

Đẩy mạnh giải ngân ODA trong bối cảnh cắt giảm đầu tư công

ThS. NGUYỄN THỊ HUYỀN

Trên cầu Bắc Mỹ Thuận - Ảnh Huyền Trang



1. Dẫn nhập

Lý thuyết tăng trưởng dựa vào đầu tư có thể kể đến là mô hình Harrod Domar (1946) và mô hình “hai khoảng cách” (two-gap model) của Hollis Chenery (1962). Các nhà kinh tế cho rằng sự thiếu hụt đầu tư (khoảng cách giữa đầu tư và tiết kiệm) là hạn chế chính đối với tăng trưởng và thâm hụt thương mại là khoảng cách thứ hai gây cản trở cho sự phát triển nhất là ở những nước nghèo và đang phát triển. Nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), còn gọi là viện trợ nước ngoài, là một trong những dòng vốn bên ngoài có khả năng bù đắp “hai khoảng cách” trên. Khác với các nguồn vốn khác: FDI, vay thương mại từ dòng vốn quốc tế, kiều hối, tài nguyên xuất khẩu,... ODA là nguồn vốn bổ sung cho nguồn lực công để chính phủ gia tăng đầu tư (một bộ phận của vốn đầu tư xã hội), cải cách chính sách và thể chế trong dài hạn, tạo động lực cho sự phát triển. Và lúc này, tăng trưởng kinh tế là sự tăng trưởng kết hợp từ nhiều khu vực cùng tham gia, tạo điều kiện giảm nghèo và

bất bình đẳng giữa các tầng lớp dân cư.

Nguồn lực từ bên ngoài không thể thay thế nội lực để thực hiện mục tiêu phát triển ở mỗi quốc gia trong nhiều thập niên nhưng sự thiếu hụt vốn đầu tư, kỹ năng, kiến thức, thể chế trong giai đoạn đầu phát triển ở các nước nghèo cho thấy tầm quan trọng của viện trợ. Dòng viện trợ không chỉ là nguồn vay có tính ưu đãi cao, nguồn ngoại tệ bổ sung mà còn là những hỗ trợ kỹ thuật, hỗ trợ đào tạo, công nghệ, kinh nghiệm, và còn là chỗ dựa cho các kế hoạch thực hiện mục tiêu thiên niên kỷ (mục tiêu của các nước tài trợ). VN là một trong những nước nghèo đang đối chọi 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.

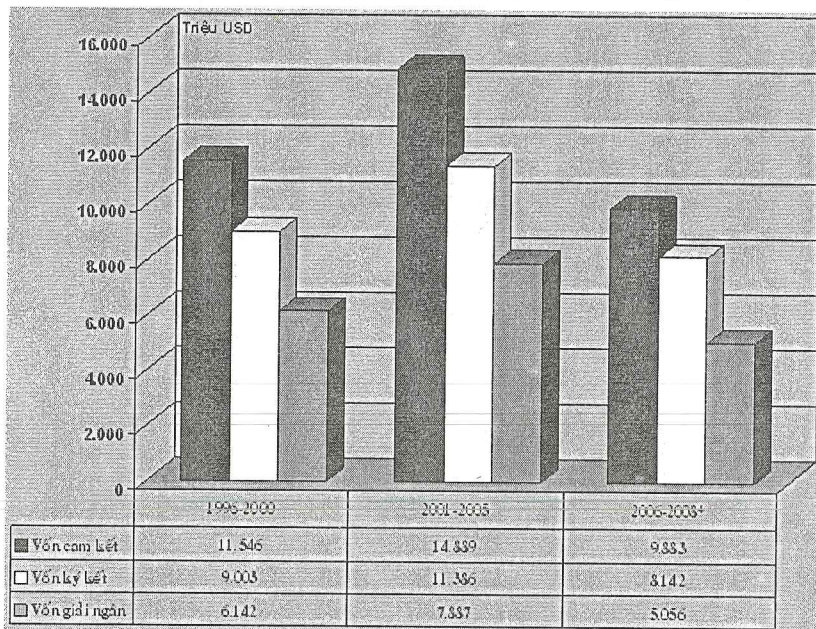
2. Quy mô và mức độ giải ngân nguồn vốn ODA ở VN

