

NGUỒN VỐN ODA

ĐẶC ĐIỂM VÀ CÁC BIỆN PHÁP HẤP THU CÓ HIỆU QUẢ

Thạc sĩ TRẦN QUỐC TUẤN & PHAN NGỌC MINH



Đối với các nước đang phát triển, tính đa dạng của các nguồn vốn và hình thức vận động tài chính trên thị trường vốn quốc tế hiện nay là một thuận lợi để họ có thể tranh thủ cho mục tiêu phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên mỗi nguồn vốn và hình thức vận động tài chính đều có bản chất, đặc điểm và cơ chế vận hành riêng của nó. Do đó, để làm cơ sở vững chắc cho việc xác định một cơ cấu huy động vốn thích hợp và mang lại hiệu quả cao, đi tìm hiểu những biểu hiện đặc trưng của mỗi nguồn vốn là một vấn đề có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

Dưới đây xin trình bày một số đặc điểm, tính chất của nguồn ODA cũng như những điều kiện cần thiết để sử dụng nó có hiệu quả.

Nguồn viện trợ phát triển chính thức (ODA: Official development assistance) là nguồn tài chính mang tính chất hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội mà các nước thuộc thế giới thứ III nhận được từ chính phủ của một nước khác (viện trợ song phương), hoặc từ các tổ chức tài chính quốc tế (viện trợ đa phương).

1. Đặc điểm của nguồn vốn ODA

a. Tính chất ưu đãi:

Các khoản viện trợ phát triển

chính thức từ bên ngoài dành cho các nước tiếp nhận thường thể hiện những phần sau đây:

+ Lãi suất thấp hơn các khoản tín dụng thông thường rất nhiều.

+ Thời gian sử dụng vốn dài hạn (20 năm)

+ Trong cơ cấu cả gói viện trợ thường gồm 2 phần: không hoàn lại (cho không) và hoàn lại.

+ Trong cơ cấu thời gian cũng gồm 2 phần: thời gian ân hạn (miễn trả lãi) và thời gian chịu lãi suất.

b. Mục đích sử dụng nguồn vốn:
Do những đặc điểm mang tính chất ưu đãi nêu trên, theo truyền thống, nguồn vốn phát triển chính thức thường được chính phủ các nước tiếp nhận định hướng sử dụng vào các mục đích:

+ Bù đắp thâm hụt trong cán cân thanh toán quốc tế (do nhập siêu) để chính phủ các nước tiếp nhận có đủ thời gian để quản lý tốt hơn ngân sách trong giai đoạn cải cách hệ thống tài chính hay chuyển đổi hệ thống kinh tế (viện trợ để điều chỉnh cơ cấu).

+ Thực hiện các chương trình đầu tư quốc gia, đặc biệt các dự án cải tạo, nâng cấp, hiện đại hóa kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội để làm nền tảng

vững chắc cho ổn định và tăng trưởng kinh tế, thúc đẩy đầu tư của tư nhân trong và ngoài nước.

+ Cải thiện chất lượng giáo dục, y tế, môi trường sinh thái, dinh dưỡng.

+ Thực hiện các chương trình nghiên cứu tổng hợp nhằm hỗ trợ chính phủ sở tại hoạch định chính sách, hay cung cấp thông tin cho đầu tư tư nhân bằng các hoạt động điều tra, khảo sát, đánh giá tài nguyên, hiện trạng kinh tế - kỹ thuật - xã hội các ngành, các vùng lãnh thổ.

Nói tóm lại, nguồn vốn viện trợ phát triển chính thức được ưu tiên cho những dự án kinh tế xã hội không sinh lời trực tiếp, hoặc khả năng thu hồi vốn chậm, nhưng có ý nghĩa và ảnh hưởng quan trọng đến việc tạo lập một môi trường thuận lợi cho sự phát triển đất nước nói chung và cho sự khuyến khích đầu tư của tư nhân trong và ngoài nước nói riêng.

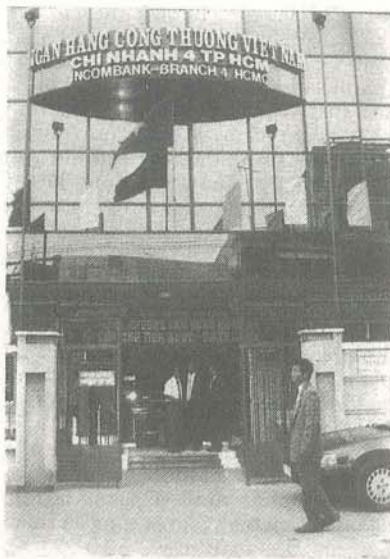
c. Mặt trái của nguồn vốn ODA
Bên cạnh những yếu tố tích cực như trình bày ở trên, nguồn vốn ODA cũng hàm chứa trong đó những vấn đề mang sắc thái kinh tế chính trị tiêu cực xuất phát từ bên cấp vốn áp đặt, hoặc từ những tác động khách quan bất lợi của môi trường kinh tế thế giới, hay chủ quan thuộc về bên nhận viện trợ. Mặt trái của nguồn vốn ODA gồm những điểm căn bản sau:

+ Nước nhận viện trợ phải đáp ứng các yêu cầu của bên cấp viện trợ.

