

BỘ TÀI CHÍNH

ĐỀ TÀI CẤP BỘ

CƠ CHẾ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG NGUỒN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN
CHÍNH THỨC (ODA) Ở VIỆT NAM

(Mã số 93 - 98 -085)

Chủ nhiệm đề tài :

PTS : Đỗ Ngọc Tước

Trưởng Ban Quản lý và Tiếp nhận

viện trợ Quốc tế

1616

19/11/94

BỘ TÀI CHÍNH

==

Số : 503 TC/KHTC

CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Độc lập -- Tự do -- Hạnh phúc

-----b
Hà nội, ngày 4 tháng 5 năm 1994

BỘ TRƯỞNG BỘ TÀI CHÍNH

Căn cứ Quyết định số 382/QĐ ngày 20/02/1980 của Chủ nhiệm Ủy ban khoa học và kỹ thuật Nhà nước quy định về thể thức đánh giá và nghiệm thu các công trình nghiên cứu khoa học và công nghệ;

Căn cứ kế hoạch nghiên cứu khoa học năm 1993 của Bộ;

Theo đề nghị của Thường trực Hội đồng khoa học tài chính và Viện trưởng Viện khoa học tài chính;

QUYẾT ĐỊNH :

Điều 1 : Thành lập Hội đồng khoa học chuyên ngành để đánh giá đề tài cấp Bộ : "Cơ chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) ở Việt Nam do PTS ĐỖ Ngọc Tước - Trưởng ban quản lý và tiếp nhận Viện trợ quốc tế làm Chủ nhiệm đề tài.

Điều 2 : Chỉ định các thành viên sau đây vào Hội đồng đánh giá đề tài :

1/ Đ/c Tào Hữu Phùng GS-TS Thứ trưởng Bộ Tài chính - Chủ tịch Hội đồng.

2/ Đ/c Hồ Xuân Phương PGS-PTS Hiệu trưởng Trường Đại học tài chính kế toán Hà nội - Phản biện.

3/ Đ/c ĐỖ Đình Miên - PTS Vụ trưởng Vụ Tài chính đối ngoại - Phản biện.

4/ Đ/c Võ Đình Hào GS-PTS Viện trưởng Viện khoa học tài chính - Thành viên.

5/ Đ/c Trần Văn Tá - PTS - Chánh Văn phòng Bộ - Thành viên.

6/ Đ/c Hoàng Công Thi PGS - PTS Phó Viện trưởng Viện Khoa học Tài chính - Thành viên.

7/ Đ/c Đỗ Văn Thành, PGS-PTS - Phó Hiệu trưởng Trường Đại học tài chính kế toán Hà nội - Thành viên.

8/ Đ/c Nguyễn Thành Đò - PTS - Phó Vụ trưởng Vụ Tài chính ĐỐI ngoại - Thành viên.

9/ Đ/c Trần Đức Quế PTS - Phó Viện trưởng Viện Khoa học Tài chính - Thư ký Hội đồng.

Điều 3 : Thường trực Hội đồng khoa học tài chính và các đồng chí có tên ở điều 2 chịu trách nhiệm thi hành quyết định này./.

Nơi nhận :

- BKHCN và MT
 - Các đ/c có tên ở điều 2
 - Lưu : VP, Viện KHTC
- Thường trực HĐKH

BỘ TRƯỞNG BỘ TÀI CHÍNH



HỒ TẾ

NHAN XÉT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI

" Cơ chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) ở Việt nam " do PTS Đỗ Ngọc Túoc làm chủ nhiệm .

%

Hỗ trợ phát triển chính thức bao gồm : viện trợ không hoàn lại và cho vay ưu đãi, là nguồn vốn đầu tư phát triển quan trọng đối với nước ta cũng như nhiều nước đang phát triển khác. Nguồn vốn này càng có khả năng mở rộng hơn trong điều kiện hiện nay khi nước ta chuyển sang kinh tế thị trường và mở rộng giao lưu hợp tác quốc tế.

Để có thể thu hút ngày càng nhiều hơn và quản lý sử dụng có hiệu quả hơn nguồn viện trợ phát triển của nước ngoài để phát triển kinh tế xã hội đất nước, cần có cơ chế chính sách đúng đắn, phù hợp với bước chuyển đổi cơ chế quản lý hiện nay. Về vấn đề này tuy đã có một số đề tài nghiên cứu ở những góc độ khác nhau, chúng tôi vẫn cho rằng hoàn toàn cần thiết khi tập thể tác giả lựa chọn và đặt cho mình mục tiêu tiếp tục nghiên cứu để đưa ra mô hình nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn hỗ trợ phát triển chính thức ở Việt nam.