Tính đến cuối năm 2007, VN có quan hệ hợp

tác phát triển với 28 nhà tài trợ song phương, 23 nhà tài trợ đa phương và hơn 350 tổ chức phi chính phủ nước ngoài (NGOs). VN đã hợp tác với cộng đồng các nhà tài trợ tổ chức thành công 15 Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ (Hội nghị

đỉnh điểm ở năm 2000 gần 5,5% GDP, nhưng giải ngân chậm lại ở giai đoạn 2001-2006 tương đương 3-4% GDP, thậm chí có xu hướng giảm dần chỉ còn 2,8% GDP vào năm 2006 (sau đó, hồi phục trở lại 3,05% GDP ở năm 2007) (xem Hình 2).

Hình 1: ODA cam kết, ký kết và giải ngân qua các giai đoạn



(*) ODA ký kết và cam kết tính đến tháng 25/07/2008.

Nguồn: Bộ Kế hoạch & Đầu tư.

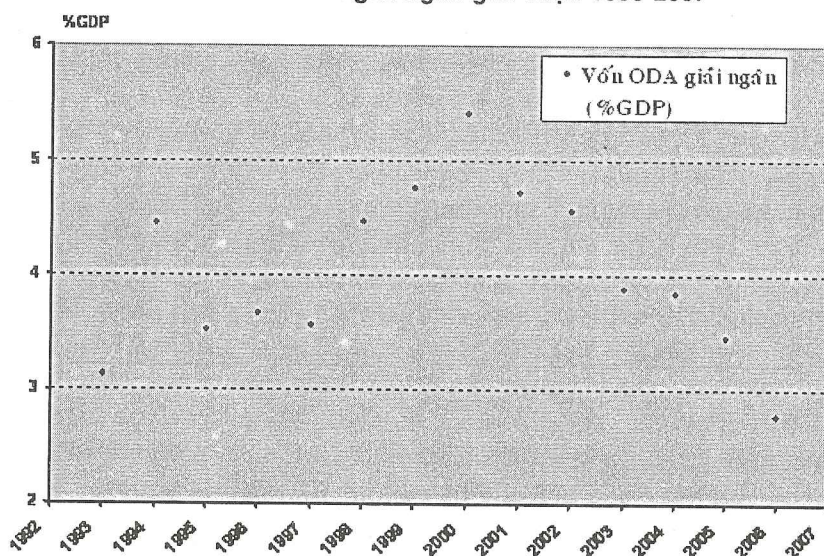
CG). Giai đoạn 1993-2007, tổng giá trị ODA cam kết là 42,449 tỷ USD (xem Hình 1) trong đó các nhà tài trợ cam kết vốn ODA lớn cho VN như Nhật, WB, ADB, Pháp, các tổ chức Liên Hiệp Quốc, Đức,... Tính đến cuối tháng 07/2008, trị giá ODA ký kết là 33,39 tỷ USD, trong đó, ODA vốn vay là 27,72 tỷ USD và ODA vốn viện trợ không hoàn lại khoảng 5,68 tỷ USD. Tổng vốn ODA giải ngân khoảng 20,97 tỷ USD, tương đương với khoảng 62,8% tổng nguồn vốn ODA đã ký kết trong đó ODA vốn vay khoảng 16,14 tỷ USD, ODA không hoàn lại khoảng 4,83 tỷ USD.