Thông thường những nước cấp viện trợ cả song phương lẫn đa phương đều sử dụng viện trợ như là một công cụ để buộc các nước đang phát triển phải thay đổi chính sách kinh tế xã hội đối ngoại cho phù hợp với lợi ích của bên cấp viện trợ. Cho đến nay, mặc dù bối cảnh quốc tế đã có nhiều thay đổi và số lượng các quốc gia cấp vốn chủ yếu cũng đã tăng lên, song các mục tiêu và lợi ích mà những nước cấp vốn theo đuổi đều như không thay đổi: an ninh cho hệ thống TBCN, tuyên truyền dân chủ kiểu phương tây, trói buộc sự phát triển của các quốc gia thuộc thế giới thứ 3 vào trong một trật tự do các trung tâm tư bản sắp đặt, khuyến khích tự do hóa kinh tế để mở đường cho tư bản quốc tế tràn vào.

+ Sự phân biệt đối xử trong việc cấp ODA

Như trên đã nói, chỉ những nước nào thỏa mãn được những điều kiện do bên cấp viện trợ đưa ra mới nhận được sự tài trợ từ nguồn ODA. Do đó, các quốc gia hoặc khu vực từ các điều kiện ràng buộc, hoặc có thể chế chính trị coi là thù địch bị sẽ nằm ngoài diện được cấp ODA. Sự phân biệt đối xử có chủ định này đã tạo nên tình trạng không đồng đều trong việc



phân bổ nguồn ODA giữa các quốc gia đang phát triển và giữa các khu vực trên thế giới.

+ Rủi ro do đồng tiền viện trợ tăng giá.

Tác động tiêu cực này thường xảy ra đối với viện trợ song phương khi đơn vị tiền tệ của nước cấp viện trợ khác với đơn vị tiền tệ nước nhận viện trợ tạo ra qua hoạt động xuất khẩu hàng hóa. Nếu đồng tiền viện trợ tăng giá so với đồng tiền thu được từ xuất khẩu (hình thành nguồn trả nợ), nước nhận viện trợ sẽ phải trả thêm một khoản nợ bổ sung phát sinh do chênh lệch tỷ giá ở thời điểm vay và thời điểm trả nợ.

Nhiều nước châu Á như Indonesia, Malaysia...vay những khoản tiền lớn thông qua hình thức ODA hay vay thương mại từ Nhật Bản, trong mấy năm trở lại đây đã phải chịu đựng hiện tượng đồng yen tăng giá mạnh so với đồng USD và tác động tiêu cực này đã làm cho nghĩa vụ trả nợ càng thêm nặng nề.

2. Các biện pháp nhằm hấp thụ có hiệu quả nguồn ODA trong điều kiện của VN

Đối với VN, nguồn vốn ODA thật sự có một tầm quan trọng đặc biệt. Đây sẽ là nguồn tài nguyên chủ yếu để chính phủ đầu tư tái thiết cơ sở hạ tầng đang trên đà xuống cấp, lạc hậu nghiêm trọng và cần được khẩn trương nâng cấp, đổi mới để đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội nói chung và mở rộng thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài nói riêng. ODA cũng là nguồn tài trợ cần thiết cho các hoạt động nghiên cứu, khảo sát, đánh giá tiềm năng của các nguồn tài nguyên, thực trạng kinh tế xã hội, tình hình của các ngành, lĩnh vực trong nền KTQD, những thông tin thu thập được sẽ là căn cứ xác đáng cho quản lý vĩ mô.

Nhận thức được vai trò to lớn của nguồn vốn ODA đối với công cuộc phát triển và mặt khác, các quốc gia công nghiệp phát triển cũng như các tổ chức tài chính quốc tế cũng nhận thức triển vọng hết sức tốt đẹp của nền kinh tế VN, cho nên trong một vài năm trở lại đây các hội nghị vận động tài trợ ở hải ngoại do chính phủ xúc tiến đã thu được kết quả cam kết tài trợ từ các quốc gia và tổ chức tài chính quốc tế hữu quan rất khả quan (lần thứ I tại Paris quốc tế cam kết tài trợ 1,86 tỷ USD, lần thứ II cũng tại Paris quốc tế cam kết tài trợ trên 2,3 tỷ USD). Có thể coi đây là thành công lớn của VN trong công tác vận động đầu tư và là dấu hiệu chứng tỏ sự ủng hộ của quốc tế đối với công cuộc cải cách kinh tế xã hội đang được thực hiện có kết quả tại VN.

Tuy nhiên, có được nguồn vốn mới chỉ là tiền đề, điều quan trọng hơn hết là làm thế nào để hấp thụ, tiêu hóa có hiệu quả nguồn vốn nói trên. Để góp phần xử lý vấn đề này, chúng tôi kiến nghị một số biện pháp sau đây:

- Trước hết, cần thay đổi nhận thức về vai trò và bản chất của viện trợ nước ngoài.

