

Để thi hành và thể chế hóa Luật ngân sách nhà nước (NSNN) ban hành từ tháng 4.1996, Chính phủ đã có Nghị định số 87 - CP ngày 19.12.1996 quy định chi tiết việc phân cấp quản lý, lập, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước; điều 1, về phân thu, có 14 khoản thu, trong đó có: (13) các khoản viện trợ không hoàn lại bằng tiền, bằng hiện vật của chính phủ các nước, các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài; (14) các khoản vay nước ngoài của chính phủ để bù đắp bội chi... Như vậy, Luật NSNN và pháp quy tài chính đã xác định trong phần thu NSNN có các khoản thu từ nguồn ODA (Official Development Assistance) là nguồn vốn hỗ trợ chính thức, từ nước ngoài.

Việc xác định nguồn ODA đưa vào nước ta hiện nay có bao nhiêu loại, cách quản lý, sử dụng nguồn ODA như thế nào? Một vấn đề khác, đó là Nghị định số 87 - CP ngày

5.8.1997 của Chính phủ, ban hành quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (gọi tắt là ODA), gồm có 4 hình thức chủ yếu sau đây: (1) nguồn vốn hỗ trợ cân cân thanh toán; (2) vốn hỗ trợ theo chương trình; (3) vốn hỗ trợ kỹ thuật, (4) vốn hỗ trợ theo dự án (điều 1 Quy chế quản lý và sử dụng ODA).

Bài viết này chỉ giới hạn trong việc phân tích những vấn đề pháp lý, tính cách chuyên dụng khi sử dụng ODA và nêu lên một số sự kiện thực tế đã và đang xảy ra trong quá trình thực hiện dự án phát triển có vốn ODA tại địa phương. Do nguồn vốn ODA theo dự án không có quy mô lớn bằng vốn hỗ trợ cân cân thanh toán quốc gia hay vốn hỗ trợ theo chương trình, nhưng về mặt tác động và tích cực, thì nguồn OAD hỗ trợ theo dự án có nhiều ảnh hưởng trực tiếp đến cơ quan bộ hay địa phương tiếp nhận dự án, trong định hướng phát triển kinh tế xã hội và tham gia một quan hệ công pháp quốc tế để tiếp cận và có

nhận thức về vốn ODA.

Vốn ODA phát sinh từ nhu cầu cần thiết của một quốc gia, một địa phương, một ngành, được tổ chức quốc tế hay nước bạn xem xét và cam kết tài trợ, thông qua một hiệp định quốc tế được đại diện có thẩm quyền của 2 bên bên nhận và bên hỗ trợ ký kết. Hiệp định quốc tế hỗ trợ này được chi phối bởi công pháp quốc tế.

Hiệp nay, chính phủ đã có quy định về các hình thức hỗ trợ ưu đãi và tính chuyên dụng trong việc sử dụng ODA như sau:

