Yến, 2020). Tính đến cuối năm 2020, dự án đường sắt đô thị Hà Nội Cát Linh - Hà Đông đang hoàn thiện các hồ sơ, thủ tục pháp lý, vận hành thử toàn hệ thống và đánh giá an toàn hệ thống. Ngoài ra, còn một số dự án khác như dự án đường sắt đô thị TP.HCM, tuyến số 1 Bến Thành - Suối Tiên, dự án đường đô thị TP. Hồ Chí Minh, tuyến số 2 Bến Thành - Tham Lương và dự án đường sắt đô thị Hà Nội tuyến 3 Nhôn - Ga Hà Nội đều chậm tiến độ trong nhiều năm làm cho tính hiệu quả trong đầu tư thấp.

Thứ ba, tiến độ giải phóng mặt bằng của dự án đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông nói chung và của dự án đầu tư nói chung còn vướng mắc, làm chậm trễ cả quá trình đầu tư, tăng chi phí. Ví dụ, dự án đường sắt đô thị số 1, gói CP07, do chậm trễ bàn giao mặt bằng, dự án phải kéo dài thêm 21 tháng so với hợp đồng, chi phí bổ sung dự kiến 1,47 triệu EUR cho nhà thầu Colas Rail, Pháp. Gói thầu CP02 cũng phải kéo dài thêm 24 tháng, chi phí bổ sung cho nhà thầu Posco E&C, Hàn Quốc để hoàn tất thi công là 7,22 triệu USD (Trọng Phú, 2020).

Thứ tư, chất lượng của một số công trình giao thông vận tải chưa đảm bảo, ảnh hưởng sự an toàn của người sử dụng và gây lãng phí sử dụng nguồn vốn ODA. Chất lượng công trình giao thông nếu không quản lý chặt chẽ sẽ dẫn đến hậu quả khó lường, nhất là đối với những dự án có tính đặc thù, công nghệ cao, công nghệ hoàn toàn mới như tuyến đường sắt đô thị đầu tiên hoàn thành đưa vào khai thác tại Việt Nam. Vẫn còn có công trình giao thông sau vài năm sử dụng đã xuống cấp trầm trọng. Điển hình là tuyến cao tốc Nội Bài - Lào Cai, tuyến cao tốc dài nhất Việt Nam với tổng vốn đầu tư gần 1,5 tỷ USD. Nhưng chỉ sau vài ngày khánh thành, tuyến đường này đã xuất hiện các vết nứt, rạn, sụt lún. Thời gian qua, tuyến đường này liên tục xảy ra tình trạng hằn lún mặt đường, các đơn vị khai thác, quản lý “vá” chỗ này, chỗ khác hỏng. Đoạn đường xuống cấp nhất là từ Yên Bái đi giáp Lào Cai, từ Km117 đến Km200, hai bên đường thường xuyên bị sạt lở, không thông thoáng vào ban đêm, nhất là khi trời mưa rất dễ xảy ra tai nạn (Lâm Anh, 2018).

Thứ năm, nguồn vốn ODA chưa được chú trọng đầu tư vào công trình giao thông vận tải quan trọng. Một số công trình kết cấu hạ tầng hàng không chưa được nâng cấp, mở rộng, xây dựng mới nên chưa đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế và du lịch. Một số sân bay quốc tế lớn như Nội Bài, Tân Sơn Nhất, Đà Nẵng đã quá tải. Năng lực của hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông chưa theo kịp yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và tốc độ tăng dân số đô thị.

Thứ sáu, việc sử dụng nguồn vốn ODA không hiệu quả làm gia tăng gánh nặng nợ công cho các quốc gia tiếp nhận nguồn vốn ODA. Nếu không tính đầy đủ khoản chi phí thu hút ODA thì chi phí sử dụng vốn ODA có thể cao hơn so với chi phí huy động vốn thông qua thị trường vốn trong nước và quốc tế. Năm 2020, chỉ tiêu nợ công dưới 55,9% GDP, nợ nước ngoài của quốc gia khoảng 47,9% GDP. Nợ nước ngoài chủ yếu đến từ các khoản vay ODA, vay ưu đãi từ các nhà tài trợ song phương và đa phương.

