

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
KHOA LUẬT

CHU THỊ THẢO

PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG VỐN ODA  
VÀ THỰC TIỄN TẠI THANH TRA CHÍNH PHỦ

*Chuyên ngành* : Luật kinh tế

*Mã số* : 60 38 50

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2012

Công trình được hoàn thành tại  
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

*Người hướng dẫn khoa học*: TS. Nguyễn Thị Lan Hương

*Phản biện 1*:

*Phản biện 2*:

Luận văn sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ,  
họp tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vào hồi ..... giờ ....., ngày ..... tháng ..... năm 2012.

Có thể tìm hiểu luận văn tại  
Trung tâm thông tin - Thư viện Đại học Quốc gia Hà Nội  
Trung tâm tư liệu - Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội

## MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

	Trang		
<i>Trang phụ bì</i>			
<i>Lời cam đoan</i>			
<i>Mục lục</i>			
<i>Danh mục các bảng</i>			
<i>Danh mục các sơ đồ</i>			
<b>MỞ ĐẦU</b>	1		
<b>Chương 1: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VÀ KHÁI QUÁT ĐIỀU CHỈNH PHÁP LUẬT VỀ HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC (ODA)</b>	6		
1.1. Khái niệm vốn vay của ngân sách nhà nước và vốn ODA	6		
1.1.1. Vốn vay của ngân sách nhà nước	6		
1.1.2. Vốn ODA	9		
1.1.3. Phân loại vốn ODA	12		
1.2. Vai trò của vốn ODA	13		
1.2.1. Vai trò của vốn ODA đối với các nước đang phát triển	13		
1.2.2. Vai trò của vốn ODA đối với phát triển kinh tế xã hội Việt Nam	16		
1.3. Khái quát điều chỉnh pháp luật về hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)	23		
<b>Chương 2: PHÁP LUẬT VỀ TẠO LẬP, QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN ODA VÀ THỰC TIỄN TẠI THANH TRA CHÍNH PHỦ</b>	29		
2.1. Pháp luật về tạo lập, quản lý và sử dụng vốn ODA	29		
2.1.1. Các chủ thể tham gia quá trình tạo lập nguồn vốn ODA	29		
2.1.2. Căn cứ, khoản vay, điều kiện và nội dung thỏa thuận vay vốn ODA	31		
2.1.3. Lãi suất	34		
2.1.4. Hoàn trả vốn vay ODA	35		
2.1.5. Phân cấp quản lý, sử dụng vốn ODA	36		
2.1.6. Nội dung quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA	38		
		2.1.7. Giám sát sử dụng vốn ODA	46
		2.2. Thực tiễn quản lý, sử dụng vốn oda tại thanh tra chính phủ	51
		2.2.1. Thanh tra Chính phủ và sự cần thiết tiếp cận vốn ODA	51
		2.2.2. Tổ chức quản lý vốn ODA tại Thanh tra Chính phủ	55
		2.2.3. Các chương trình, dự án ODA đã và đang được triển khai tại Thanh tra Chính phủ	62
		2.2.4. Đánh giá các chương trình, dự án ODA tại Thanh tra Chính phủ	67
		2.3. Tham khảo kinh nghiệm quốc tế trong quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA	74
		2.3.1. Trung Quốc	75
		2.3.2. Malaysia	76
		2.3.3. Thái Lan	77
		2.3.4. Ba Lan	78
		<b>Chương 3: ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG VỐN ODA TỪ THỰC TIỄN SỬ DỤNG TẠI THANH TRA CHÍNH PHỦ</b>	80
		3.1. Định hướng chính sách vay nợ nước ngoài	80
		3.2. Bảo đảm thực hiện các nguyên tắc quản lý và sử dụng vốn	81
		3.3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA	84
		3.3.1. Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả quản lý sử dụng vốn ODA tại Thanh tra Chính phủ	84
		3.3.2. Một số kiến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA	89
		<b>KẾT LUẬN</b>	96
		<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	99

## MỞ ĐẦU

ODA là một trong các hình thức hỗ trợ của chính phủ nước ngoài, các tổ chức tài trợ song phương và các tổ chức liên quốc gia hoặc liên chính phủ. Nguồn vốn ODA đã bổ sung một phần quan trọng cho ngân sách nhà nước, góp phần cân đối tài chính quốc gia, hỗ trợ phát triển nhiều ngành và lĩnh vực cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội, hỗ trợ phát triển hệ thống chính sách, luật pháp, xây dựng thể chế phục vụ công cuộc đổi mới và cải cách của Việt Nam trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, tăng cường năng lực cạnh tranh quốc gia.

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Cùng với sự phát triển của kinh tế - xã hội nói chung, sự thay đổi trong chính sách của các nhà tài trợ, pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA cũng không ngừng được hoàn thiện. Quá trình này đã thể hiện sự cam kết mạnh mẽ của Việt Nam đối với việc sử dụng hiệu quả nguồn vốn quan trọng này. Quá trình này cũng phù hợp với tiến trình cải cách luật pháp và xây dựng Nhà nước pháp quyền trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng.

Bên cạnh các kết quả đã đạt được thì hiệu quả sử dụng vốn ODA trong thời gian qua còn một số hạn chế như: công tác chuẩn bị dự án chưa tốt, tiến độ giải ngân chậm, khó khăn trong việc hài hòa hóa thủ tục, xung đột pháp luật, quy định về quản lý tài chính còn chồng chéo... Nguyên nhân của những hạn chế nêu trên là do những vướng mắc, bất cập trong cơ chế, chính sách cũng như hệ thống pháp luật chưa đồng bộ, nhiều quy định còn chồng chéo; thủ tục hành chính liên quan đến việc thực hiện chương trình, dự án ODA và việc tổ chức thực hiện thủ tục hành chính chưa nhất quán ở các cấp, các ngành ảnh hưởng đến tính hiệu quả trong việc sử dụng vốn ODA, tác động đến tính bền vững của nguồn lực cho đầu tư phát triển... Cùng với những chuyển biến và những phát sinh trong thực tế thực hiện dẫn đến việc phải tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định của pháp luật về lĩnh vực này.

Để góp phần nghiên cứu về mặt lý luận và thực tiễn, từ đó đưa ra các giải pháp có tính khả thi nhằm tăng cường hiệu quả sử dụng vốn ODA, tôi đã lựa chọn đề tài: "**Pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA và thực tiễn tại Thanh tra Chính phủ**" làm đề tài luận văn thạc sĩ của mình.

## 2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Đã có các đề tài nghiên cứu khoa học, các bài viết chuyên khảo trên các báo, tạp chí chuyên ngành quản lý nhà nước, kinh tế, tài chính, luật đề cập đến thực trạng công tác quản lý và sử dụng vốn ODA tại một số bộ, ngành, địa phương; một số cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội ... và đề xuất một số phương hướng, giải pháp nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả sử dụng vốn ODA. Hầu hết các bài viết tiếp cận về nguồn vốn ODA dưới góc độ kinh tế, tài chính mà chưa phân tích sâu về mặt pháp luật. Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay, xu hướng vận động vốn ODA có nhiều thay đổi, những quy định hiện hành của pháp luật bộc lộ những bất cập, vướng mắc, điều đó dẫn đến việc phải hoàn chỉnh pháp luật về lĩnh vực này.