Tính chất ưu đãi của nguồn vốn ODA (thời gian, lãi suất) thường làm cho các cơ quan trong nước (quản lý, tiếp nhận) có quan niệm hết sức dễ dãi và chủ quan về sự phân phối và sử dụng nguồn vốn này. Những biểu hiện của sự dễ dãi và chủ quan là: không chú ý đến yêu cầu hiệu quả, bỏ qua yếu tố chi phí thời cơ trong thẩm định, đánh giá dự án, chưa quan tâm đầy đủ đến việc xác định các ưu tiên đầu tư, vẫn còn dựa dẫm chủ yếu vào nguồn vốn nước ngoài và xem nhẹ sự đối ứng của nguồn vốn trong nước; triển khai dự án chậm và có khi còn lãng phí.

Những quan niệm sai lầm nêu trên cần phải sớm được chấn chỉnh, luôn luôn lưu ý rằng đây là nguồn vốn phải hoàn trả vốn gốc và lãi, vì vậy nếu sử dụng kém hiệu quả vẫn có thể rơi vào khủng hoảng nợ nần như đã từng xảy ra ở nhiều nước khác.

- Thứ hai: thiết lập các định hướng ưu tiên đầu tư và tiến hành nghiên cứu khả thi từng dự án chặt chẽ.

Cần tránh xu hướng dàn trải viện trợ nước ngoài trên một diện rộng bao quát nhiều lãnh vực, ngành hay địa phương. Trong điều kiện nguồn vốn hạn chế, để nguồn vốn phát huy hiệu quả nhanh và rộng, nên tập trung đầu tư vào một số lĩnh vực, vùng lãnh thổ có lợi thế tương đối và có khả năng gây tác động phát triển lớn.

- Thứ ba: tăng cường nguồn lực đối ứng trong nước.

Khả năng hấp thụ viện trợ tùy thuộc vào mức độ đáp ứng của nguồn lực trong nước. Nếu các nguồn lực trong nước quá yếu kém (được thể hiện qua nguồn vốn trong nước nhỏ bé, năng lực cán bộ hạn chế, các yếu tố đầu vào thiếu thốn, hệ thống pháp lý không rõ ràng, chặt chẽ...) thì sẽ phát sinh hiện tượng viện trợ nước ngoài quá tải và không được sử dụng một cách có hiệu quả. Để hấp thụ hoàn toàn và có hiệu quả nguồn ODA mà cộng đồng quốc tế đã cam kết cần sớm khắc phục và cải thiện những vấn đề còn tồn tại nêu trên.

- Thứ tư: cải tiến cơ chế quản lý và điều phối viện trợ.

Viện trợ nước ngoài có liên quan đến nhiều cơ quan chức năng ở trong nước kể từ lúc vận động tài trợ cho đến khi hoàn tất cam kết hoàn trả cho nên thiết lập một cơ chế nhằm đảm bảo sự phối hợp nhịp nhàng, thông suốt của cả một hệ thống tổ chức có liên quan đến việc trợ là vấn đề có ý nghĩa quan trọng.

- Chính phủ chịu trách nhiệm tổng quát trong việc vận động, quản lý và điều phối viện trợ. Các cơ quan trực thuộc chính phủ thực hiện các nhiệm vụ hỗ trợ theo chức năng như sau:

+ Bộ kế hoạch và đầu tư là cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm soạn thảo các kế hoạch quốc gia, xây dựng các kế hoạch đầu tư kế cả việc xác định yêu cầu về viện trợ nước ngoài.

+ Bộ tài chính chịu trách nhiệm về chính sách và quản lý tài chính, theo dõi giám sát nguồn viện trợ đổ vào, việc phân bổ nguồn vốn và quản lý các cam kết vay nợ.

+ Ngân hàng nhà nước có trách nhiệm phối hợp cùng với Bộ tài chính trong việc quản lý viện trợ không theo dự án như hỗ trợ cán cân thanh toán.

+ Bộ ngoại giao chịu trách nhiệm xúc tiến vận động từ các nguồn song phương và các tổ chức đa phương.

+ Bộ khoa học - công nghệ và môi trường chịu trách nhiệm về các vấn đề khoa học, công nghệ và môi trường có liên quan đến dự án.

+ Hội đồng thẩm định nhà nước chịu trách nhiệm xem xét đánh giá các dự án trước khi trình chính phủ phê duyệt chính thức.

Tóm lại, nguồn vốn ODA có ưu điểm là lãi suất thấp và thời gian sử dụng vốn dài, tuy nhiên đòi hỏi các đối tượng có dự án phải kiên trì chờ đợi đàm phán và phải nâng cao trình độ kỹ thuật về quản trị dự án đầu tư, trình độ phối hợp làm việc với các cơ quan chính phủ và các chuyên gia nước ngoài. Có như vậy chúng ta mới sử dụng và quản lý có hiệu quả nguồn vốn này, góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển.