

Dối với các quốc gia thực hiện đường lối kinh tế mở cửa, hoạt động kinh tế đối ngoại ngày càng được mở rộng và phát triển mạnh mẽ. Trong đó, ngoài việc mở rộng ngoại thương, thì hoạt động thu hút vốn tài trợ quốc tế (ODA) và mở rộng đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đã và đang được các quốc gia này đặc biệt quan tâm.

Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi chỉ xin được đề cập tới nguồn vốn tài trợ quốc tế (ODA) là một nguồn vốn có vai trò quan trọng trong chiến lược phát triển của các nước đang và chậm phát triển.

1. Vài nét khái quát về nguồn vốn ODA

Vốn ODA - hay còn gọi là hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) là các khoản viện trợ không hoàn lại hoặc vay với điều kiện ưu đãi (về lãi suất, thời gian ân hạn và trả nợ) của các chính phủ của các nước phát triển, các cơ quan chính thức thuộc các tổ chức quốc tế, các tổ chức phi chính phủ (NGO).

- Đối với ODA là loại viện trợ không hoàn lại thường là hỗ trợ kỹ thuật (Technical Assistance), chủ yếu là chuyển giao công nghệ, kiến thức, kinh nghiệm thông qua các hoạt động của chuyên gia quốc tế. Đôi khi viện trợ này là viện trợ nhân đạo như lương thực, thuốc men hoặc các loại hàng hóa khác... nên chúng rất khó huy động vào mục đích đầu tư phát triển (ngay cả với vật tư cho không cũng được tính với đơn giá khá cao). Thêm vào đó, các khoản viện không hoàn lại thường kèm theo một số điều kiện về tiếp nhận, về đơn giá... mà nếu nước chủ nhà có vốn chủ động sử dụng thì chưa chắc đã phải chấp nhận những điều kiện như vậy, hoặc không sử dụng với đơn giá thanh toán cao gấp 2 - 3 lần. Do đó, khi sử dụng các nguồn vốn ODA cho không cần hết sức thận trọng.

- Đối với các khoản vay ưu đãi ODA có thể sử dụng cho mục tiêu đầu tư phát triển. Tính chất ưu đãi của các khoản vay này thể hiện ở các khía cạnh sau:

+ Lãi suất thấp: chẳng hạn các khoản vay ODA được tính bằng hàng hóa trị giá 45,5 tỷ yên Nhật cho VN vay năm 1992 có lãi suất 1%. Khoản vay Ngân hàng thế giới cho dự án cải tạo quốc lộ 1A không lãi, chỉ có phí 0,75%.

+ Thời gian vay dài: Nhật Bản cho ta vay trong thời gian 30 năm, ngân hàng thế giới là 40 năm.

+ Thời gian ân hạn từ khi vay đến khi trả vốn gốc đầu tiên khá dài, thường khoảng từ 5 - 10 năm trở lên. Nhật Bản ân hạn là 10 năm.

Nên thông thường, các nước tiếp nhận vốn ODA là để đầu tư vào các dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội,



VAI TRÒ CỦA ODA TRONG CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN KINH TẾ CỦA CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN

PHẠM THỊ TÚY

nhằm tạo ra điều kiện thuận lợi cho sản xuất và đời sống, tạo môi trường hạ tầng cơ sở để tiếp tục thu hút vốn đầu tư. Lý giải được vấn đề này không gì khác ngoài vai trò của chính bản thân nguồn vốn ODA trong tiến trình phát triển của các quốc gia nói chung và các nước đang phát triển nói riêng.

2. Vai trò của ODA trong tiến trình phát triển kinh tế của các nước đang phát triển

Đối với tất cả các quốc gia tiến hành công nghiệp hóa đất nước, thì vốn là một yếu tố, một điều kiện tiên đề không thể thiếu. Nhất là trong điều kiện hiện nay, với những thành tựu mới của khoa học và công nghệ cho phép các nước tiến hành công nghiệp hóa có thể rút ngắn "lịch sử" phát triển kinh tế, khắc phục tình trạng tụt hậu và vận dụng tối đa lợi thế của nước đi sau. Nhưng để làm được điều đó thì nhu cầu về vốn là vô cùng lớn, trong khi đó ở giai đoạn đầu của thời kỳ công nghiệp hóa thì tất cả các nước đều phải dựa vào nguồn vốn bên ngoài - mà chủ yếu là vốn ODA và FDI.

Trong đó FDI là loại vốn được đầu tư với mục đích thu lợi nhuận cao và ở một khía cạnh nào đó nó có nhiều lợi thế cho nước nhận đầu tư

hơn các loại vốn khác, nên nó là luồng vốn mà nhiều quốc gia mong muốn nhận được trong chiến lược phát triển kinh tế của mình. Với số lượng có hạn và với những yêu cầu nhất định đảm bảo cho khả năng sinh lời của mỗi đồng vốn được đầu tư - do vậy, để thu hút được vốn này không phải là điều dễ làm.

Ngược lại, ODA lại là nguồn vốn của các chính phủ, các quốc gia phát triển, các tổ chức quốc tế và các tổ chức phi chính phủ hoạt động với mục tiêu trợ giúp cho chiến lược phát triển của các nước đang và chậm phát triển, do vậy, nguồn vốn này có những ưu đãi nhất định - do những ưu đãi này mà các nước đang và chậm phát triển trong giai đoạn đầu của công cuộc công nghiệp hóa đất nước thường coi ODA như là một "giải pháp cứu cánh" để vừa khắc phục tình trạng thiếu vốn đầu tư trong nước, vừa tạo cơ sở vật chất ban đầu nhằm tạo dựng một môi trường đầu tư thuận lợi để kêu gọi nguồn vốn đầu tư trực tiếp FDI, đồng thời tạo điều kiện thúc đẩy đầu tư trong nước phát triển. Như vậy có thể nói nguồn vốn ODA có vai trò quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế của các nước đang và chậm phát triển, điều

đó được thể hiện rõ nét ở các khía cạnh sau:

Thứ nhất, ODA có vai trò bổ sung cho nguồn vốn trong nước.

Đối với các nước đang phát triển, các khoản viện trợ và cho vay theo điều kiện ODA là nguồn tài chính quan trọng giữ vai trò bổ sung vốn cho quá trình phát triển.

Chẳng hạn, trong thời kỳ đầu của quá trình công nghiệp hóa ở các nước NICs và ASEAN viện trợ nước ngoài đã có một tầm quan trọng đáng kể.

Dài Loan, trong thời kỳ đầu thực hiện công nghiệp hóa, đã dùng viện trợ và nguồn vốn nước ngoài để thỏa mãn gần 50% tổng khối lượng vốn đầu tư trong nước. Sau khi nguồn tiết kiệm trong nước tăng lên, Đài Loan mới giảm dần sự lệ thuộc vào viện trợ.

Hàn Quốc nhờ có mối quan hệ đặc biệt với Mỹ nên có được nguồn viện trợ rất lớn, chiếm 81,2% tổng số viện trợ của nước này trong những năm 1970 - 1972. Nhờ đó mà giảm được sự căng thẳng về nhu cầu đầu tư và có điều kiện thuận lợi để thực hiện được các mục tiêu kinh tế.

Còn ở hầu hết các nước Đông Nam Á, sau khi giành được độc lập đất nước ở trong tình trạng nghèo nàn và lạc hậu. Để phát triển cơ sở hạ tầng - một lĩnh vực đảm bảo tiền đề vật chất ban đầu cho phát triển kinh tế, song lại đòi hỏi phải có nhiều vốn và khả năng thu hồi vốn chậm. Giải quyết vấn đề này các nước đang phát triển nói chung và các nước Đông Nam Á nói riêng đã sử dụng nguồn vốn ODA. Theo báo cáo của Ngân hàng thế giới, từ 1971 đến 1974, tại Philippines có tới 60% tổng vốn vay ODA được chi cho phát triển cơ sở hạ tầng; ở Thái Lan, Singapore, Indonesia nhiều công trình hạ tầng kinh tế - xã hội như sân bay, bến cảng, đường cao tốc, trường học, bệnh viện, trung tâm nghiên cứu khoa học mang tầm cỡ quốc gia đã được xây dựng bằng nguồn vốn ODA. Một số nước khác như Nhật Bản, Hàn Quốc trước đây cũng dựa vào nguồn ODA để hiện đại hóa hệ thống cơ sở hạ tầng...