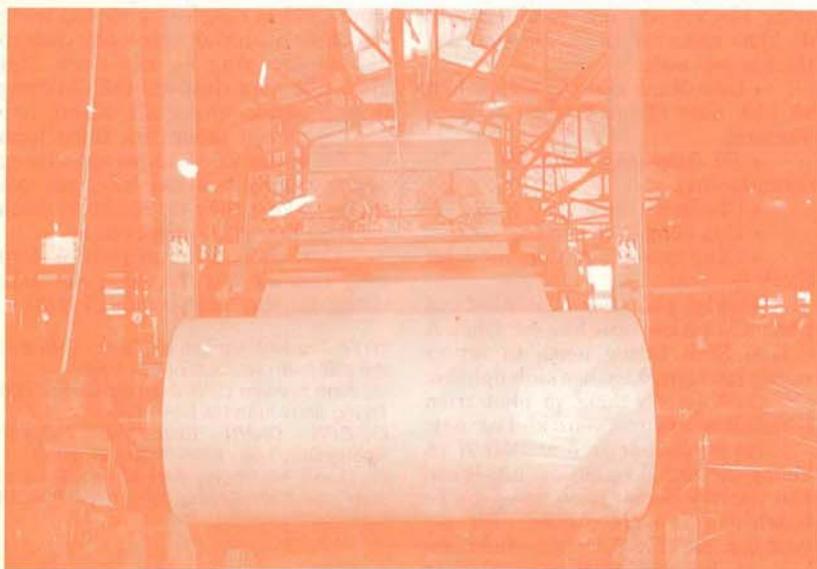
1. CÁC HÌNH THỨC ƯU ĐÃI VÀ TÍNH CHUYÊN DỤNG CỦA VỐN ODA

- ODA bao gồm ODA không hoàn lại và ODA cho vay ưu đãi có yếu tố không hoàn lại đạt ít nhất 25% trị giá khoản vay.

1. ODA không hoàn lại được ưu tiên sử dụng cho các chương trình và dự án thuộc các lĩnh vực: (a) y tế, dân số và kế hoạch hóa gia đình; (b) giáo dục và đào tạo; (c) các vấn đề xã hội; như xóa đói giảm nghèo, phát triển

MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ TRONG QUÁ TRÌNH QUẢN LÝ VÀ THỰC HIỆN DỰ ÁN CÓ VỐN ODA

Luật gia NGÔ NGỌC BỬU



nông thôn và miền núi; cấp nước sinh hoạt...(d) bảo vệ môi trường, môi sinh; (e) nghiên cứu quy hoạch, phát triển; (g) hỗ trợ ngân sách nhà nước; (h) hỗ trợ nghiên cứu khoa học và công nghệ; (i) nâng cao năng lực quản lý nhà nước; (k) một số lĩnh vực khác theo quy định của Thủ tướng chính phủ.

2. ODA cho vay ưu đãi được ưu tiên sử dụng cho các dự án và chương trình xây dựng hoặc cải tạo cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội thuộc các lĩnh vực: (a) năng lượng; (b) giao thông vận tải, thông tin liên lạc; (c) thủy lợi; (d) cơ sở hạ tầng khu công nghiệp; (e) xã hội, gồm các công trình phúc lợi, y tế, giáo dục, cấp thoát nước và bảo vệ môi trường; (g) một số lĩnh vực khác theo quy định của Thủ tướng chính phủ.

3. Một số chương trình, dự án cụ thể có thể kết hợp sử dụng một phần

ODA không hoàn lại và một phần ODA cho vay (điều 2 và điều 3 Quy chế quản lý sử dụng ODA). Để có được cam kết hỗ trợ cho cán cân thanh toán, hỗ trợ theo chương trình, hỗ trợ theo kỹ thuật và hỗ trợ theo dự án, hai bên đối tác phải có một quá trình tìm hiểu, xem xét, phân tích và đánh giá các yêu cầu và khả năng, trong đó có khả năng hoàn trả (hoặc không hoàn trả) của bên được hỗ trợ. Quá trình này cũng phải được thực hiện theo những bước đàm phán, ký kết theo quy định của chính phủ theo luật trong nước và theo cam kết quốc tế, thông lệ quốc tế.

II. QUÁ TRÌNH ĐÀM PHÁN, KÝ KẾT ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ ODA

1. Thủ tướng chính phủ chỉ định cơ quan thay mặt chính phủ để chủ trì việc đàm phán điều ước quốc tế về ODA với bên nước ngoài. Trường hợp điều ước quốc tế về ODA phải được đàm phán ký kết với danh nghĩa nhà nước CHXHCNVN, Thủ tướng trình Chủ tịch nước chỉ định cơ quan thay mặt Chủ tịch nước để chủ trì đàm phán điều ước quốc tế về ODA với bên nước ngoài.

2. Cơ quan chủ trì đàm phán điều ước quốc tế về ODA trình Thủ tướng chính phủ, yêu cầu các bộ, ngành, địa phương cử đại diện cùng tham gia đàm phán tùy theo nhiệm vụ và quyền hạn đã được quy định.

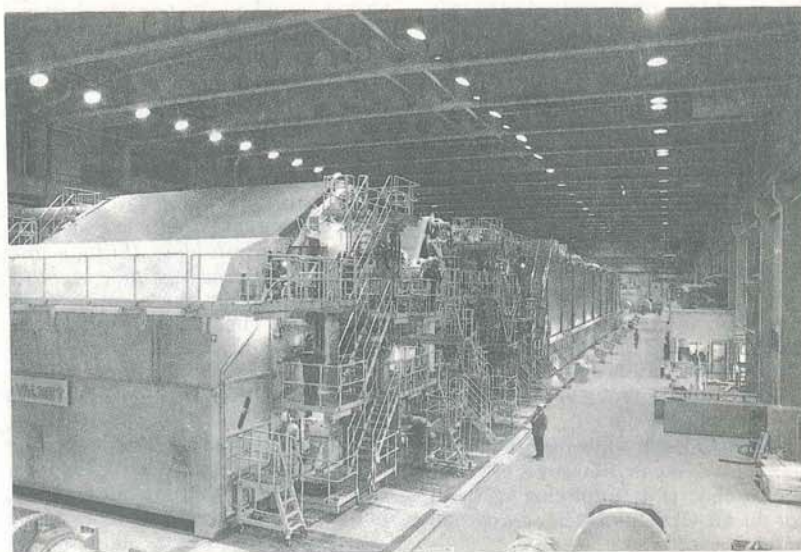
3. Trong quá trình đàm phán, nếu dự thảo nội dung điều ước quốc tế có thay đổi so với văn kiện chương trình hay dự án sử dụng vốn ODA đã được phê duyệt, thì cấp đã ra quyết định phê duyệt các chương trình, dự án đó sẽ quyết định những nội dung cần sửa đổi. Các chương trình, dự án sử dụng vốn ODA do Thủ tướng phê duyệt, thì cơ quan chủ trì đàm phán trước khi trình chính phủ xem xét để sửa đổi, phải có ý kiến bằng văn bản của Bộ kế hoạch và đầu tư và ý kiến các cơ quan có liên quan đến những sửa đổi đó.

4. Sau khi kết thúc đàm phán, cơ quan chủ trì đàm phán trình Thủ tướng chính phủ về kết quả đàm phán, nội dung các văn bản sẽ được ký kết, đồng thời đề xuất người thay mặt Chính phủ ký điều ước quốc tế về ODA với bên nước ngoài (điều 7 và 8 Quy chế quản lý sử dụng nguồn ODA).

Cơ sở để đàm phán, ký kết điều ước quốc tế về ODA là văn kiện, chương trình, dự án (đối với dự án đầu tư sử dụng vốn ODA là báo cáo nghiên cứu khả thi hoặc báo cáo nghiên cứu tiền khả thi), đã được cấp có thẩm quyền nước ta phê duyệt.

III. PHÊ DUYỆT VÀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ODA

1. Về thẩm quyền phê duyệt nội dung các chương trình dự án có sử dụng vốn ODA, quy định là như sau:



Thủ tướng chính phủ phê duyệt: (a) danh mục các chương trình, dự án có sử dụng vốn ODA hàng năm; kể cả những sửa đổi, bổ sung liên quan; (b) các chương trình tín dụng có sử dụng vốn ODA; (c) chương trình, dự án sử dụng ODA không hoàn lại ở mức 500.000 USD trở lên và các chương trình, dự án liên quan đến thể chế, chính sách, pháp luật, thông tin, an ninh quốc phòng, không phụ thuộc quy mô vốn...

Bộ trưởng và chủ tịch UBND tỉnh, thành phố thuộc trung ương phê duyệt: (a) các chương trình dự án sử dụng vốn ODA không hoàn lại có mức vốn dưới 500.000 USD và các dự án không thuộc nhóm A do Thủ tướng phê duyệt theo Điều lệ quản lý đầu tư và xây dựng ban hành bởi Nghị định 42 - CP ngày 16.7.1996 của Chính phủ.

2. Về quản lý nhà nước, chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về ODA, bao gồm việc xác định chủ trương, phương hướng vận động bên ngoài để thu hút nguồn vốn hỗ trợ này; quyết định việc ký kết các điều ước quốc tế về ODA, để sau đó Chính phủ phân bổ sử dụng qua ngân sách nhà nước. Chính phủ cũng nắm vai trò giám sát quá trình thực hiện và đánh giá kết quả sử dụng nguồn ODA.