Mặc dù VN không phải là nước phụ thuộc về viện trợ nhưng lại nằm trong mười quốc gia nhận nhiều viện trợ nhất. Nguồn ODA giải ngân mạnh nhất ở giai đoạn 1995-2000,

Mức giải ngân ODA giai đoạn 1998-2000 là 4,2 tỷ USD, giai đoạn 2001-2003 là 4,5 tỷ USD (tăng 6% so với giai đoạn trước đó), giai đoạn 2004-2006 là 5,2 tỷ USD (tăng 16% so với giai đoạn trước đó) cho thấy tiến độ giải ngân ODA không được cải thiện đáng kể trong khi GDP của VN liên tục tăng mạnh với tốc độ 7-8% hàng năm nên mức giải ngân ODA trên GDP có chiều hướng giảm sút. Hoặc có thể thấy điều này qua một con số khác. Tỷ lệ giải ngân các dự án ODA ở VN của nhóm 5 ngân hàng phát triển [1] năm 2006: ADB (8,7%), AFD (19,4%), JBIC (13,1%), KFW (15,6%) và WB (12,5%) trong khi tỷ lệ này ở các nước trong cùng khu vực là 20%.

Tuy nhiên, mức giải ngân ODA có khuynh hướng cải thiện trong năm 2007 (2 tỷ USD) và tăng nhanh ở 6 tháng đầu năm 2008 (1,28 tỷ USD) đặc biệt là các dự án điện, giao thông, nông nghiệp và phát triển nông thôn có mức giải

Hình 2: Vốn ODA giải ngân giai đoạn 1993-2007



Nguồn: Bộ Kế hoạch & Đầu tư, Ngân hàng Phát triển châu Á.

ngân cao. Đây là hệ quả của những nỗ lực từ phía chính phủ VN và cả cộng đồng các nhà tài trợ: thể chế về ODA được sửa đổi hoàn thiện liên tục trong năm 2007, việc phân cấp quản lý dự án ODA theo Nghị định 131/2006/NĐ-CP đã được triển khai mạnh mẽ; quy trình theo dõi, giám sát và báo cáo tiến độ thực hiện dự án ODA đồng bộ và nhanh chóng với hệ thống biểu mẫu thống nhất; cộng đồng tài trợ cũng nỗ lực hài hòa thủ tục với nước tiếp nhận, thực hiện Cam kết Hà Nội, sáng kiến “Một Liên Hiệp Quốc” trên cơ sở hợp nhất 16 tổ chức Liên Hiệp Quốc tại VN đã thực hiện...

Một số hiệp định khung đã ký và tiếp tục thực hiện trong năm 2008 như Hiệp định khung giữa VN và 6 tổ chức Liên Hiệp quốc tại VN (218 triệu USD); Hiệp định khung VN – Thụy Điển về hợp tác phát triển (100 triệu USD); Hiệp định vay vốn cho khoản tín dụng hỗ trợ giảm nghèo lần thứ 7 (PRSC7) của WB (150 triệu USD) và một số nước đồng tài trợ (317 triệu USD) với thời hạn 40 năm (có 10 năm ân hạn và lãi suất 0%, phí cam kết 0,75%); Hiệp định khung tài trợ cho dự án Nhà máy nhiệt điện Mông Dương 1 với tổng trị giá 931,57 triệu USD của ADB, dự án Phát triển giao thông Đồng bằng sông Cửu Long (150 triệu USD); Hiệp định vay vốn 50 triệu USD của WB cho Quỹ đầu tư phát triển đô thị TP.HCM ...

3. Cắt giảm đầu tư công và vấn đề hấp thụ nguồn vốn ODA

Năm 2008 là năm mà Chính phủ VN kêu gọi cắt giảm đầu tư công để thực hiện mục tiêu kìm chế lạm phát. Trước hết, nguồn vốn trái phiếu chính phủ cho đầu tư dự kiến dừng giải ngân 10.000 tỉ đồng trong năm nay, chiếm 25% tổng vốn trái phiếu chính phủ. Kế đến, công trình, dự án thuộc trung ương và địa phương quản lý được kêu gọi rà soát và cắt giảm. Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch & Đầu tư, tính đến 23/07/2008, danh mục dự án đầu tư công cắt giảm và trì hoãn khởi công trong năm 2008 là 1968 dự án với tổng vốn xấp xỉ 6.000 tỷ đồng (trong đó địa phương là 1.884 dự án với tổng vốn là 5.662 tỷ đồng). Việc cắt giảm này theo hướng hạn chế dự án khởi công mới (chiếm 72% số lượng dự án trì hoãn) như những dự án xây dựng trụ sở làm việc, dự án trùng tu di tích, xây dựng bảo tàng, dự án chưa