Ở VN, nguồn vốn ODA không những giúp chính phủ đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội mà thậm chí nó còn được dùng vào bù đắp thâm hụt ngân sách nhà nước. Ví dụ, trong năm 1998 với khoảng 2.380 triệu USD ODA cam kết, VN chi cho xây dựng cơ bản khoảng 35%, cho sự nghiệp giáo dục đào tạo 17%, hỗ trợ ngân sách 3% và cho vay lại khoảng 45%. Còn nếu tính tổng thể từ năm 1993 khi Mỹ bỏ cấm vận đối với VN đến nay, sau hơn 6 năm ODA được phục hồi ở VN thì nguồn vốn này được các tổ chức quốc tế cam kết tại các hội

nghị các nhà tài trợ cho VN ở vào khoảng 15.550 triệu USD, riêng năm 1999 các nhà tài trợ cam kết sẽ dành cho VN 2.200 triệu USD và tài trợ thêm 500 triệu USD cho chương trình đẩy mạnh cơ cấu lại nền kinh tế. Số tiền 500 triệu USD này sẽ được giải ngân nhanh để hỗ trợ cho cải cách xí nghiệp quốc doanh, tự do hóa thương mại và cải cách hệ thống ngân hàng - đây là nhân tố giúp VN sớm hoàn thiện cơ cấu nền kinh tế.

Trên thực tế, do tính chất ưu đãi của vốn ODA mà các quốc gia sử dụng nó thường hay e ngại về gánh nặng nợ nần. Nhưng theo chúng tôi đó chỉ là nỗi lo sợ đối với các nước quản lý và sử dụng nguồn vốn này không hiệu quả. Gánh nặng nợ nần sẽ được giảm thiểu rất nhiều nếu biết quản lý để đem lại hiệu quả sử dụng ODA cao.

Thứ hai, hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) dưới dạng viện trợ không hoàn lại giúp các nước nhận viện trợ tiếp thu những thành tựu khoa học, công nghệ hiện đại và phát triển nguồn nhân lực.

Những lợi ích quan trọng mà Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) mang lại cho các nước nhận tài trợ là công nghệ, kỹ thuật hiện đại, kỹ xảo chuyên môn và trình độ quản lý tiên tiến. Đồng thời, bằng nguồn vốn ODA các nhà tài trợ còn ưu tiên đầu tư cho phát triển nguồn nhân lực vì họ biết rằng việc phát triển của một quốc gia có quan hệ mật thiết với việc phát triển nguồn nhân lực. Đây mới chính là những lợi ích căn bản, lâu dài mà ODA đem lại cho các nước nhận tài trợ. Tuy nhiên, những lợi ích này thật khó có thể lượng hóa được! Mặc dù vậy, ở đây chúng tôi cũng xin đơn cử về loại hình hợp tác kỹ thuật của Nhật Bản - nước đứng đầu thế giới về cung cấp ODA, để minh họa cho vai trò nêu trên của ODA.

Hợp tác kỹ thuật là một bộ phận lớn trong hỗ trợ phát triển chính thức của Nhật Bản - nó bao gồm nhiều loại hình khác nhau và gắn với các dự án khác nhau, như các dự án về huấn luyện đào tạo chuyên môn; các chương trình về tuyển cử chuyên gia; các dự án về cung cấp thiết bị và vật liệu độc lập; các chương trình cử các đoàn khảo sát về phát triển v.v...

Các dự án về huấn luyện, đào tạo chuyên môn nhằm tạo nguồn nhân lực có trình độ chuyên môn cao để đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội của các nước nhận hỗ trợ, các dự án này có thể được thực hiện tại Nhật Bản hoặc tại một nước thứ ba; trong đó Nhật Bản sẽ cung cấp viện trợ hoặc cử chuyên gia, chịu phí tổn về đào tạo và các phương tiện khác. Với những hoạt động của hệ thống này, nó góp phần làm thúc đẩy hợp tác kỹ thuật giữa các nước đang phát

triển và chuyển giao đầy đủ công nghệ...