Nội dung đề tài được trình bày trong 93 trang đánh máy bao gồm 3 phần :

- Thực trạng và sự cần thiết của việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế quản lý, sử dụng các nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức.

- Định hướng xây dựng và hoàn thiện cơ chế quản lý và sử dụng các nguồn hỗ trợ phát triển chính thức.

- Cơ chế quản lý và sử dụng các nguồn hỗ trợ phát triển chính thức ở Việt nam.

Nhìn tổng quát chúng tôi có nhận xét là : những vấn đề quan điểm lý luận và thực tiễn quản lý sử dụng nguồn viện trợ phát triển đã được tác giả đề cập khá đầy đủ và rõ ràng.

+ Trong phần đầu sau khi nêu khái quát các hình thức, các

nguồn hỗ trợ phát triển, tính chất và đặc điểm của nó, các tác giả đã tập trung vào việc phân tích cơ cấu nguồn viện trợ ở nước ta trước và sau năm 1991, thực trạng quản lý và sử dụng ODA ở Việt nam qua 2 thời kỳ (thời kỳ còn bao cấp và sau khi chuyển sang nền kinh tế thị trường) từ việc phân bổ, tiếp nhận, sử dụng đến cơ chế chính sách và triển vọng các năm tới. Đặc biệt nhấn mạnh yếu tố hiệu quả trong sử dụng ODA, nguyên nhân của tình hình và qua đó càng làm rõ sự cấp thiết phải đổi mới, hoàn thiện cơ chế quản lý và sử dụng nguồn viện trợ phát triển này.

+ Chúng tôi cũng tán thành các nội dung được nêu trong phần 2. Ở mức độ nhất định, tác giả đã cố gắng khái quát một số kinh nghiệm nước ngoài, đồng thời đưa ra các quan điểm có tính nguyên tắc nhằm định hướng cho việc hoàn thiện cơ chế chính sách quản lý và sử dụng ODA ở nước ta. Thực sự thì ở phần này không có vấn đề gì mới nhiều, tuy vậy các tác giả đã có công hệ thống lại các kết quả nghiên cứu lý luận mà các đề tài trước đã đề cập đến (quan điểm về vốn và sử dụng vốn được nêu trong đề tài chính sách đầu tư, quan điểm về sử dụng vốn vay nước ngoài được nêu trong đề tài luận điểm của chính sách vay nợ và đầu tư trực tiếp của nước ngoài, quan điểm về hoàn thiện chính sách và cơ chế quản lý tài chính được nêu trong đề tài luận điểm của việc xây dựng chính sách và cơ chế tài chính...).

Tác giả giải thích thêm do phần 3.
+ Chúng tôi tán thành với tác giả khi kết luận về bản chất tài chính của các nguồn hỗ trợ phát triển chính thức: chỉ coi viện trợ là nguồn thu của ngân sách Nhà nước đối với phần không hoàn lại và được sử dụng dưới hình thức Nhà nước cấp phát, còn viện trợ hoàn lại (vay ưu đãi) là nguồn bù đắp thâm hụt ngân sách Nhà nước chỉ được sử dụng dưới hình thức tín dụng đầu tư cho các mục đích có khả năng thu hồi vốn. Sau khi vạch rõ bản chất tài chính của nguồn vốn này các tác giả đề xuất hướng ưu tiên trong sử dụng, đặc biệt nhấn mạnh nguồn viện trợ có hoàn lại (vay nợ) để bù đắp bội chi ngân sách Nhà nước chỉ được sử dụng cho đầu tư phát triển kinh tế (xây dựng các cơ sở hạ tầng kinh tế, các cơ sở kinh tế quan

trọng), hướng vào các đối tượng công trình, vay vốn có khả năng thu hồi vốn và trả nợ.

Nói đến cơ chế quản lý cần đề cập đến cả 2 khía cạnh : biện pháp, phương pháp quản lý và bộ máy thực hiện các phương pháp đó. Đề tài đã làm rõ nội dung chính của từng khâu quản lý trong toàn bộ quy trình quản lý và sử dụng viện trợ, bao gồm khâu lập kế hoạch, đàm phán ký kết, phân bổ tiếp nhận, sử dụng và thanh quyết toán, nhấn mạnh tính đồng bộ và thống nhất giữa các khâu trong toàn bộ quy trình quản lý. Tác giả đặc biệt giành nhiều trang (20 trang) cho việc phân tích chức năng, nhiệm vụ của các bộ phận làm đầu mối quản lý và phân phối viện trợ, cũng như trách nhiệm quản lý và sử dụng của các cơ quan chủ quan và đơn vị cơ sở.

+ Về hình thức : Bố cục của đề tài nghiên cứu tương đối hợp lý, trình bày rõ ràng dễ hiểu.

Những điều gợi ý để tập thể tác giả nghiên cứu thêm :

- Phần đề cập đến nội dung biện pháp các khâu quản lý có phần còn mờ nhạt, thiếu cụ thể, đặc biệt khía cạnh tài chính lại càng ít.

- Có sự lộn lộn và chưa phân định rõ ai là chủ dự án, đơn vị cơ sở hay là bộ, ngành, các tỉnh, thành phố. Ở trang 85 (bản gốc) ghi : "chính các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc chính phủ, cũng như các tỉnh thành phố với tư cách là chủ dự án ..." ở trang 53 lại viết " người sử dụng vốn ở đây được hiểu là một tập thể lao động... mà đứng đầu các đơn vị đó là giám đốc hay chủ dự án."

- Nên dùng khái niệm hỗ trợ phát triển hay là viện trợ phát triển.

- Các hình thức, các dạng hỗ trợ phát triển hay các loại hình hỗ trợ... nên dùng thuật ngữ nào cho thống nhất. Phải chăng có 2 hình thức là viện trợ không hoàn lại và viện trợ có hoàn lại (cho vay ưu đãi) và có 3 loại hình là hỗ trợ cân cân thanh toán, hỗ trợ theo chương trình, viện trợ theo dự án.

- Bộ cục có phần còn trùng lặp. Nên chằng đưa mục nói về khái niệm hỗ trợ phát triển chính thức ở phần 3 lên phần một, sau khi trình bày các hình thức, đặc điểm nguồn hỗ trợ phát triển. Không nên dùng thuật ngữ "những quy định chung", "những quy định cụ thể" trong khi đề xuất kiến nghị trong một đề tài khoa học.

Tuy còn những hạn chế nhất định, tôi cho rằng kết quả nghiên cứu thể hiện sự cố gắng lớn của tập thể tác giả và rất đáng được trân trọng cần được nghiên cứu để vận dụng vào thực tiễn quản lý.

Người nhận xét



PGS. PTS. Hồ Xuân Phương
Hiệu trưởng trường ĐH TCKT Hà Nội

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc Lập - Tự Do - Hạnh Phúc.

Hà Nội, ngày tháng năm 1994

BẢN NHẬN XÉT ĐỀ TÀI :

" Cơ chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển
chính thức ở Việt Nam "

-Ưu điểm của đề tài :

+ Đề tài đã khái quát được thực trạng quản lý nguồn hỗ trợ phát triển chính thức trong các thời kỳ, đánh giá được những tồn tại trong quản lý và tiếp nhận. Do đó nội dung đề tài mang tính thực tiễn phong phú.

+ Những suy nghĩ và kiến nghị của đề tài phản ánh những tranh trở phù hợp sự đổi mới tư duy trong việc mở rộng quan hệ kinh tế đối ngoại nói chung và cơ chế quản lý tài chính theo hướng cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước.

Tuy nhiên theo chúng tôi thì với đề tài này cần phản ánh các nội dung sau:

- + Cơ sở lý luận về hỗ trợ phát triển chính thức
- + Thực trạng quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức.
- + Hoàn thiện cơ chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức ở nước ta.

Với những nội dung nêu trên thì nội dung đề tài cần có những phân tích cơ sở lý luận về nguồn hỗ trợ phát triển chính thức bởi vì có hiểu được thực chất lý luận của vấn đề thì mới giúp tác giả có cơ sở để phân tích thực trạng quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức và mới có thể định ra được cơ chế quản lý thích hợp.

Hỗ trợ phát triển chính thức là hỗ trợ cho việc thực hiện dự án, chương trình và đồng thời cũng có thể là hỗ trợ bằng tiền, hàng hóa, chuyển giao công nghệ và chuyển giao tri thức của các chính phủ các nước hoặc các tổ chức chính thức của các Chính phủ, các tổ chức quốc tế dưới dạng viện trợ không hoàn lại, hoặc cho vay với thời hạn trên 1 năm đảm bảo yếu tố tổng thể cho không 25% nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội của nước vay nợ. Từ nhận xét trên do đó các khoản viện trợ của các tổ chức phi chính phủ (NGO, các tổ chức nhân đạo, tôn giáo, không thuộc nguồn hỗ trợ phát triển chính thức.