Bảng 5: Nợ công của Việt Nam giai đoạn 2010-2020

Năm	Nợ công so với GDP (%)	Nợ chính phủ so với GDP (%)	Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP (%)
2010	56,3	44,6	42,2
2011	54,9	43,2	41,5
2012	50,8	39,4	37,4
2013	54,5	42,6	37,4
2014	58,0	42,6	37,4
2015	61,0	49,2	42,0
2016	63,6	52,6	44,7
2017	61,4	51,7	49,0
2018	58,3	49,9	46,0
2019	55,0	48,0	47,1
2020	55,9	49,9	47,9

Nguồn: Bộ Tài chính (2021).

Theo Ánh Tuyết (2022), tính đến cuối tháng 6/2021, nợ của Chính phủ lên đến hơn 3,1 triệu tỷ VND, trong đó, vay nước ngoài hơn 1,1 triệu tỷ VND. Theo đối tác song phương, chủ nợ lớn nhất của Việt Nam là Nhật Bản hơn 333 nghìn tỷ VND, Hàn Quốc, Pháp và Đức lần lượt cho vay hơn 33 nghìn tỷ VND, 32 nghìn tỷ VND, 14 nghìn tỷ VND. Theo đối tác đa phương, Ngân hàng Thế giới đứng đầu danh sách chủ nợ với hơn 382 nghìn tỷ VND, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) với hơn 193 nghìn tỷ VND.

Vẫn còn đơn vị, cá nhân coi nguồn vốn ODA là nguồn vốn viện trợ, thậm chí còn nghĩ ODA là nguồn vốn “cho không” nên vẫn chưa chú trọng sử dụng hiệu quả. Nếu việc quản lý sử dụng nguồn vốn ODA cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng không chặt chẽ dễ dẫn đến tình trạng đội vốn, tăng tổng mức đầu tư hoặc làm gia tăng gây nên nạn tham nhũng, thất thoát lãng phí vốn, gây gánh nặng tài chính cho quốc gia, gây gánh nặng nợ cho thế hệ con cháu sau này. Chính sử dụng vốn ODA không hiệu quả khi Việt Nam vay vốn ODA với lãi suất ngày càng cao khi trở thành nước có thu nhập trung bình có thể khiến quốc gia rơi vào “bẫy nợ”. Bẫy nợ xảy ra khi các quốc gia không có khả năng trả được nợ phải dùng các nguồn lực khác như tài nguyên, ủng hộ về chính trị... để trả nợ. Bẫy nợ có thể gây mất chủ quyền kinh tế, an ninh, chủ quyền chính trị. Do đó, Việt Nam cần quản lý sử dụng nguồn vốn ODA cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông có hiệu quả để tránh rơi vào “bẫy nợ”.

4.2. Một số nguyên nhân của hạn chế

Thứ nhất, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam về thu hút và sử dụng vốn ODA chưa đồng bộ với các nhà tài trợ, gây ra những khó khăn, vướng mắc ảnh hưởng đến quá trình chuẩn bị và thực hiện các chương trình, dự án, trong đó có dự án vốn ODA. Quy trình và thủ tục quản lý các chương trình, dự án có sử dụng vốn ODA của Việt Nam còn phức tạp, thiếu đồng bộ với các nhà tài trợ, nhất là ở 3 nhiệm vụ quan trọng gồm: đấu thầu mua sắm, bồi thường, di dân tái định cư và quản lý tài chính của các chương trình, dự án. Những điều này dẫn đến tình trạng trình duyệt “kép”. Trên thực tế, chỉ 4% vốn ODA áp dụng quy định đấu thầu và 3% sử dụng hệ thống quản lý tài chính công của Việt Nam, còn lại là theo quy định của các nhà tài trợ (Nguyễn Văn Tuấn, 2020). Các báo cáo đánh giá tác động môi trường và xã hội, tỷ lệ áp dụng phù hợp với quy định của Việt Nam là 9% và 0,4%. Do chồng chéo nên nhiều dự án đầu tư từ nguồn vốn vay phải thực hiện đồng thời hai hệ thống thủ tục, làm tăng chi phí, thời gian chuẩn bị, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án.