Chương trình về cử chuyên gia nhằm giúp các nước đang phát triển có thể điều tra nghiên cứu để tìm ra các giải pháp nhằm góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia này.

Với các loại hợp tác kỹ thuật kể trên thì từ sau Chiến tranh thế giới thứ II kết thúc, các nước châu Á là hướng hợp tác chủ yếu của Nhật Bản. Chỉ tính riêng trong năm tài chính 1982 châu Á nhận được 59,5% tổng số chuyên gia Nhật Bản; trong các năm tài chính 1954 - 1990 tổng số chuyên gia Nhật Bản được cử trong các dự án là 32.034 người, phân theo khu vực địa lý như sau: Châu Á 18.947 người (chiếm 59,14%) Châu Phi 2.564 người (chiếm 8%), Trung Cận Đông 2.702 người (chiếm 8,4%), Mỹ la tinh 5.766 người (chiếm 17,9%), Châu Âu 216 người (chiếm 0,67%), Châu Đại Dương 477 người (chiếm 1,48%), các nơi khác 1.362 người (4,25%). Trong đó chuyên môn hóa của chuyên gia về chương trình hợp tác kỹ thuật là rất đa dạng, nhưng đến các nước đang phát triển chủ yếu thuộc bốn lĩnh vực là nông - lâm - ngư nghiệp; công trình và dịch vụ công cộng; khai khoáng và công nghiệp; y tế cộng đồng...

Các dự án cung cấp thiết bị và vật liệu độc lập kết hợp với việc cử chuyên gia và đào tạo kỹ thuật tại Nhật đã nâng cao hiệu quả của việc hợp tác. Chỉ tính trong thời gian từ 1964 - 1987 đã có 910 trường hợp Nhật Bản cung cấp vốn ODA theo dạng này, có trị giá tổng cộng khoảng 15,7 tỷ yên, trong đó Châu Á và Châu Đại Dương chiếm 43%; Trung Cận Đông 28%; Mỹ la tinh 25% và 4% cho các khu vực khác.

Ngoài ra, trong chương trình hợp tác Nhật còn cử các đoàn khảo sát về phát triển sang các nước đang phát triển - nhằm cung cấp cho chính phủ các nước đang phát triển những dữ kiện cơ bản và thông tin cần thiết để đi tới những quyết định quan trọng về chính sách. Ở loại hình này, các chuyên đề nghiên cứu khá thi chiếm một phần lớn các khảo sát về phát triển và được tiến hành nhằm kiểm tra lại khả năng thành công của các dự án từ khía cạnh kỹ thuật kinh tế và tài chính.

Khảo sát về phát triển cũng góp phần vào việc cải tiến trình độ công nghệ của các nước đang phát triển. Chuyển giao công nghệ được thực hiện thông qua các cuộc khảo sát với sự hợp tác của các kỹ sư nước sở tại, hoặc đưa các kỹ sư đó qua Nhật Bản để huấn luyện về phân tích dữ kiện và thông tin thu được trong khảo sát.

Chuyển giao công nghệ được nói đến ở đây không có nghĩa là chuyển

giao từng mục, từng phần công nghệ mà là chuyển giao toàn bộ tri thức về các mặt kinh tế, kỹ thuật, tài chính và xã hội để chuẩn bị cho một dự án phát triển có thể thành công.

Tóm lại, ví dụ trên cho ta thấy vai trò của Hỗ trợ phát triển chính thức ODA trong việc giúp các nước đang phát triển tiếp thu những thành tựu khoa học kỹ thuật hiện đại, công nghệ tiên tiến và phát triển nguồn nhân lực.

Thứ ba, ODA giúp các nước đang phát triển hoàn thiện cơ cấu kinh tế.