Bộ kế hoạch và đầu tư là cơ quan đầu mối trong việc điều phối và quản lý ODA, cùng với các cơ quan trung ương khác là Bộ tài chính, Bộ ngoại giao, Bộ tư pháp, Bộ thương mại, Văn phòng chính phủ và Ngân hàng nhà nước cùng tham gia tùy theo nhiệm vụ có liên quan trong quá trình hình thành tiếp nhận và quản lý sử dụng nguồn vốn ODA. Điều này cũng dễ hiểu vì hiện nay vốn ODA đang chiếm

một tỷ lệ không nhỏ trong nguồn thu ngân sách nhà nước.

IV. TÌNH HÌNH VỀ NGUỒN ODA HIỆN NAY

Theo số liệu gần đây của Bộ kế hoạch và đầu tư (KH - ĐT) phổ biến, nguồn ODA từ các tổ chức quốc tế và các quốc gia bạn dành cho VN từ nay đến năm 2000 vẫn có mức độ cao và ổn định. Cụ thể là: (1) từ nay đến năm 2000, Ngân hàng thế giới (WB) cam kết sẽ tài trợ mỗi năm trên 600 triệu USD, so với mức bình quân trước đây là từ 400 - 500 triệu USD; (2) Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) cam kết sẽ tài trợ mỗi năm trên 400 triệu USD trong giai đoạn từ năm 1998 - 2000; (3) riêng Nhật Bản, tuy không công bố rõ nguồn ODA tài trợ cho VN dài hạn là bao nhiêu, nhưng có thể dự báo được con số khoảng 900 triệu USD/năm cho những năm sắp tới. Theo phân tích của giới chức có thẩm quyền Bộ KH - ĐT, nguồn vốn ODA đã và đang đóng góp một tỷ lệ quan trọng vào tổng số nguồn vốn đầu tư phát triển tại nước ta hiện nay. Dự kiến, trong kế hoạch 5 năm (1996 - 2000), ODA đảm bảo từ 17% đến 19% tổng nhu cầu vốn đầu tư và chiếm 35% đến 38% phần vốn nước ngoài đầu tư phát triển tại nước ta. Cho đến nay, Chính phủ đã ký được hơn 7,1 tỷ USD qua các hiệp định tài trợ của các tổ chức quốc tế và các quốc gia. Con số nhận được này chiếm hơn 83% tổng số vốn ODA đã được cam kết; trong đó có 2,03 tỷ USD tài trợ cho ngành năng lượng để xây dựng 5 nhà máy điện, là Phú Mỹ I, Phú Mỹ II, Đa Mi, Phả Lại 2 và Đanhim; 1,39 tỷ USD tài trợ cho ngành giao thông vận tải; 553 triệu USD tài trợ cho nông lâm ngư nghiệp; 486 triệu USD tài trợ cho y tế - giáo dục và 382 triệu USD tài trợ

cho các dự án phát triển đô thị, cấp thoát nước và xử lý rác thải tại Hà Nội, Hải Phòng, TP.HCM, Huế, TP Nam Định và thị xã Đồng Hới. Hầu hết nguồn ODA đều xác định mục tiêu sử dụng cụ thể, như dùng để cải tạo mạng lưới điện tại một số thành phố lớn; cải tạo và nâng cấp 3 cảng biển là Cái Lân, Hải Phòng và cảng Sài Gòn; khôi phục nâng cấp tuyến quốc lộ 1 từ Lạng Sơn đến Cà Mau; cải tạo và nâng cấp quốc lộ 5, quốc lộ 18; phát triển 5.000 km đường giao thông nông thôn tại 15 tỉnh; khôi phục hệ thống thủy lợi tại miền Trung và Nam bộ; phát triển giáo dục tiểu học và nhiều dự án trong lãnh vực y tế văn hóa và giáo dục.