Thứ hai, chất lượng quy hoạch phát triển cơ sở hạ tầng giao thông chưa cao. Đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông tại Việt Nam vẫn còn thiếu tính đồng bộ, thiếu kết nối với giao thông quốc tế, giữa các vùng, miền, và giữa các loại hình giao thông vận tải (Nguyễn Văn Thế 2020). Hoạt động đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông thiếu tầm nhìn dài hạn, vẫn còn mang tính cục bộ, tự phát mà chưa tính hết đến hiệu quả kinh tế, xã hội.

Chẳng hạn, tuyến đường 356 (rộng 68m) do không có đường gom và nút giao khác mức đi qua khu vực cảng Đình Vũ nên hiện nay giao thông thường xuyên bị tắc nghẽn (Nam Khánh, 2021).

Thứ ba, chất lượng lập, thẩm định dự án khả thi chưa đảm bảo, thời gian lập dự án, thẩm định, phê duyệt dự án còn kéo dài, chậm trễ. Công tác lập kế hoạch thu hút và đầu tư từ nguồn vốn ODA chưa được chuẩn bị chu đáo. Mặc dù đã có các quy định hướng dẫn Nhà nước về định hướng, quy trình vận động và thủ tục đầu tư vốn ODA nhưng công tác chuẩn bị của các ngành, địa phương vẫn còn chưa đầy đủ theo quy định, còn sơ sài. Thời gian hoàn thành các thủ tục còn chưa đúng quy định hiện hành về quản lý đầu tư xây dựng. Lập thiết kế kỹ thuật, lập dự toán, đấu thầu để thực hiện dự án kéo dài dẫn đến tăng chi phí, đặc biệt là tăng tiền đền bù mặt bằng, giải phóng mặt bằng và phải làm thủ tục tăng tổng mức đầu tư dự án.

Thứ tư nguồn nhân lực quản lý và điều phối ODA ở Việt Nam còn thiếu về số lượng và chất lượng, ảnh hưởng rất lớn đến việc tiếp nhận và đầu tư từ các nguồn vốn ODA. Trình độ và số lượng nhân sự được đào tạo đầy đủ và có kinh nghiệm chưa đáp ứng nhu cầu. Đồng thời, trình độ ngoại ngữ, khả năng quản lý dự án, kỹ năng kỹ thuật, kinh nghiệm xử lý các công việc thông thường và tính năng động còn hạn chế. Năng lực của một số Ban quản lý dự án chưa cao, công tác tổ chức thực hiện dự án thiếu tính chuyên nghiệp, sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan trong việc thực hiện dự án chưa kịp thời và hiệu quả.

Thứ năm, công tác đấu thầu còn nhiều hạn chế. Công tác lập hồ sơ sơ tuyển, đấu thầu cạnh tranh quốc tế còn một số điểm chưa thống nhất, thể hiện ở yêu cầu năng lực kỹ thuật và khả năng tài chính cao. Trong các dự án sử dụng vốn ODA, các gói thầu được phân chia theo quan điểm của nhà thầu nước ngoài, họ có ưu thế vượt trội hơn so với các nhà thầu Việt Nam. Các nhà thầu Việt Nam thường bị loại ngay từ vòng sơ tuyển. Các nhà thầu trúng thầu đa số là nhà thầu nước ngoài đến từ các quốc gia tài trợ vốn ODA. Các nhà thầu Việt Nam trúng thầu trong nước đa số là liên doanh với nước ngoài nhưng các gói thầu nhỏ, giá trúng thầu thấp nên hiệu quả kinh tế không cao.

Thứ sáu, cơ chế tài chính trong nước chưa đồng bộ, chưa đáp ứng và đúng tiến độ để triển khai dự án theo kế hoạch, chủ yếu là cơ chế quản lý ngân sách, vốn đối ứng, cơ chế cho vay lại, thủ tục, rút vốn, thuế đối với các dự án ODA. Trình tự, thủ tục thanh toán cho nhà thầu sau khi đưa công trình vào đầu tư rất phức tạp, mất nhiều thời gian. Trong khi đó, theo thông lệ quốc tế, thời gian tối đa từ khi nhà thầu lập hồ sơ thanh toán đến khi nhận được thanh toán là 56 ngày (Jica, 2018). Do đó, tình trạng chậm thanh toán thường xuyên xảy ra, khiến một số nhà thầu yêu cầu chủ đầu tư trả lãi. Điều này đã gây khó khăn lớn cho chủ đầu tư dự án và dẫn đến lãng phí cho Nhà nước.