Luận văn đặt vấn đề nghiên cứu về thực trạng pháp luật đồng thời đề xuất định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA nói chung và tại cơ quan nơi người viết công tác nói riêng là một nội dung thực sự cần thiết, góp phần bổ sung cho việc nghiên cứu lý thuyết và thực tiễn áp dụng.

### 3. Mục đích và nhiệm vụ của luận văn

#### \* Mục đích

*Một là*, làm rõ cơ sở lý luận, đặc điểm của nguồn vốn vay ngân sách nhà nước khái niệm, đặc điểm, vai trò của vốn ODA.

*Hai là*, phân tích, trình bày thực trạng pháp luật về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và thực tiễn tại cơ quan Thanh tra Chính phủ, nơi người viết có thời gian công tác.

*Ba là*, đề xuất định hướng và giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA tại Việt Nam nói chung và Thanh tra Chính phủ nói riêng.

#### \* Nhiệm vụ

- Hệ thống hóa lý luận về vốn ODA và khẳng định nguồn vốn ODA là một trong những nguồn lực từ bên ngoài có những ưu điểm nổi trội, rất phù hợp để hỗ trợ các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam.

- Trên cơ sở phân tích những quy định của pháp luật về quản lý và sử dụng ODA hiện hành; thực trạng, những kết quả đạt được của việc quản lý và sử dụng

ODA tại Việt Nam; từ đó những đề xuất những phương hướng, giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA tại Việt Nam.

#### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

- Đối tượng nghiên cứu: Thực trạng pháp luật về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA; thực tiễn sử dụng vốn ODA tại Thanh tra Chính phủ.

- Phạm vi nghiên cứu: Hệ thống pháp luật về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA, thực tiễn sử dụng vốn ODA tại Thanh tra Chính phủ.

#### **5. Phương pháp nghiên cứu**

Phương pháp nghiên cứu của đề tài dựa trên cơ sở chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, với việc kết hợp các phương pháp nghiên cứu cụ thể như phương pháp phân tích, tổng hợp, thống kê, so sánh... Các phương pháp này được sử dụng kết hợp hoặc riêng rẽ trong quá trình nghiên cứu. Ngoài ra, đề tài còn sử dụng các kết quả, thực tiễn triển khai chương trình, dự án ODA tại Thanh tra Chính phủ để làm rõ hơn các kết luận rút ra từ quá trình nghiên cứu.

#### **6. Ý nghĩa của đề tài**

Kết quả nghiên cứu của đề tài sẽ là tài liệu tham khảo cho các cơ quan liên quan, những người hoạch định chính sách, những người đã và đang công tác trong các Ban quản lý dự án ODA, những người mong muốn tìm hiểu về vốn ODA có nhìn nhận chung nhất về thực trạng pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA và có thể rút ra kinh nghiệm trong quá trình công tác.

#### **7. Những nội dung mới của luận văn**

1. Trên cơ sở rà soát các văn bản pháp luật điều chỉnh trong lĩnh vực quản lý và sử dụng vốn ODA, luận văn đi vào phân tích, thực trạng pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA tại Việt Nam; làm rõ thực trạng đó tác động, ảnh hưởng như thế nào đến công tác quản lý và sử dụng vốn ODA.

2. Nêu ra phương hướng và giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA nói chung và tại Thanh tra Chính phủ nói riêng.

#### **8. Kết cấu của luận văn**

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

*Chương 1:* Một số vấn đề lý luận cơ bản và khái quát điều chỉnh pháp luật về hỗ trợ phát triển chính thức (ODA).

*Chương 2:* Pháp luật về tạo lập, quản lý và sử dụng vốn ODA và thực tiễn tại Thanh tra Chính phủ.

*Chương 3:* Định hướng hoàn thiện và một số kiến nghị về quản lý và sử dụng vốn ODA từ thực tiễn sử dụng tại Thanh tra Chính phủ.

### **Chương 1**

## **MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VÀ KHÁI QUÁT ĐIỀU CHỈNH PHÁP LUẬT VỀ HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC (ODA)**

### **1.1. Khái niệm vốn vay của ngân sách nhà nước và vốn ODA**

#### **1.1.1 Vốn vay của ngân sách nhà nước**

##### *1.1.1.1 Khái niệm*

"Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để đảm bảo thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước" (Điều 1 Luật Ngân sách nhà nước)

"Vay là quá trình tạo ra nghĩa vụ trả nợ thông qua việc ký kết và thực hiện hiệp định, hợp đồng, thỏa thuận vay hoặc phát hành công cụ nợ" (Khoản 6 Điều 3 Luật Quản lý nợ công). Có nhiều hình thức vay của Chính phủ, căn cứ vào đối tượng cho vay có hình thức vay trong nước và vay nước ngoài. Hình thức vay ODA là một hình thức vay nước ngoài của Chính phủ nhằm bù đắp khoản bội chi ngân sách nhà nước và chi dùng cho chi đầu tư phát triển. Trong phần này người viết chủ yếu muốn tìm hiểu rõ về vấn đề vốn vay ODA của ngân sách nhà nước nên chỉ tập trung về phần vốn vay này.

##### *1.1.1.2. Đặc điểm*

Đặc điểm nổi bật của khoản vay ODA nhân danh Nhà nước, Chính phủ Việt Nam từ nhà tài trợ là chính phủ nước ngoài, tổ chức tài trợ song phương, tổ chức liên quốc gia hoặc tổ chức liên chính phủ thể hiện qua "yếu

tổ không hoàn lại" (thành tổ ưu đãi) đạt ít nhất 35% đối với khoản vay có ràng buộc, 25% đối với khoản vay không ràng buộc.

### **1.1.2. Vốn ODA**

#### **1.1.2.1 Khái niệm**

Theo quy định tại Nghị định số 131/2006/NĐ-CP ngày 09 tháng 11 năm 2006 của Chính phủ: "ODA được hiểu là hoạt động hợp tác phát triển giữa Nhà nước hoặc Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam với nhà tài trợ là chính phủ nước ngoài, các tổ chức tài trợ song phương và các tổ chức liên quốc gia hoặc liên chính phủ".

#### **1.1.2.2. Đặc điểm**

- Chủ thể cấp tín dụng
- Mục đích sử dụng ODA
- Tính ưu đãi

### **1.1.3. Phân loại vốn ODA**

Căn cứ vào các tiêu chí phân loại khác nhau mà vốn ODA có các hình thức sau:

#### **1.1.3.1. Căn cứ vào phương thức hoàn trả**

Vốn ODA có 03 loại: ODA không hoàn lại, ODA vay ưu đãi và ODA vay hỗn hợp.

#### **1.1.3.2. Căn cứ vào nguồn cung cấp**

Vốn ODA có hai loại: ODA song phương, ODA đa phương.

#### **1.1.3.3. Căn cứ vào đối tượng sử dụng**

Vốn ODA có 2 loại: ODA viện trợ dự án, ODA viện trợ phi dự án.

## **1.2. Vai trò của vốn ODA**

### **1.2.1. Vai trò của vốn ODA đối với các nước đang phát triển**

- ODA là nguồn vốn bổ sung giúp cho các nước nghèo đảm bảo chi đầu tư phát triển, giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước, xóa đói, giảm nghèo.
- ODA giúp các nước đang phát triển phát triển nguồn nhân lực, bảo vệ môi trường.
- ODA là nguồn bổ sung ngoại tệ và làm lành mạnh cán cân thanh toán quốc tế của các nước đang phát triển.