Đối với các nước đang phát triển, khó khăn kinh tế là điều không tránh khỏi, trong đó nợ nước ngoài và thâm hụt cán cân thanh toán quốc tế ngày một gia tăng là tình trạng phổ biến. Để giải quyết vấn đề này, các quốc gia đều phải cố gắng hoàn thiện cơ cấu kinh tế bằng cách phối hợp với Ngân hàng thế giới, Quỹ tiền tệ quốc tế và các tổ chức quốc tế khác tiến hành chính sách điều chỉnh cơ cấu. Chính sách này dự định việc chuyển chính sách kinh tế nhà nước đóng vai trò trung tâm sang chính sách khuyến khích nền kinh tế phát triển theo định hướng phát triển khu vực kinh tế tư nhân. Nhưng muốn thực hiện được việc điều chỉnh này cần phải có một lượng vốn lớn, do vậy mà các chính phủ lại phải dựa vào nguồn hỗ trợ ODA. Với loại hỗ trợ này, thì từ 1987 - 1989 Nhật Bản đã cấp 61.700 triệu yên để hỗ trợ hoàn thiện cơ cấu kinh tế cho 26 nước Châu Phi, còn từ 1990 - 1992 đã cấp 600 triệu USD cho Mông Cổ, Peru và các nước khác ở châu Á, Trung và Nam Mỹ. Trong giai đoạn 3 năm từ 1993 - 1995 Nhật Bản đã dành một khoản viện trợ tổng cộng khoảng gần 700 triệu USD để hỗ trợ điều chỉnh cơ cấu kinh tế ở các nước đang phát triển. Đây cũng là loại hỗ trợ được thế giới thừa nhận.

Thứ tư, Hỗ trợ phát triển chính thức ODA tăng khả năng thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài FDI và tạo điều kiện để mở rộng đầu tư phát triển trong nước ở các nước đang và chậm phát triển.

Như chúng ta đã biết, để có thể thu hút được các nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài bỏ vốn đầu tư vào một lĩnh vực nào đó, thì chính tại các quốc gia đó phải đảm bảo cho họ có được môi trường đầu tư tốt (cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, hệ thống chính sách, pháp luật ổn định...), đảm bảo đầu tư có lợi với phí tổn đầu tư thấp, hiệu quả đầu tư cao. Muốn vậy, đầu tư của nhà nước phải được tập trung vào việc nâng cấp, cải thiện và xây dựng mới cơ sở hạ tầng, hệ thống tài chính, ngân hàng... Nguồn vốn để nhà nước có thể giải quyết những đầu tư này là phải dựa vào nguồn vốn ODA giúp bổ sung cho vốn đầu tư hạn hẹp từ ngân sách

của nhà nước. Môi trường đầu tư một khi được cải thiện sẽ tăng sức hút đồng vốn trực tiếp nước ngoài, thúc đẩy đầu tư trong nước tăng dần đến sự phát triển bền vững của nền kinh tế.

Mặt khác, việc sử dụng nguồn vốn ODA để đầu tư cải thiện cơ sở hạ tầng sẽ tạo điều kiện cho các nhà đầu tư trong nước tập trung đầu tư vào các công trình sản xuất kinh doanh có khả năng mang lại lợi nhuận.

Rõ ràng là, hỗ trợ phát triển chính thức ngoài việc bản thân nó là nguồn vốn bổ sung quan trọng cho các nước đang và chậm phát triển nó còn có tác dụng tăng khả năng thu hút vốn từ nguồn đầu tư trực tiếp và tạo điều kiện để mở rộng đầu tư phát triển trong nước cho các nước này.

Nhìn lại "lịch sử" tiếp nhận và sử dụng ODA của VN, chúng ta thấy rằng ở thời điểm những năm cuối thập kỷ 70, khi mà sản xuất, thu nhập quốc dân trong nước còn rất thấp, nguồn vốn vay và viện trợ không hoàn lại của Liên Xô (cũ) và các nước Đông Âu đã góp phần chủ

Nhưng, sau khi Liên Xô và Đông Âu sụp đổ thì hỗ trợ phát triển chính thức ODA vào VN bị gián đoạn và đến năm 1993 khi Mỹ tuyên bố bỏ cấm vận đối với VN thì nguồn vốn này được phục hồi một cách nhanh chóng. Đến nay, đã có hàng nghìn công trình trên nhiều lĩnh vực kinh tế - xã hội của VN được hoàn thành với sự đóng góp chính của hỗ trợ phát triển chính thức ODA. Thực tế cũng chứng minh rằng, trong sự đổi thay của VN ngày hôm nay không thể không kể đến những đóng góp trên nhiều mặt của nguồn vốn này.