thật cần thiết, dự án “xét thấy không còn phù hợp, không còn hiệu quả”.... Tuy nhiên, việc cắt giảm đầu tư công theo chủ trương của Chính phủ không có nghĩa là giảm đơn thuần số lượng dự án sắp khởi công vào năm nay và lũy kế lại tổng vốn đầu tư các dự án bị trì hoãn để báo cáo là coi như xong, mà các Bộ, ngành, địa phương phải xúc tiến việc xem xét và đẩy mạnh tiến độ thực hiện các dự án có tác động mạnh mẽ đến kinh tế, xã hội ở tầm trung và dài hạn (các dự án điện, nước, giao thông, dự án tạo ra khối lượng hàng hóa hoặc giải quyết việc làm cho xã hội, giảm giá thành và giá cung ứng hàng hóa, dịch vụ, đáp ứng nhu cầu tiêu dùng của xã hội ngày càng tăng).

Trong bối cảnh này, việc giải ngân mạnh mẽ nguồn vốn ODA chẳng những không đi ngược với xu hướng trên mà còn mang lại nhiều ý nghĩa. Thứ nhất, giải ngân nhanh góp phần rút ngắn tiến độ hoàn thành dự án (vốn dĩ VN chậm chạp hơn các nước khác), gia tăng lợi ích dự án do đưa nhanh dự án vào sử dụng (giảm chi phí quản lý, giám sát và phí cam kết); cơ cấu lại danh mục đầu tư công theo hướng tập trung vào các dự án có tác động kinh tế lớn, giải quyết vấn đề cơ bản về cơ sở hạ tầng, môi trường, tăng cường tiện ích cho nông nghiệp và phát triển nông thôn làm thay đổi hiệu quả kinh tế của tập danh mục đầu tư của Chính phủ trong một thời gian khá dài vừa qua. Thứ hai, song song với hình thức ODA theo dự án, ODA dưới hình thức tín dụng (vay ODA để cho vay lại) để hỗ trợ tài chính cho doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN) có đặc thù: sản xuất sạch, tiết kiệm năng lượng, phát triển nông thôn... sẽ là nguồn vốn quý trong thời điểm hiện nay vì lãi suất thấp và thời hạn vay dài. Tuy nhiên, nguồn vốn này hiện nay chỉ mới giải quyết cho 5% DNVVN. Thứ ba, ODA hỗ trợ theo chương trình như hỗ trợ giảm nghèo (từ PRSC1 đến PRSC 7), hỗ trợ chương trình 135 (giai đoạn I và II) được đưa vào ngân sách với thời hạn vay dài, lãi suất 0%, phí cam kết 0,75%/năm đã tạo nên một nguồn ngoại lực tốt cho chính phủ VN cả về tài chính, kỹ thuật lẫn chất xúc tác cho cải cách kinh tế, xóa đói giảm nghèo và tăng cường quản trị công. Cuối cùng, vốn ODA là nguồn ngoại tệ bổ sung để bù đắp thâm hụt thương mại, góp phần ổn định tỷ giá.

Một khía cạnh nữa cần đề cập trong các dự án

ODA là hầu hết các dự án gắn liền với việc cải tạo, xây dựng cơ sở hạ tầng chính yếu, ODA tín dụng góp phần xóa đói giảm nghèo, ODA hỗ trợ kỹ thuật để cải cách thể chế, phát triển nhân lực... có tác động kinh tế xã hội nhất định chứ không đơn thuần là những dự án đầu tư để cải tạo, xây mới trụ sở, bảo tàng lịch sử,...ít đóng góp cho tăng trưởng quốc gia. Do vậy, việc cắt giảm đầu tư công không đề cập đến các dự án ODA và thậm chí cần ưu tiên vốn đối ứng hoặc điều chỉnh vốn đối ứng để hỗ trợ cho các dự án đang thực hiện trong giai đoạn kinh tế VN bị lạm phát cao.