V. TỔ CHỨC THỰC HIỆN DỰ ÁN ODA

1. Căn cứ vào điều ước đã ký kết, việc tổ chức thực hiện chương trình hay dự án ODA phải thông qua đấu thầu.

Đối với các dự án bên nước ngoài triển khai các bước của dự án qua đấu thầu quốc tế và thường ở bước đầu một công ty tư vấn của quốc gia tài trợ ODA trúng thầu và được gọi là nhà thầu chính. Trong quá trình thực hiện dự án, nhà thầu chính tổ chức mời thầu tại VN để có tư vấn địa phương (local consultants) giúp nhà thầu chính làm việc. Việc tổ chức đấu thầu tại VN để thực hiện dự án ODA đều phải thực hiện theo quy chế đấu thầu (Regulation on Bidding) ban hành kèm theo Nghị định 43 - CP ngày 16.7.1996 của chính phủ và Thông tư liên bộ số 02/TTLB ngày 25.2.1997 hướng dẫn thi hành quy chế đấu thầu này.

Kể từ khi có dự án ODA trong những năm vừa qua, nhiều địa phương có dự án tưởng rằng mình sẽ nhận được một khoản tiền hỗ trợ phát triển chính thức của nước ngoài, để địa phương tự tổ chức thực hiện trang trải theo pháp luật VN. Nhưng sự thật không phải như vậy; việc tổ chức thực hiện dự án có vốn ODA phải thông qua đấu thầu quốc tế và đấu thầu trong nước. Nay quy chế quản lý và sử dụng nguồn ODA do chính phủ ban hành kèm theo Nghị Định 87 - CP ngày 5.8.1997 là văn bản pháp quy có hiệu lực chấp hành đã xác định rõ. Do đó, có thể nói rằng một dự án có vốn ODA hỗ trợ cho địa phương về các lãnh vực như quản lý và phát triển đô thị, cải cách hành chính v.v...thì địa phương tiếp nhận dự án chỉ nhận được thành quả lao động của một dự án đã được 2 bên ký kết, cùng thực hiện thông qua đấu thầu, các nhà thầu quốc tế và nhà thầu phụ trong nước trực tiếp tham gia, khi hoàn thành sẽ được nghiệm thu, chuyển giao cho chính quyền địa phương.

2. Một vấn đề cần nêu lên, khi nội dung của điều ước quốc tế ODA có

những điểm khác biệt so với pháp quy VN, vấn đề sẽ được thực hiện theo hướng nào?

a. "Việc quản lý và sử dụng vốn ODA cho các công trình xây dựng cơ bản, thì phải tuân theo quy chế quản lý và sử dụng ODA (Nghị Định 87 - CP ngày 5.8.1997) và các quy định hiện hành về quản lý đầu tư và xây dựng; trường hợp điều ước quốc tế về ODA có quy định khác, thì tuân theo quy định của điều ước quốc tế đã ký kết" (điều 22 Quy chế quản lý và sử dụng ODA). Theo thông lệ quốc tế, về công pháp cũng như tư pháp, nếu có sự khác biệt giữa nội dung một số khoản trong hiệp ước, hiệp định, điều ước...ký với tổ chức quốc tế so với luật, pháp quy của quốc gia, thì sự áp dụng đều hướng về việc chấp hành theo văn kiện quốc tế. Luật dân sự nước ta, điều 827 cũng quy định rằng: "trong trường hợp điều ước quốc tế mà CHXHCNVN ký kết hoặc tham gia có quy định khác với quy định của bộ Luật dân sự, thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế".

b. Một sự kiện khách quan, đó là Chính phủ ta đã và đang ký kết với Cơ quan phát triển liên hiệp quốc (UNDP) một số hiệp định thực hiện chương trình cải cách hành chính (Public administration reform programme). Hầu hết các dự án cải cách hành chính thí điểm này đang tổ chức thực hiện tại một số tỉnh miền Trung và miền Bắc, nằm trong chương trình cải hành chánh do UNDP chủ trì, có hình thức vốn ODA không hoàn lại do một quốc gia tài trợ, chiếm tỷ lệ rất lớn, còn phần vốn đối ứng của bên VN tham gia, chiếm tỷ trọng rất thấp tùy theo tình hình tài nguyên địa phương, có nơi chỉ đóng góp 12,4% (Par - Q.B pilot project) cũng có địa phương phải góp vốn hơn 40% trên tổng chi phí dự án (urban development projects). Vấn đề đặt ra là khái niệm dự án thí điểm (pilot project) chưa được văn bản pháp quy nào của nước ta giải thích cụ thể; nhưng đã là một vài dự án thí điểm về cải cách hành chính, nên tất yếu phải có một số mô hình được đề nghị áp dụng thử, khác với tổ chức hiện đang có. Một khi bài học "thí điểm" được chấp nhận áp dụng thì trở thành chính thức, sẽ được đưa ra học tập phổ biến rộng rãi cho những dự án CCHC tại các tỉnh khác (Lessons from this pilot project will be drawn, learned and generalised into administrative reform projects for other provinces. VIE/96/002/A/01/99).

3. Từ nguồn ODA sẽ phát sinh một lãnh vực ngày càng được quốc tế hóa, đó là vấn đề thuế.

a. Đối với quốc gia hỗ trợ dự án, khi họ chấp nhận cấp ODA, có nghĩa là một động tác công phí từ ngân sách

nước họ đã được hình thành; tiếp theo đó, là nhà thầu của quốc gia này trúng thầu để họ trực tiếp thực hiện dự án theo nội dung điều ước hỗ trợ vốn ODA mà chính phủ hai bên đã chấp thuận. Khi chuyên gia hay nhà thầu nước ngoài vào làm việc, họ được miễn thuế thu nhập, thuế lợi tức tại VN. Thường điều khoản về thuế các loại được ghi trong Hiệp định rõ ràng như sau:

Bên nước ngoài được những quyền lợi ưu đãi và miễn giảm sau đây: (1) không có khoản tiền nào trong phần đóng góp của nước ngoài được dùng vào việc trả thuế nhập khẩu liên quan đến trang thiết bị, hàng hóa, xe hơi được đem vào để dành cho dự án...(2) miễn thuế thu nhập cho chuyên gia nước ngoài..."Hầu hết các dự án có vốn ODA đều có điều khoản về thuế như vậy. Nghị định 87 - CP ngày 5.8.1997 đã xác nhận nội dung miễn thuế này, gồm cả thuế trực thu và thuế gián thu. Vậy, ta thấy rằng trong vấn đề thuế, nước ngoài cũng không để lọt ra khỏi vòng quản lý tài chính vĩ mô của họ. Chuyên viên nước ngoài nếu có chịu thuế thu nhập, lợi tức, thì nộp tại chính nước họ mà thôi; ngoại trừ các khoản thuế gián thu liên quan đến ăn ở, nhà hàng, khách sạn do người tiêu thụ chịu có giá trị thấp không đáng kể.

4. Cuối cùng của quá trình thực hiện dự án, chương trình hỗ trợ vốn ODA, đó là vấn đề giải ngân.

Vấn đề giải ngân thường vấp phải khó khăn chậm trễ trong những chương trình có tầm quốc gia để dùng cho các công trình lớn thuộc các bộ và cơ quan ngang bộ quản lý theo các hiệp định vay, thỏa thuận vay hay hiệp định hỗ trợ kỹ thuật; còn đối các dự án địa phương thì việc giải ngân không gặp khó khăn lắm. Lỗi của việc chậm giải ngân thường do quy về phía VN, do không làm đúng các thủ tục đấu thầu quốc tế để cung cấp, hoặc các thủ tục nghiệp vụ khác đúng theo cam kết. Ví dụ, nguồn vay ODA của Ngân hàng thế giới 100 triệu USD trong dự án hỗ trợ y tế quốc gia thực hiện từ 1996 đến 2002 để xây dựng và nâng cấp các trạm y tế xã ở 16 tỉnh và hỗ trợ cho một số chương trình y tế quốc gia. Nhưng việc giải ngân chậm do nguyên nhân là Bộ y tế VN chưa làm xong các thủ tục để mở thầu mua sắm trang thiết bị, chưa hoàn tất định chế tài chính liên quan đến các danh mục thuốc chính yếu để WB phê duyệt đơn hàng.

Sau cùng, ODA, một nguồn vốn huy động quan trọng để dùng vào việc phát triển kinh tế xã hội, nhưng cũng còn lắm gian nan ■