Thứ bảy, quy định về tiếp cận vốn ODA đối với khu vực tư nhân còn mới và chưa rõ ràng. Đối với khu vực kinh tế tư nhân, Nghị định số 56/2020 của Chính phủ đã bổ sung quy định cho phép khu vực tư nhân tiếp cận nguồn vốn ODA, nhưng quy định chung chung, chưa cụ thể. Bên cạnh đó, hệ thống các văn bản hướng dẫn tạo điều kiện thuận lợi cho khu vực tư nhân vay vốn ODA và các nguồn ưu đãi của các nhà tài trợ cũng chưa được soạn thảo chi tiết. Trong những năm qua, nhiều dự án lớn được đề xuất và triển khai theo mô hình PPP từ nguồn vốn ODA, tuy nhiên do thủ tục phức tạp và kinh nghiệm còn hạn chế nên chỉ một số ít dự án được phê duyệt để thực hiện (Lan Phương, 2020).

5. Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông từ nguồn vốn ODA tại Việt Nam

Thứ nhất, nâng cao chất lượng công tác lập chiến lược, quy hoạch phát triển cơ sở hạ tầng giao thông. Chiến lược phát triển kết cấu hạ tầng giao thông cần đảm bảo tầm nhìn dài hạn, đồng bộ, hiện đại, đảm bảo tính kết nối với hạ tầng giao thông giữa các vùng, miền trong nước và liên kết với khu vực, đảm bảo tính kết nối giữa các phương thức vận tải. Nhằm tạo điều kiện cho việc thực hiện dự án đảm bảo tiến độ, chất lượng cần nâng cao chất lượng xây dựng các kế hoạch đầu tư của dự án ODA: kế hoạch chuẩn bị đầu tư, kế hoạch chuẩn bị thực hiện, thực hiện các chương trình, dự án. Đối với một chương trình, dự án, cần phải lập kế hoạch cho toàn bộ chu kỳ của chương trình, dự án. Cần xác định trách nhiệm của người lãnh đạo trong tất cả các bước lập kế hoạch để tránh sửa đổi và bổ sung quá mức các thành phần của chương trình, dự án ODA trong quá trình thực hiện.

Thứ hai, hài hòa các thủ tục giữa quy định của Việt Nam và các nhà tài trợ để tạo thuận lợi cho việc thực hiện dự án ODA lĩnh vực giao thông vận tải. Việc thực hiện một dự án ODA cần có sự hợp tác và đồng thuận của cả hai bên: bên nhận và bên tài trợ. Có nghĩa là, các dự án ODA vừa phải tuân thủ quy định của nước chủ nhà, vừa phải tuân thủ quy định của nhà tài trợ. Đôi khi, quy định của hai bên có sự khác biệt nên đã gây ra nhiều trở ngại cho việc triển khai, thực hiện dự án. Mỗi nhà tài trợ có chính sách và quy định tài trợ riêng, khi số lượng nhà tài trợ tăng lên đồng nghĩa với việc chính phủ nhận tài trợ phải tuân thủ các quy trình, quy định khác nhau. Việc hài hòa các thủ tục ODA phải dựa trên các quy định pháp luật của chính phủ và các nhà tài trợ, từ đó phát huy được tính đa dạng và thế mạnh của mỗi bên. Để việc hài hòa trở nên thực tế và khả thi, cần thực hiện các nguyên tắc sau: Các chính phủ nên đi đầu trong hành động hài hòa về thủ tục; Chính phủ phải có khuôn khổ pháp lý làm cơ sở cho việc hài hòa các thủ tục; Chính phủ và các nhà tài trợ đều có các quy định và thủ tục rõ ràng, cởi mở để thực hiện ODA; Hài hòa thủ tục có thể được thực hiện giữa Chính phủ và các nhà tài trợ trên cơ sở song phương về chuẩn bị chương trình hoặc dự án, việc thẩm định và phê duyệt các văn kiện chương trình, dự án, quá trình hoàn lại, giám sát và đánh giá các chương trình, dự án.

Thứ ba, đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ nhân lực quản lý dự án ODA đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông. Việt Nam cần thực hiện các biện pháp cần thiết để nâng cao chất lượng và hiệu quả của các Ban quản lý dự án. Trong khuôn khổ các dự án, chương trình ODA cần tiếp tục đào tạo, tập huấn nhân lực về quản lý và thực hiện các chương trình, dự án ODA để tạo chuyển biến về nhận thức, thái độ và kỹ năng ở tất cả các cấp. Nhân lực quản lý hoạt động đầu tư từ nguồn vốn ODA cần có kiến thức về kinh tế thị trường, phương pháp phân tích các chính sách kinh tế phù hợp với cơ chế kinh tế mới, kiến thức cơ bản về ngoại giao, luật pháp quốc tế cũng như khả năng ngoại ngữ. Chính phủ và các nhà tài trợ cần hợp tác chặt chẽ để xây dựng các chương trình đào tạo. Các chương trình đào tạo cần được tổ chức nghiêm túc, có thi và cấp chứng chỉ.

Thứ tư, áp dụng đầu tư theo hình thức hợp tác công tư (PPP) với dự án sử dụng vốn ODA đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông. Một hướng mới khác để thu hút hiệu quả vốn ODA đầu tư là PPP. Nhà nước cần khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư cung cấp các dịch vụ công hoặc các dự án công trình trong đó vốn góp của Nhà nước từ nguồn vốn ODA. Với hình thức đầu tư PPP, Nhà nước sẽ đưa ra các tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ và khuyến khích khu vực tư nhân cung cấp bằng cơ chế thanh toán theo chất lượng dịch vụ. Sự tham gia của thành phần kinh tế tư nhân vào các dự án từ nguồn vốn ODA sẽ thúc đẩy việc sử dụng nguồn vốn này hiệu quả hơn.

Thứ năm, hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính các dự án ODA. Cần rà soát các thủ tục tài chính trong nước, đặc biệt cải tiến thủ tục rút vốn theo hướng đơn giản hóa, nhằm hài hòa giữa thủ tục giữa Việt Nam và các nhà tài trợ nhưng vẫn đảm bảo tính bảo lưu và quản lý vốn vay ODA. Quản lý, giám sát các Bộ, địa phương đảm bảo cân đối nguồn vốn đối ứng cho các dự án ODA, không để các dự án ách tắc do thiếu vốn đối ứng. Để đảm bảo nguồn vốn đối ứng nhận vốn vay ODA, khi quyết định đầu tư các chương trình, dự án sử dụng vốn vay ODA phải làm rõ nguồn vốn vay đối ứng. Các nguồn vốn đối ứng phải được lập kế hoạch kịp thời và đảm bảo cho việc thực hiện các dự án vốn vay ODA. Tăng cường quản lý giải ngân vốn vay ODA, quản lý nợ và trả nợ: Nhà nước thống nhất quản lý về vốn vay ODA, nhưng cần làm rõ chức năng của các tổ chức tài chính, ngân hàng và các cơ quan liên quan từ rút vốn, ghi nợ, trả nợ.

Thứ sáu, ưu tiên bố trí vốn ODA và tập trung phát huy các nguồn lực hiện có của địa phương. Các ngành, địa phương, đơn vị đầu tư bằng nguồn vốn ODA cần tính toán chính xác hiệu quả sử dụng nguồn vốn này, tránh tình trạng sử dụng tràn lan, lãng phí. Nguồn vốn ODA khẳng định phần lớn là vốn vay với nhiều ràng buộc về chính trị, kinh tế, xã hội. Ngoài ra, cần sử dụng nguồn vốn ODA có trách nhiệm, cần xác định đầy đủ nghĩa vụ trả nợ và phải đặt lợi ích quốc gia lên hàng đầu. Các chương trình, dự án ODA xuất phát từ nhu cầu thực tế của địa phương, phải nghiên cứu phát huy lợi thế sẵn có của địa phương, tạo điều kiện để người dân địa phương trực tiếp tham gia quản lý các chương trình, dự án.

Tài liệu tham khảo

- Ánh Tuyết (2022), ‘Chính phủ muốn giữ trần nợ công không quá 60% GDP đến năm 2030’, *VnEconomy*, truy cập lần cuối ngày 10 tháng 10 năm 2022, từ <<https://vneconomy.vn/chinh-phu-muon-giu-tran-no-cong-khong-qua-60-gdp-den-nam-2030.htm>>.
- Bộ Công Thương (2019), *Báo cáo Logistics Việt Nam 2019*, Nhà xuất bản Công Thương, Hà Nội.
- Bộ Tài chính (2021), *Bản tin nợ công số 12*, truy cập lần cuối ngày 10 tháng 10 năm 2022, từ <https://mof.gov.vn/webcenter/portal/btcvn/pages_r/l/tin-bo-tai-chinh?dDocName=MOFUCM216051>.
- JICA (2018), Practical reference for the Procurement Procedures of Japanese ODA Loan Projects, last retrieved on October 10th, 2022, from <<https://www.jica.go.jp/indonesia/english/office/others/c8h0vm0000cp22yb-att/pr.pdf>>.
- Kim Yến (2020), *Góc nhìn đại biểu: Cần làm rõ trách nhiệm cá nhân, đơn vị chậm tiến độ đường sắt đô thị*, truy cập lần cuối ngày 10 tháng 10 năm 2022, từ <<https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=47385>>.
- Lan Phương (2020), ‘Đề xuất mới về quản lý và sử dụng vốn ODA’, *Báo điện tử Chính phủ*, truy cập lần cuối ngày 10 tháng 10 năm 2022, từ <<https://baochinhphu.vn/de-xuat-moi-ve-quan-ly-va-su-dung-von-oda-102295437.htm>>.
- Lâm Anh (2018), ‘Hệ thống cao tốc Việt Nam: Đầu tư hàng trăm nghìn tỉ đồng, vì sao chất lượng “có vấn đề”?’, truy cập lần cuối ngày 10 tháng 10 năm 2022, từ <<https://laodong.vn/xa-hoi/he-thong-cao-toc-viet-nam-dau-tu-hang-tram-nghin-ti-dong-vi-sao-chat-luong-co-van-de-636009.ldo>>.
- Ministry of Planning and Investment, Asian Development Bank (2012), Project Detailed Outline.
- Nam Khánh (2021), ‘Gỡ “nút thắt” hạ tầng kết nối cảng Lạch Huyện’, *Báo Giao thông*, truy cập lần cuối ngày 10 tháng 10 năm 2022, từ <<https://www.baogiaothong.vn/go-nut-that-ha-tang-ket-noi-cang-lach-huyen-d494152.html>>.
- Nguyễn Văn Thê (2020), *Phát triển kết cấu hạ tầng giao thông luôn đi trước một bước*, truy cập lần cuối ngày 10 tháng 10 năm 2022, từ <<http://giaothonghanoi.kinhhtedothi.vn/dau-tu-phat-trien/phat-trien-ket-cau-ha-tang-giao-thong-luon-di-truoc-mot-buoc-33414.html>>.
- Nguyễn Văn Tuấn (2020), ‘Một số giải pháp tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA ở Việt Nam’, *Tạp chí Tài chính*, truy cập lần cuối ngày 10 tháng 10 năm 2022, từ <<https://tapchitaichinh.vn/su-kien-noi-bat/mot-so-giai-phap-tang-cuong-hieu-qua-su-dung-nguon-von-oda-o-viet-nam-329618.html>>.
- Tổng cục Thống kê (2022), *Niên giám thống kê 2021*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
- Trọng Phú (2020), *Hà Nội bị đòi thêm gần 20 triệu USD do chậm giao mặt bằng*, truy cập lần cuối ngày 10 tháng 10 năm 2022, từ <<https://plo.vn/do-thi/giao-thong/ha-noi-bi-doi-them-gan-20-trieu-usd-do-cham-giao-mat-bang-923178.html>>.