- ODA giúp các nước đang phát triển tăng cường năng lực và thể chế thông qua các chương trình, dự án hỗ trợ công cuộc cải cách pháp luật, cải cách hành chính và xây dựng chính sách quản lý kinh tế phù hợp với thông lệ quốc tế.

### **1.2.2. Vai trò của vốn ODA đối với phát triển kinh tế xã hội Việt Nam**

#### **1.2.2.1. Đánh giá nhu cầu vốn ODA cho đầu tư phát triển tại Việt Nam**

Việt Nam là một trong những nước nghèo đang đối mặt với những trở lực trong tăng trưởng và hội nhập. Tranh thủ dòng vốn ODA là sự kết hợp giữa nỗ lực của người dân, Chính phủ với sự hỗ trợ từ bên ngoài để thiết lập và thực hiện chính sách phát triển theo hướng hiệu quả, kế thừa kỹ năng và công nghệ tiên tiến của thế giới.

#### **1.2.2.2. Vai trò của nguồn vốn ODA đối với Việt Nam**

- Thực hiện chính sách đối ngoại của Việt Nam:
- Bổ sung một nguồn vốn quan trọng cho đầu tư phát triển
- Phát triển thể chế, tăng cường năng lực con người, chuyển giao tiến bộ khoa học, công nghệ hiện đại và kinh nghiệm quản lý tiên tiến
- Phát triển kinh tế, xã hội tại các địa phương

## **1.3. Khái quát điều chỉnh pháp luật về hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)**

- Văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của Quốc hội gồm: Luật Ngân sách nhà nước 2002, Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế 2005, Luật Quản lý nợ công 2009.

- Văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của Chính phủ gồm: Nghị định số 60/2003/NĐ-CP, Nghị định số 131/2006/NĐ-CP, Nghị định số 78/2010/NĐ-CP ...

- Văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ gồm: Thông tư số 04/2007/TT-BKH, Thông tư số 03/2007/TT-BKH; Thông tư 108/2007/TT-BTC; Thông tư 01/2008/TT-BNG, Thông tư số 225/2010/TT-BTC, Thông tư số 192/2011/TT-BTC ...

Nghị định số 131/2006/NĐ-CP là văn bản pháp lý hiện hành thể hiện tư duy đổi mới, quan điểm hiện đại của Chính phủ trong việc tiếp cận và quản lý nguồn vốn ODA cũng như trong quản lý, vận hành nền kinh tế thị trường

định hướng xã hội chủ nghĩa từng bước phù hợp với thông lệ quốc tế, đáp ứng yêu cầu quản lý đất nước, được cộng đồng quốc tế đón nhận và đánh giá cao.

Có thể nói, quá trình hoàn thiện không ngừng khung thể chế về quản lý và sử dụng ODA của Chính phủ đã thể hiện sự cam kết mạnh mẽ của Việt Nam đối với việc sử dụng hiệu quả nguồn vốn này. Quá trình này cũng phù hợp với tiến trình cải cách luật pháp và xây dựng Nhà nước pháp quyền trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế sâu rộng.

## **Chương 2**

### **PHÁP LUẬT VỀ TẠO LẬP, QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN ODA VÀ THỰC TIỄN TẠI THANH TRA CHÍNH PHỦ**

#### **2.1. Pháp luật về tạo lập, quản lý và sử dụng vốn ODA**

##### **2.1.1. Các chủ thể tham gia quá trình tạo lập nguồn vốn ODA**

- Ở cấp trung ương: Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các cơ quan trực thuộc Chính phủ, các cơ quan Trung ương của tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức nghề nghiệp, các cơ quan trực thuộc Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

- Ở cấp địa phương: Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Ngoài ra, tham gia quá trình tạo lập nguồn vốn này còn có các cơ quan chủ quản chương trình, dự án ODA; chính phủ nước ngoài, các tổ chức tài trợ song phương và đa phương, các tổ chức liên quốc gia hoặc liên chính phủ cung cấp các khoản viện trợ không hoàn lại hoặc có hoàn lại cho Nhà nước hoặc Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

##### **2.1.2. Căn cứ, khoản vay, điều kiện và nội dung thỏa thuận vay vốn ODA**

###### **2.1.2.1. Căn cứ**

Quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm của cả nước, ngành, vùng và các địa phương; Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói, giảm nghèo; Chiến lược quốc gia vay và trả nợ nước ngoài và Chương trình quản lý nợ trung hạn của quốc gia; Định hướng thu hút và sử dụng ODA; Các chương trình đầu tư công; các chương trình mục

tiêu quốc gia và các chương trình mục tiêu của các ngành, các địa phương; Chiến lược, chương trình hợp tác phát triển giữa Việt Nam và các nhà tài trợ (Nghị định số 131/2006/NĐ-CP).

###### **2.1.2.2. Khoản vay**

Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì vận động, xây dựng danh mục yêu cầu tài trợ vốn ODA, tổ chức đàm phán, ký kết điều ước quốc tế khung về vay ODA, phân bổ vốn ODA cho chương trình, dự án và quản lý nguồn vốn.

###### **2.1.2.3. Điều kiện**

Hai điều kiện cơ bản nhất để các nước đang và chậm phát triển có thể nhận được vốn ODA là: GDP bình quân đầu người thấp (dưới 1.000 USD) và Mục tiêu sử dụng vốn ODA của các nước này phải phù hợp với chính sách và phương hướng ưu tiên xem xét trong mối quan hệ giữa bên cấp và bên nhận vốn ODA.

###### **2.1.3. Lãi suất**

Vốn ODA cung cấp qua hình thức vay thường có lãi suất ưu đãi (tín dụng ưu đãi). Đối với việc cho vay lại vốn vay ODA, lãi suất được tính như sau:

- Cho vay lại bằng ngoại tệ: Trường hợp vay lại bằng ngoại tệ gốc vay nước ngoài, lãi suất cho vay lại bằng 2/3 lãi suất thương mại tham chiếu tương ứng với thời hạn cho vay lại tại thời điểm xác định điều kiện cho vay lại.

- Cho vay lại bằng Đồng Việt Nam: Lãi suất cho vay lại được xác định bằng lãi suất cho vay bằng ngoại tệ cộng với tỷ lệ rủi ro tỷ giá giữa ngoại tệ và Đồng Việt Nam. Ngoài ra, một số ngành, lĩnh vực được hưởng lãi suất ưu đãi theo mức bằng 30% mức lãi suất cho vay lại bằng ngoại tệ hoặc Đồng Việt Nam tương ứng, nhưng không thấp hơn lãi suất vay nước ngoài.

###### **2.1.4. Hoàn trả vốn vay ODA**

Việc hoàn trả vốn vay thực chất là việc trả nợ chính phủ và thực hiện trên cam kết Chính phủ bố trí ngân sách nhà nước để thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ trả nợ trực tiếp. Pháp luật quy định thứ tự ưu tiên hoàn trả vốn vay như sau: Đối với các khoản trả gốc, lãi, và phí ghi trong thỏa thuận cho vay lại, người vay lại phải hoàn trả theo thứ tự ưu tiên ngang bằng với bất kỳ khoản vay cùng loại khác. Trong trường hợp người vay lại chỉ trả được một

phần các nghĩa vụ đến hạn, thứ tự để ưu tiên trừ nợ như sau: lãi phạt chậm trả, lãi quá hạn, lãi đến hạn, phí cho vay lại, gốc quá hạn, gốc đến hạn.

### **2.1.5. Phân cấp quản lý, sử dụng vốn ODA**

#### **2.1.5.1. Đầu tư theo dự toán ngân sách nhà nước**

Cấp phát từ nguồn vốn vay trong nước và vay ưu đãi của nước ngoài cho chương trình, dự án đầu tư cơ sở hạ tầng, phúc lợi xã hội và chương trình, dự án thuộc các lĩnh vực khác không có khả năng thu hồi vốn trực tiếp thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước theo quy định của Luật ngân sách nhà nước.

#### **2.1.5.2. Đầu tư theo Chương trình mục tiêu**

Việc quản lý chuẩn bị thực hiện chương trình, dự án đầu tư thực hiện theo quy định hiện hành về quản lý đầu tư và xây dựng công trình, có tính đến một số yêu cầu có tính đặc thù đối với chương trình, dự án ODA (di dân, tái định cư, giải phóng mặt bằng; đánh giá tác động môi trường; đánh giá tác động xã hội) trên cơ sở Điều ước quốc tế về ODA ký kết với nhà tài trợ.

#### **2.1.5.3. Đầu tư phát triển**

Việc sử dụng nguồn vốn ODA chi cho đầu tư phát triển được căn cứ vào mục tiêu đầu tư của dự án. Mục tiêu đầu tư khác nhau thường dẫn tới sự khác nhau của các dự án trong áp dụng chế độ kế toán dự án, báo cáo tài chính dự án; hay các quy định về giải ngân, chi tiêu, mua sắm.

### **2.1.6. Nội dung quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA**

#### **2.1.6.1. Nguyên tắc cơ bản trong quản lý và sử dụng ODA**

- ODA là nguồn vốn quan trọng của ngân sách nhà nước, được sử dụng để hỗ trợ thực hiện các chương trình, dự án ưu tiên về phát triển kinh tế - xã hội của Chính phủ.

- Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về ODA trên cơ sở tập trung dân chủ, công khai, minh bạch, có phân công, phân cấp, gắn quyền hạn với trách nhiệm, đảm bảo sự phối hợp quản lý, kiểm tra, giám sát chặt chẽ và phát huy tính chủ động của các cấp, các cơ quan quản lý ngành, địa phương và các đơn vị thực hiện.

- Thu hút ODA đi đôi với việc nâng cao hiệu quả sử dụng và bảo đảm khả năng trả nợ nước ngoài, phù hợp với năng lực tiếp nhận và sử dụng ODA của các Bộ, ngành, địa phương và các đơn vị thực hiện.

- Bảo đảm tính đồng bộ và nhất quán của các quy định về quản lý và sử dụng ODA; bảo đảm sự tham gia rộng rãi của các bên có liên quan; hài hòa quy trình thủ tục giữa Chính phủ và nhà tài trợ.

- Tuân thủ các quy định của pháp luật Việt Nam và điều ước quốc tế về ODA mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

#### **2.2.6.2. Quyền và nghĩa vụ của chủ thể tham gia quản lý nguồn vốn ODA**

- Ban quản lý dự án: Đơn vị giúp việc cho Chủ dự án trong việc quản lý thực hiện chương trình, dự án ODA.

- Chủ dự án: Là đơn vị được giao trách nhiệm trực tiếp quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA và nguồn vốn đối ứng để thực hiện chương trình, dự án theo nội dung đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, và quản lý, sử dụng công trình sau khi chương trình, dự án kết thúc.

- Cơ quan chủ quản: Các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, các cơ quan trực thuộc Chính phủ, các cơ quan Trung ương của tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức nghề nghiệp, các cơ quan trực thuộc Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có chương trình, dự án.

- Các cơ quan quản lý nhà nước về ODA: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Ngân hàng nhà nước Việt Nam, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ.

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về ODA, đồng thời giữa các cơ quan quản lý nhà nước về ODA cũng có sự phân công về chức năng, nhiệm vụ cụ thể trên một cơ chế phối hợp tốt và nhịp nhàng, trong đó Bộ Kế hoạch và Đầu tư giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về ODA; Bộ Tài chính là đại diện chính thức cho "người vay" là Nhà nước hoặc Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong các điều ước quốc tế cụ thể về ODA vốn vay, quản lý tài chính đối với các chương trình, dự án; Bộ Tư pháp thẩm định các điều ước quốc tế về ODA theo quy định của pháp luật về ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế; cung cấp ý kiến pháp lý đối với các điều ước quốc tế về ODA hoặc các vấn đề pháp lý khác theo đề nghị của cơ quan đề xuất ký kết điều ước quốc tế ...; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tiến hành đàm phán và ký các điều ước quốc tế cụ thể về ODA với các

tổ chức tài chính quốc tế: WB, IMF, ADB; bàn giao vốn và toàn bộ các thông tin liên quan đến chương trình, dự án cho Bộ Tài chính sau khi các điều ước quốc tế cụ thể về ODA có hiệu lực, trừ thỏa thuận vay với IMF...

Một số bất cập trong việc quy định thẩm quyền và cơ chế phối kết hợp giữa các chủ thể như: Việc phân định chức năng của các cơ quan quản lý về ODA còn mang tính dàn trải, chưa tập trung; xây dựng danh mục chương trình, dự án yêu cầu tài trợ ODA còn thiếu sự phối hợp giữa cơ quan chủ quản với các cơ quan quản lý ngành.

#### *2.2.6.3. Quy trình quản lý, sử dụng vốn ODA*

Quy trình quản lý, sử dụng vốn ODA bao gồm: Xác định dự án; chuẩn bị và thẩm định dự án; thực hiện chương trình, dự án; theo dõi và đánh giá chương trình, dự án.

Vướng mắc, bất cập trong quy định về quản lý sử dụng vốn ODA thể hiện ở sự chồng chéo trong thủ tục chuẩn bị và triển khai đầu tư. Nhiều dự án cùng một lúc phải thực hiện 2 hệ thống thủ tục, một thủ tục để giải quyết vấn đề nội bộ trong nước, một thủ tục với nhà tài trợ. Điều này làm kéo dài thời gian thực hiện dự án, gia tăng chi phí, tăng khả năng rủi ro cho đơn vị tiếp nhận ODA.

#### **2.1.7. Giám sát sử dụng vốn ODA**

##### *2.1.7.1. Các chủ thể tham gia giám sát sử dụng vốn ODA*

- Quốc hội: Các cơ quan của Quốc hội được phân công giám sát cụ thể gồm Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và một số ủy ban khác của Quốc hội.

- Cơ quan của Chính phủ: Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

- Các Sở Tài chính.

- Các cơ quan chủ quản, chủ chương trình, dự án ODA.

##### *2.1.7.2. Quyền và trách nhiệm của các chủ thể tham gia giám sát*

- Quốc hội: Công tác giám sát sử dụng vốn ODA của Quốc hội là xem xét tính hợp lý, hợp pháp của văn bản pháp quy, những điều ước ký kết với nước ngoài về ODA, xem xét tính khả thi và việc triển khai thực hiện những văn bản pháp luật về vốn ODA.