Hỗ trợ phát triển chính thức được thực hiện dưới dạng viện trợ không hoàn lại và viện trợ hoàn lại với lãi suất thấp của các tổ chức quốc tế (Ngân hàng thế giới, Ngân hàng phát triển Châu Á). Liên hiệp châu Âu, các tổ chức quốc tế thuộc liên Hiệp quốc v. .v. .v. và các chính phủ các nước. Hỗ trợ phát triển chính thức cũng có thể dưới dạng 3 yếu tố hỗ trợ hỗn hợp như cho không, cho vay lãi suất thấp, cho vay thương mại v. .v. của chính phủ nước cho vay hoặc các tổ chức chính thức của nước cho vay.

Về phân loại hỗ trợ phát triển chính thức có thể phân loại :

- + Hỗ trợ cho dự án
- + Hỗ trợ cho chương trình
- + Hỗ trợ cân cân thanh toán
- + Hỗ trợ hàng hóa (sử dụng tiền để mua hàng)
- + Có thể có các khoản vay rút bằng tiền

Căn cứ vào tính chất của hỗ trợ phát triển và phân loại hỗ trợ phát triển như trên thì mới có cơ chế quản lý thích hợp phù hợp với từng loại.

Về phần thực trạng quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức

Về phần này tác giả có những nhận xét, đánh giá phản ánh đúng tình hình thực tiến trong thời gian qua để từ đó có những đề xuất thích hợp trong quản lý. Tuy nhiên cần có nhận xét bổ sung : "Thiếu sót cơ bản trong quản lý nguồn hỗ trợ phát triển chính thức cũng là thiếu sót gắn với công tác quản lý kinh tế xã hội, gắn liền với cơ chế bao cấp kéo dài trong nhiều năm, với sự i

lại vào nguồn hỗ trợ của nước ngoài. Khi lập kế hoạch và thực hiện chỉ nhìn thấy nhu cầu, chưa tính toán đến khả năng và nguồn thanh toán. Chưa tính toán đầy đủ hiệu quả kinh tế và chưa gắn việc huy động vốn nước ngoài với trách nhiệm của cơ quan quản lý và người sử dụng vốn".

Về phần 3-Hoàn thiện cơ chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức ở Việt Nam :

Về bản chất tác giả cho rằng hỗ trợ phát triển chính thức là nguồn bù đắp thâm hụt ngân sách (trang 16) là chưa hoàn toàn hợp lý vì :

1/ Chỉ có khoản hỗ trợ chính thức bằng tiền hoặc hàng hóa mới có khả năng thực hiện chức năng bù đắp thâm hụt ngân sách

2/ Những khoản vay cho dự án thu hồi vốn áp dụng cơ chế cho vay lại được hoàn trả cho Nhà nước để trả nợ nước ngoài thì không phải là nguồn bù đắp ngân sách

3/ Trong thực tiễn của các nước quản lý theo kinh tế thị trường thì các khoản vay cho các dự án có khả năng thu hồi vốn không thể hiện nguồn bù đắp ngân sách mà quản lý theo cơ chế quản lý dự án (doanh nghiệp là chủ thể sử dụng vốn và trả nợ)

4/ Thực tiễn của Việt Nam hiện nay thì các khoản vay cho các dự án có hoàn trả (theo cơ chế của Nghị định 58 CP) cũng không thể hiện nguồn bù đắp ngân sách.

Về quan điểm (trang 45) cần bổ sung 1 trong những hướng ưu tiên (ngoài đầu tư cho kết cấu hạ tầng, lĩnh vực sản xuất) cần tăng cường đầu tư vào các hoạt động dịch vụ (như hàng không ,bến cảng, sửa chữa tàu, bưu điện, du lịch, ngân hàng bảo hiểm v.v...) là những hoạt động dịch vụ rất quan trọng của nền kinh tế thị trường vì các lĩnh vực này hỗ trợ rất đắc lực cho sự phát triển của nền kinh tế và nhất là đối với nền kinh tế mở. Đồng thời những lĩnh vực này cũng tạo ra nguồn ngoại tệ lớn lao cho đất nước và thu cho ngân sách.

Về định hướng cơ chế quản lý (trang 54-93) trong đề tài