Tóm lại, trong chiến lược phát triển kinh tế của các nước đang và chậm phát triển - chiến lược hướng ngoại và nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức có vai trò đặc biệt quan trọng - nó là nguồn vốn bổ sung cho công cuộc phát triển của các quốc gia đó, hỗ trợ đặc biệt cho họ tiếp thu được những thành tựu khoa học - kỹ thuật, công nghệ tiên tiến góp phần to lớn vào việc phát triển nguồn nhân lực, giúp các nước nghèo hoàn thiện cơ cấu kinh tế, tăng khả năng thu hút

Cơ cấu thu ngân sách (%)

	1976	1997	1978	1979	1980
Tổng thu ngân sách nhà nước	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Thu trong nước	55,2	65,5	68,0	59,2	62,8
2. Thu ngoài nước (vay, nợ, viện trợ)	44,8	34,5	32,0	40,8	37,4

yếu tạo nên nguồn thu ngân sách của chính phủ.

Sau năm 1979 - khi các nước tư bản phương Tây và Trung Quốc chính thức cắt nguồn hỗ trợ này, thì nguồn hỗ trợ phát triển chính thức dành cho VN chủ yếu là từ Liên Xô (cũ) và các nước trong hệ thống XHCN.

Từ năm 1986 đến năm 1990 là thời kỳ mà nguồn viện trợ của nước ngoài cho VN chủ yếu là từ khối SEV. Chiếm tới 70% nguồn viện trợ ghi qua ngân sách nhà nước, đại bộ phận từ Liên Xô (cũ) dưới hình thức nhập khẩu công trình thiết bị toàn bộ và bù đắp phần nhập siêu của VN từ các nước SEV.

Tính đến năm 1990, VN đã nhận được 12,6 tỷ rúp chuyển nhượng ODA của Liên Xô. Lúc ở đỉnh cao của quá trình viện trợ (năm 1986), khối lượng ODA đạt tới 1.800 triệu rúp chuyển nhượng, bao gồm khoảng 100 dự án thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau.

Bằng nguồn viện trợ của Liên Xô, một số công trình quan trọng của nền kinh tế đã được xây dựng và đang phát huy hiệu quả như nhà máy thủy điện Hòa Bình, thủy điện Trị An, nhiệt điện Phả Lại, xi măng Bỉm Sơn, mỏ Apatit Lao Cai, Cầu Thăng Long v.v...

vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài và tạo điều kiện để mở rộng đầu tư phát triển trong nước cho các nước này.

Tuy nhiên, khi sử dụng nguồn vốn này các quốc gia đều ghi nhận nó chỉ là nguồn vốn đóng vai trò quan trọng hỗ trợ cho bản thân các nước này vươn lên, chứ không có vai trò quyết định cho sự thành công của một quốc gia trên con đường phát triển. Đồng thời, cũng cần nhận thức rằng nguồn vốn ODA là nguồn vốn có khả năng gây nợ, vì vậy trong quá trình sử dụng nguồn vốn này phải quán triệt tinh thần tự lực cánh sinh và tính toán kỹ lưỡng để cho mỗi đồng vốn ODA được sử dụng với hiệu quả cao nhất ■

Tài liệu tham khảo

1. Báo cáo của Bộ kế hoạch - đầu tư, tháng 12.1998
2. Thời báo kinh tế VN, tháng 3.1999
3. Tạp chí Nghiên cứu lý luận - tháng 4.1997
4. Những sự kiện cơ bản về ODA của Nhật Bản, Bộ ngoại giao Nhật Bản tháng 7.1993.
5. Hướng dẫn viện trợ Nhật Bản. Cơ quan cổ vũ hợp tác quốc tế 1993
6. Lê Văn Châu, Vốn nước ngoài và chiến lược phát triển kinh tế ở VN, Nxb Chính trị quốc gia - Hà Nội 1995.