- Chính phủ và cơ quan tài chính: Bộ Tài chính theo dõi, đôn đốc các chủ dự án thanh toán hoàn tạm ứng đối với đối với các khoản viện trợ thuộc

nguồn thu ngân sách trung ương, bảo đảm thời hạn thanh toán vốn tạm ứng không chậm hơn thời hạn chính lý quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm

Sở Tài chính giám sát việc sử dụng viện trợ nước ngoài thuộc nguồn thu ngân sách trung ương hỗ trợ có mục tiêu cho ngân sách địa phương và viện trợ nước ngoài thuộc nguồn thu ngân sách địa phương.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với các cơ quan quản lý nhà nước về ODA, thực hiện việc giám sát đánh giá năng lực quản lý thực hiện các chương trình, dự án tại cơ quan chủ quản và theo dõi, đánh giá ở cấp quốc gia về các chương trình, dự án.

Hạn chế của pháp luật hiện hành về cơ chế giám sát thể hiện ở việc quy định xác lập báo cáo thực hiện chương trình, dự án ODA không được quy định phải gửi cho Bộ quản lý ngành để theo dõi, đánh giá tình hình, nhất là đối với những dự án của các địa phương.

- Kiểm toán Nhà nước: Hoạt động của Kiểm toán Nhà nước phục vụ việc kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước; góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí, phát hiện và ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật; nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước.

#### **2.2. Thực tiễn quản lý, sử dụng vốn ODA Thanh tra Chính phủ**

##### **2.2.1. Thanh tra Chính phủ và sự cần thiết tiếp cận vốn ODA**

Thanh tra Chính phủ là cơ quan ngang bộ của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. Theo quy định của pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA, Thanh tra Chính phủ là một chủ thể tham gia vào quá trình tạo lập nguồn vốn ODA trên cơ sở xác định sự tầm quan trọng và cần thiết tiếp cận vốn ODA đối với việc nâng cao năng lực phát triển ngành thanh tra nói riêng và năng lực quản lý nhà nước của cán bộ, công chức nói chung.

Đối với Thanh tra Chính phủ, căn cứ tiếp cận nguồn vốn ODA gồm: Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2001 đến 2010; Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010. Nguồn vốn ODA tại Thanh tra Chính phủ có điểm chung là khoản viện trợ ODA không hoàn lại không ràng buộc.



### 2.2.2. Tổ chức quản lý vốn ODA tại Thanh tra Chính phủ

#### a) Phương thức huy động vốn ODA

Nguồn vốn ODA đang triển khai tại Thanh tra Chính phủ được tổ chức theo chương trình bao gồm nhiều dự án thành phần, với sự tham gia của nhiều cơ quan chủ quản, trong đó một cơ quan chủ quản giữ vai trò điều phối chung đối với các cơ quan chủ quản dự án thành phần.

#### b) Hình thức và phân cấp quản lý thực hiện chương trình, dự án ODA

- Ban Chỉ đạo giúp Tổng Thanh tra Chính phủ chỉ đạo, theo dõi và giám sát việc thực hiện các chương trình, dự án hợp tác phát triển tăng cường năng lực tổng thể ngành Thanh tra đảm bảo mục tiêu, tiến độ, kết quả thực hiện chương trình, dự án theo văn kiện được phê duyệt.

- Ban Quản lý các dự án hợp tác phát triển tăng cường năng lực của Thanh tra Chính phủ được thành lập.

Quy trình quản lý, sử dụng vốn ODA tại Thanh tra Chính phủ:

*Bước 1:* Thành lập Ban chỉ đạo Chương trình, dự án ODA tại Thanh tra Chính phủ

*Bước 2:* Ban chỉ đạo phân công nhiệm vụ, giao các đơn vị trực thuộc Thanh tra Chính phủ xây dựng danh mục các chương trình, dự án ưu tiên vận động và sử dụng ODA

*Bước 3:* Vụ Hợp tác quốc tế dự thảo văn bản trình Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính Danh mục chương trình, dự án ưu tiên vận động ODA cho từng giai đoạn.

*Bước 4:* Ngay sau khi dự án được đưa vào danh mục ưu tiên của Chính phủ Việt Nam và được Nhà tài trợ quan tâm, Thanh tra Chính phủ chuẩn bị báo cáo nghiên cứu khả thi để Vụ Hợp tác quốc tế chuẩn bị kế hoạch, nội dung làm việc để Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ làm việc với Nhà tài trợ về nội dung dự án cũng như đáp ứng các yêu cầu đã đề ra của các bên.

*Bước 5:* Lập Biên bản ghi nhớ giữa hai bên trên cơ sở kết quả làm việc của Thanh tra Chính phủ với Nhà Tài trợ.

*Bước 6:* Chuẩn bị văn kiện chương trình, dự án ODA

*Bước 7:* Thẩm định phê duyệt nội dung chương trình dự án ODA

*Bước 8:* Đàm phán, ký kết, phê chuẩn hoặc phê duyệt Điều ước cụ thể về ODA.

*Bước 9:* Thành lập Ban QLDA trong vòng 10 ngày làm việc sau khi văn kiện chương trình, dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

#### c) Các biện pháp quản lý tài chính

- Các Dự án thành phần phải mở tài khoản ngoại tệ tại một Ngân hàng thương mại (được lựa chọn) để tiếp nhận kinh phí từ các Nhà tài trợ sau khi Văn kiện Dự án được phê duyệt và các Nhà tài trợ chấp thuận;

- Cơ sở để tiến hành giải ngân là Kế hoạch hoạt động và ngân sách năm đã được Ban Chỉ đạo Chương trình và phía các Nhà tài trợ phê duyệt tại kỳ họp kiểm điểm hàng năm;

- Hoạt động giải ngân của các Dự án thành phần được thực hiện theo từng quý trên cơ sở Đơn đề nghị rút vốn và Báo cáo tài chính của kỳ rút vốn trước;

- Thủ tục thanh toán và phương thức kiểm soát chi từ tài khoản tạm ứng của các Dự án thành phần

+ Về thủ tục thanh toán từ tài khoản tạm ứng:

Căn cứ vào phê duyệt đơn rút vốn từ phía Nhà tài trợ, các Dự án thành phần tiến hành việc hạch toán vào ngân sách và xác nhận tài trợ theo quy định của pháp luật hiện hành về quản lý, sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức.

+ Về phương thức kiểm soát chi từ tài khoản tạm ứng của các Dự án thành phần:

Việc kiểm soát chi đối với các Dự án thành phần được kết hợp giữa cả hai phương thức, kiểm soát chi trước và kiểm soát chi sau.

- Quyết toán

Trên cơ sở Báo cáo tài chính của các Dự án thành phần, Ban Thư ký Chương trình sẽ tiến hành tổng hợp, trình Ban Chỉ đạo Chương trình, các Nhà tài trợ và cơ quan quản lý nhà nước về ODA của Việt Nam để theo dõi, đánh giá việc sử dụng kinh phí và triển khai hoạt động của các Dự án thành phần.

- Kiểm toán: Tại Thanh tra Chính phủ, định kỳ hàng năm, việc tiến hành kiểm toán và lựa chọn công ty kiểm toán độc lập sẽ do phía Nhà tài trợ và Ban Thư ký Chương trình, dự án ODA quyết định.

### **2.2.3. Các chương trình, dự án ODA đã và đang được triển khai tại Thanh tra Chính phủ**

#### **2.2.3.1. Dự án hợp tác với cơ quan phát triển quốc tế Đan Mạch**

Mục tiêu của dự án hợp tác với Đan Mạch là nhằm giúp Chính phủ Việt Nam nghiên cứu, chuẩn bị phê chuẩn Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng. Những kết quả thu được từ hợp tác này đóng góp quan trọng cho việc đưa ra những kiến nghị, đề xuất tăng cường hiệu quả phòng, chống tham nhũng của Thanh tra Chính phủ trong khuôn khổ dự án này, đặc biệt là trong việc tiếp tục hoàn thiện và thực hiện Chiến lược quốc gia về phòng ngừa và nâng cao hiệu quả đấu tranh chống tham nhũng của Việt Nam đến năm 2020. Hiện tại, hoạt động của dự án đã kết thúc.

#### **2.2.3.2. Dự án hỗ trợ kỹ thuật quy mô nhỏ của Ngân hàng Phát triển Châu Á**

Mục tiêu của Dự án hợp tác với Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) là nhằm giúp Chính phủ Việt Nam thực hiện các sáng kiến chống tham nhũng do Chính phủ khởi xướng, với việc trọng tâm vào: xây dựng chiến lược truyền thông nhằm nâng cao nhận thức về phòng, chống tham nhũng; xây dựng và thí điểm hệ thống quản lý thông tin và truyền thông và phát triển các chiến lược, chương trình truyền thông. Hiện tại, dự án này đã kết thúc.

#### **2.2.3.3. Hỗ trợ của Quỹ Châu Á về tổng kết các mô hình thực tiễn tốt trong giải quyết khiếu nại hành chính liên quan đến đất đai ở Việt Nam**

Đây là một hợp tác quy mô nhỏ với mức vốn trên dưới 50.000 Đôla Mỹ triển khai trong năm 2008-2009 với các đầu ra cụ thể bao gồm: thực tiễn tốt về giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai ở Việt Nam được tổng kết; mô hình giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai ở Việt Nam được đề xuất dựa trên việc đánh giá và phát triển kết quả tổng kết thực tiễn tốt. Hiện tại, dự án này đã kết thúc.

#### **2.2.3.4. Hỗ trợ của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam**

Hiện tại, UNDP đang phối hợp cùng Thanh tra Chính phủ và các nhà tài trợ quan tâm triển khai dự án "Tăng cường năng lực của Thanh tra Chính phủ và Chính phủ Việt Nam trong công tác theo dõi và báo cáo về thực trạng tham nhũng và phòng, chống tham nhũng theo yêu cầu của Công ước Liên

hiệp quốc về chống tham nhũng". Dự án này có tổng số vốn 1,725,850 USD trong đó, vốn viện trợ không hoàn lại là 1,565,850 USD, vốn đối ứng 2,8 tỷ đồng, tương đương 160,000 USD.

#### **2.2.3.5. Chương trình "Tăng cường năng lực tổng thể ngành thanh tra đến năm 2014"**

Ngày 24 tháng 02 năm 2006, Thủ tướng Chính phủ chính thức phê duyệt văn kiện Chương trình Tăng cường năng lực tổng thể ngành thanh tra đến năm 2014, trong đó Thanh tra Chính phủ có vai trò là cơ quan chủ quản của Chương trình. Chương trình POSCIS dự kiến kéo dài từ năm 2006 đến 2014, với số vốn tài trợ cam kết là 11,7 triệu USD, với quy mô triển khai rộng gồm 10 dự án hợp phần của Thanh tra Chính phủ.

### **2.2.4. Đánh giá các chương trình, dự án ODA tại Thanh tra Chính phủ**

#### **2.2.4.1. Đánh giá chung**

- Về lợi ích và tác động đến sự phát triển ngành: Các Chương trình, dự án ODA đã và đang triển khai tại Thanh tra Chính phủ đã hỗ trợ ngành Thanh tra từng bước đổi mới và nâng cao hiệu quả trên các mặt công tác, đặc biệt trong lĩnh vực xây dựng và hoàn thiện thể chế, chính sách quan trọng góp phần hoàn thiện cơ cấu tổ chức bộ máy, nâng cao chất lượng cán bộ ngành Thanh tra, và nhất là nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống tham nhũng tại Việt Nam.

- Về hiệu quả sử dụng vốn: Thanh tra Chính phủ luôn phát huy vai trò quản lý ODA, đặt ưu tiên cao vào việc hoàn thiện khung thể chế, pháp lý cho việc triển khai, thực hiện dự án, kế hoạch. Tất cả những nỗ lực này đã tạo điều kiện vững chắc để các đối tác phát triển tin tưởng, chuyển giao đầy đủ và kịp thời khối lượng ngân sách cam kết viện trợ.

#### **2.2.4.2. Một số bất cập phát sinh từ triển khai các dự án ODA tại Thanh tra Chính phủ**

Bên cạnh những kết quả đạt được, công tác thu hút, quản lý và sử dụng ODA trong thời gian qua tại Thanh tra Chính phủ cũng đã bộc lộ một số hạn chế và bất cập sau đây: Việc nhận thức về bản chất của ODA còn hạn chế; chậm cụ thể hóa chủ trương, chính sách; chậm ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện; tổ chức quản lý ODA, năng lực đội ngũ công chức, cán bộ đầu mối dự án chưa đáp ứng được yêu cầu; công tác theo dõi và đánh giá ODA còn hạn chế

### **2.3. Tham khảo kinh nghiệm quốc tế trong quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA**

#### **2.3.1. Trung Quốc**

Trung Quốc đặc biệt đề cao vai trò của việc quản lý và giám sát, công tác kiểm toán và đánh giá sau dự án được thực hiện chặt chẽ ở từng khâu. Cơ quan kiểm toán Nhà nước chịu trách nhiệm kiểm toán các dự án theo Quy chế kiểm toán của Chính phủ. Công tác kiểm toán được thực hiện ở ba giai đoạn: trước khi dự án khởi công, trong quá trình thực hiện dự án và sau khi dự án hoàn thành. Ở Trung Quốc chỉ có 4 cơ quan chính tham gia quản lý ODA.

#### **2.3.2. Malaysia**

Ở Malaysia, vốn ODA được quản lý tập trung vào một đầu mối là Văn phòng Kinh tế Kế hoạch. Đây là cơ quan lập kế hoạch ở cấp Trung ương, chịu trách nhiệm phê duyệt chương trình dự án, và quyết định phân bổ ngân sách phục vụ mục tiêu phát triển quốc gia. Phương pháp đánh giá của Malaysia là khuyến khích phối hợp đánh giá giữa nhà tài trợ và nước nhận viện trợ, bằng cách hài hòa hệ thống đánh giá của hai phía. Malaysia có sự phân định rõ về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý ODA, giữa các cơ quan này có sự phối hợp chặt chẽ và có chung một nhận thức là tạo thuận lợi tối đa cho các ban quản lý dự án, làm sao thực hiện các dự án ODA đúng tiến độ, áp dụng các thủ tục trình duyệt nhanh gọn nhằm giảm bớt phí cam kết.

#### **2.3.3. Thái Lan**

Tại Thái Lan, một dự án, đặc biệt là dự án vay nợ, trước khi đề xuất với phía cấp viện trợ thường phải xem xét và tiến hành nhiều bước để xác định tính cấp thiết của dự án; phương án vay (vay nợ nước ngoài hay huy động trong nước), mức vốn cần vay, hiệu quả sử dụng và khả năng hoàn vốn vay. Sau khi các vấn đề trên được phân tích kỹ, Khi chưa có sự phê duyệt của Chính phủ, các chủ dự án không được tiếp xúc với các đối tác nước ngoài để đảm bảo tính hiệu quả của việc sử dụng vốn, tránh những cuộc vận động ngầm không khách quan có thể xảy ra (đây thực sự là một nội dung mà Việt Nam cũng cần tham khảo).

#### **2.3.4. Ba Lan**

Ở Ba Lan, việc mua sắm tài sản công phải tuân theo Luật mua sắm công và theo những quy tắc kế toán chặt chẽ. Quá trình giải ngân khá phức tạp nhằm kiểm

soát dòng tiền được sử dụng đúng mục đích, trong đó, nhà tài trợ có thể yêu cầu nước nhận viện trợ thiết lập hoặc sửa đổi hệ thống thể chế và hệ thống luật pháp (điều này khác với quy định của pháp luật Việt Nam). Cơ quan chịu trách nhiệm gồm có các Bộ, một số cơ quan Chính phủ, trong đó Bộ Phát triển đóng vai trò chỉ đạo. Công tác kiểm toán tập trung vào kiểm toán các hệ thống quản lý, trong đó chịu trách nhiệm gồm có kiểm toán nội bộ trong mỗi cơ quan, các công ty kiểm toán nước ngoài được thuê, và các dịch vụ kiểm toán của Ủy ban châu Âu.

Qua phân tích, chúng ta nhận thấy, pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA của Việt Nam ngày càng hoàn thiện hơn nhằm điều chỉnh các mối quan hệ của các chủ thể trong lĩnh vực ODA, phân định rõ các quyền, trách nhiệm của các chủ thể trong quá trình thu hút, vận động, sử dụng vốn ODA cũng như giám sát việc thực hiện quản lý, sử dụng nguồn vốn quan trọng này. Với tư cách là một chủ thể tham gia quản lý, sử dụng vốn ODA, Thanh tra Chính phủ cũng đang tiếp tục có những biện pháp nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn này.

### **Chương 3**

## **ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG VỐN ODA TỪ THỰC TIỄN SỬ DỤNG TẠI THANH TRA CHÍNH PHỦ**

### **3.1 Định hướng chính sách vay nợ nước ngoài**

- Xây dựng, ban hành chỉ tiêu an toàn về nợ, mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trong từng giai đoạn; hệ thống các chỉ tiêu giám sát nợ chính phủ, nợ công, nợ nước ngoài của quốc gia và kế hoạch vay, trả nợ chi tiết hàng năm.

- Bảo đảm hiệu quả trong việc vay vốn và sử dụng vốn vay; không vay ngắn hạn để đầu tư dài hạn. Vốn vay thương mại nước ngoài chỉ sử dụng cho các chương trình, dự án có khả năng thu hồi vốn trực tiếp và bảo đảm khả năng trả nợ.

- Công khai, minh bạch trong việc huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ và quản lý nợ công. Chương trình, dự án sử dụng vốn vay của Chính phủ, chính quyền địa phương phải được kiểm toán bởi Kiểm toán Nhà nước hoặc kiểm toán độc lập.

- Xây dựng quy hoạch tổng thể thu hút và sử dụng vốn ODA

### **3.2. Bảo đảm thực hiện các nguyên tắc quản lý và sử dụng vốn**

Các nguyên tắc này bao gồm các nội dung được quy định chi tiết tại Quyết định số 106/2012/QĐ-TTg ngày 19 tháng 01 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ.

### **3.3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA**

#### **3.3.1. Một số kiến nghị về quản lý sử dụng vốn ODA tại Thanh tra Chính phủ**

##### *3.3.1.1. Hoàn thiện quy trình vận động thu hút, sử dụng nguồn vốn ODA*

- Xây dựng quy hoạch tổng thể thu hút và sử dụng vốn ODA ở Việt Nam nói chung và ở Thanh tra Chính phủ nói riêng

- Tiếp tục xây dựng các kế hoạch dài hạn với việc lấy ý kiến của các nhà tài trợ, trên tinh thần phù hợp với định hướng của Chính phủ và khả năng thu hút vốn ODA của Việt Nam trong thời gian tới.

- Nghiên cứu, sửa đổi cơ cấu tổ chức, phân công lại trách nhiệm của Ban quản lý các dự án trên cơ sở đẩy mạnh việc phân cấp quản lý và chịu trách nhiệm cho những cá nhân đứng đầu các Ban quản lý dự án này.

- Nhanh chóng ban hành các quy chế cần thiết đảm bảo khung pháp lý đầy đủ cho hoạt động của dự án, trong đó phải kể đến các quy chế về quản lý tài chính.

##### *3.3.1.2. Bảo đảm thiết kế dự án theo kế hoạch ngân sách*

Lựa chọn đơn vị tư vấn đủ năng lực, có kinh nghiệm và am hiểu chuyên môn thực hiện thiết kế dự án.

##### *3.3.1.3. Hoàn thiện cơ chế giám sát tổ chức dự án*

- Đánh giá việc thực hiện các mục tiêu đề ra của Chương trình, dự án;

- Đánh giá việc chấp hành các quy định tài chính, chế độ báo cáo định kỳ theo quy định của Chính phủ và nhà tài trợ. Vì hiện nay, công tác báo cáo của các Ban quản lý dự án thường chậm so với yêu cầu mà nhà tài trợ đề ra từ 2-3 tháng, điều này làm cho công tác theo dõi, giám sát tình hình, tiến độ thực hiện dự án của Thanh tra Chính phủ gặp nhiều khó khăn;

- Giám sát đánh giá tiến độ giải ngân;

- Giám sát chất lượng thực hiện dự án.

### *3.3.3.4. Nâng cao chất lượng mua sắm, công tác đấu thầu*

Thanh tra Chính phủ cần thường xuyên mở các lớp tập huấn về công tác đấu thầu, phương pháp và kỹ năng xử lý các tình huống trong đấu thầu cho các cán bộ quản lý dự án đối với quy định cụ thể của nhà tài trợ trong mỗi chương trình, dự án.

### **3.3.4. Một số kiến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý và sử dụng vốn ODA**

Từ thực tiễn quản lý, sử dụng vốn ODA không hoàn lại tại Thanh tra Chính phủ, xin đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả của việc vận động, thu hút ODA không hoàn lại như sau:

- *Mở rộng phân cấp quản lý vốn ODA:* Cần chi tiết hóa nội dung phân cấp quản lý vốn ODA, chỉ rõ chức năng, quyền hạn, nghĩa vụ, trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ ngành, địa phương trong phân cấp quản lý; phân định rõ trách nhiệm quyền hạn của các PMU, đặc biệt là quy định mức độ độc lập của quản lý dự án cũng như mức độ phụ thuộc của họ vào cơ quan chủ quản. Mở rộng phân cấp quản lý vốn ODA cần được tiến hành đồng bộ ở các khâu vận động, phê duyệt và thẩm định dự án ODA.

- *Tăng cường công tác giám sát, theo dõi và đánh giá dự án:* Thực hiện nghiêm túc chế độ báo cáo định kỳ và báo cáo kết thúc dự án, thực hiện kiểm toán các dự án ODA theo các quy định hiện hành của Việt Nam và của nhà tài trợ.

Hài hòa hệ thống các báo cáo giám sát, theo dõi và đánh giá dự án giữa các nhà tài trợ với nhau và giữa các nhà tài trợ với Chính phủ Việt Nam.

Xây dựng hệ thống các biểu mẫu báo cáo phục vụ việc giám sát, theo dõi và đánh giá dự án cho từng lĩnh vực cụ thể.

Xây dựng các chế tài cụ thể

Khuyến khích, mở rộng giám sát cộng đồng.

- *Hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính vốn ODA:* Những nội dung chủ yếu của quản lý cơ chế tài chính trong nước đối với các dự án ODA là cơ chế quản lý ngân sách, vốn đối ứng, cơ chế cho vay lại (lãi suất, trả nợ và thời gian trả nợ), thủ tục rút vốn, thuế đối với các dự án ODA... Cơ chế này cần được xác định rõ ràng thì các chủ thể dự án mới có thể chủ động tính toán hiệu quả tài chính của dự án, cho dù đó là các dự án ODA không hoàn lại.

+ *Về cơ chế phân bổ vốn đối ứng*: Linh hoạt trong việc phân bổ nguồn vốn ODA so với các nguồn vốn trong nước, cho phép các Bộ, địa phương chủ quản có nhiều quyền hạn hơn trong việc điều chuyển vốn đối ứng giữa các dự án thuộc quyền quản lý và thông báo cho các cơ quan tài chính, kho bạc cấp vốn theo đúng tiến độ.

Ngân sách nhà nước nên có một nguồn dự phòng dành riêng cho các dự án ODA và được sử dụng trong các trường hợp bổ sung kế hoạch vốn đối ứng cho các dự án có hiệu lực sau kỳ lập kế hoạch, các dự án thiếu vốn đối ứng để nộp thuế, hỗ trợ địa phương không đủ vốn đối ứng...

Vốn đối ứng cần được giao theo đúng địa chỉ của từng chương trình, dự án ODA cụ thể, không được bố trí tùy tiện cho các mục tiêu khác.

+ *Đơn giản hóa hồ sơ để thu hút nguồn vốn*: Kiến nghị đơn giản hóa theo hướng lược bớt những thành phần hồ sơ không cần thiết, không hợp lý nhằm tạo điều kiện cho các tổ chức trong thực hiện thủ tục hành chính và giảm gánh nặng chi phí trong quá trình thực hiện.

Như vậy, với những định hướng đúng đắn về chính sách, với việc tuân thủ các nguyên tắc quản lý sử dụng vốn ODA cùng với việc hoàn thiện hệ thống pháp luật, thực hiện đồng bộ các giải pháp, việc thu hút, quản lý sử dụng nguồn vốn ODA sẽ đạt hiệu quả cao hơn, mang lại những lợi ích to lớn cho công cuộc phát triển kinh tế, xã hội đất nước.

## KẾT LUẬN

Từ năm 1993 khi Việt Nam bắt đầu bình thường hóa quan hệ với các tổ chức tài chính quốc tế đến giai đoạn hiện nay, với những nỗ lực của Chính phủ, các Bộ, ngành, địa phương trong việc thu hút, quản lý và sử dụng vốn ODA, các nhà tài trợ đã ngày càng quan tâm nhiều hơn đến Việt Nam, nhiều Chính phủ và tổ chức đã nối lại viện trợ ODA cho Việt Nam. Thực tế đã chứng minh sự cần thiết cũng như kết quả mà nguồn vốn ODA mang lại cho sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước.

Để công tác thu hút, quản lý và sử dụng vốn ODA có kết quả, chúng ta đã xây dựng một hành lang pháp lý cơ bản và khá đầy đủ. Tuy nhiên, để đảm bảo việc thu hút, quản lý và sử dụng vốn ODA một cách hiệu quả, khuôn

khô thể chế pháp lý cần phải hoàn thiện và đồng bộ. Hiện nay, các quy định pháp lý quản lý nợ nói chung, nguồn ODA nói riêng chủ yếu điều chỉnh và kiểm soát các quan hệ trước và trong quá trình đầu tư; giai đoạn sau đầu tư, các quy định của pháp luật còn khá sơ lược. Bên cạnh đó, cơ chế vận động và sử dụng nguồn ODA còn phức tạp liên quan đến nhiều cấp, nhiều bộ, ngành, địa phương và một phần phụ thuộc vào cách thức của từng nhà tài trợ nên đã ảnh hưởng đến hiệu quả thu hút, quản lý, sử dụng nguồn vốn này.

Cùng với xu hướng phát triển của nền kinh tế - xã hội đất nước, trong đó có việc đảm bảo thực hiện các mục tiêu của chương trình, dự án sử dụng nguồn vốn ODA, Thanh tra Chính phủ tiếp tục coi việc thực hiện có hiệu quả các Chương trình, dự án ODA đang triển khai là một nội dung quan trọng giúp Thanh tra Chính phủ hoàn thành tốt nhiệm vụ chính trị của cơ quan. Những kết quả đạt được của các Chương trình, dự án ODA đã từng bước góp phần thay đổi đối với hoạt động của Thanh tra Chính phủ cũng như của toàn ngành Thanh tra Việt Nam. Tuy nhiên, hiện nay Thanh tra Chính phủ và ngành Thanh tra vẫn còn những khó khăn, vướng mắc như: hệ thống cơ sở hạ tầng, kỹ thuật chưa tốt; chất lượng nguồn nhân lực chưa đồng đều, chưa cao cần được đào tạo thêm; hệ thống thể chế, chính sách trong nền kinh tế thị trường chưa thực sự hoàn thiện nên việc tiếp cận các nguồn vốn hỗ trợ từ các nhà tài trợ vẫn hết sức cần thiết. Để quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn ODA, tiếp tục nhận được sự trợ giúp của Chính phủ các nước có quan tâm và cộng đồng thế giới trong công tác phòng, chống tham nhũng, Thanh tra Chính phủ cần sử dụng đồng bộ các giải pháp, từ việc hoàn thiện thể chế, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ dự án, kiện toàn Ban Chỉ đạo, Ban Quản lý các dự án hợp tác phát triển, hoàn thiện quy trình quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA đến việc tổ chức thực hiện và giám sát chặt chẽ quá trình thực hiện tại các Ban quản lý dự án hợp phần, các đơn vị thụ hưởng.

Như vậy, một hệ thống thể chế quản lý và sử dụng ODA được phát triển đồng bộ, một đội ngũ cán bộ quản lý dự án được đào tạo chuyên nghiệp, làm việc có trách nhiệm cao là cơ sở vững chắc bảo đảm việc quản lý và sử dụng ODA cũng như các nguồn vốn đầu tư công trở nên hiệu quả hơn. Đây vừa là một mục tiêu và cũng là đòi hỏi của, là một trong những trọng trách của Chính phủ, các Bộ ngành nói chung và cơ quan Thanh tra Chính phủ nói riêng trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.