4. Một vài khuyến nghị

• Những khuyến nghị trước mắt

- Để cải thiện mức độ hấp thụ ODA của VN, ở khía cạnh tài chính, Chính phủ nên ưu tiên vốn đầu tư công từ ngân sách đã cắt giảm theo danh mục dự án đã đệ trình để bổ sung vốn đối ứng ODA đối với những dự án ODA bị ngưng trệ do ảnh hưởng lạm phát để đẩy mạnh tiến độ thi công, giảm chi phí phát sinh, sớm đưa dự án vào sử dụng, hiện thực hóa tác động và hiệu quả của dự án đến nền kinh tế xã hội.

- Tận dụng ODA cho vay lại thông qua các định chế tài chính nhà nước hoặc ngân hàng ủy thác để hỗ trợ trực tiếp cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong giai đoạn chi phí vốn vay trong nước quá cao (21%/năm). Và đương nhiên DNVVN thuộc loại ưu tiên theo mục tiêu hỗ trợ của vốn ODA: sản xuất sạch, tiết kiệm năng lượng, phát triển nông thôn...sẽ tiếp cận nhanh nguồn vốn này.

- Tiếp tục đẩy mạnh giải ngân chương trình tín dụng hỗ trợ giảm nghèo (PRSC 7) vừa được ký kết 29/07/2008 với tổng trị giá 467 triệu USD, chương trình 135 giai đoạn II được các nhà tài trợ ký kết hỗ trợ 274 triệu USD. Đây là hình thức ODA hỗ trợ theo chương trình, là khoản vay ưu đãi nhất (lãi suất 0%) và mục tiêu là xóa đói giảm nghèo, hỗ trợ tầng lớp dân cư có thu nhập thấp, ở khu vực nông thôn và dễ tổn thương, hạn chế tình trạng tái nghèo trong giai đoạn lạm phát cao.

• Những khuyến nghị lâu dài

ODA là nguồn ngoại lực có khả năng hỗ trợ cho kế hoạch phát triển trung hạn (2011-2015, 2016-2020) của VN nhằm cải thiện và hiện đại hóa lĩnh vực cơ sở hạ tầng ở các khu vực kinh tế trọng điểm và đô thị lớn. Nguồn vốn ODA sẽ tiếp

nhận trong giai đoạn tới cũng không còn nhiều và mức ưu đãi cũng giảm sút (do VN vượt ngưỡng quốc gia có mức thu nhập trung bình) nên việc dựa hoàn toàn vào ODA để đầu tư là không khả thi. Do vậy:

- Thứ nhất, các lĩnh vực ưu tiên thu hút ODA phải thu gọn và có trọng tâm như các dự án năng lượng, giao thông đô thị hiện đại, nước sạch...

- Thứ hai, các dự án giao thông đô thị hiện đại, giao thông liên vùng trong khu vực phát triển như tàu điện ngầm (metro), xe điện (monorail), đường cao tốc, ... lại cần phải có nguồn vốn này vì ODA được khai thác không chỉ là tài chính mà còn là kỹ thuật công nghệ, kỹ năng khai thác và quản lý, tăng cường năng lực. Tỷ lệ vốn ODA trong tổng vốn đầu tư sẽ là 40-50% và đây là nguồn vốn phù hợp nhất (dài hạn và ưu đãi) để áp dụng mô hình cân bằng liên thể hệ trong đầu tư, giải quyết hài hòa giữa nhu cầu đầu tư phát triển và khả năng nguồn lực giữa các thể hệ.

- Thứ ba, xúc tiến mô hình hợp tác công tư đối với dự án ODA để thu hút nguồn vốn tư nhân trong đầu tư cơ sở hạ tầng. Để hiện thực hóa mô hình hợp tác công tư này, chính phủ phải chủ động tận dụng những hỗ trợ kỹ thuật từ WB, ADB, Nhật...(các nhà tài trợ có kinh nghiệm và thực hiện rất tốt chiến lược thu hút đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng chính yếu) để xây dựng khuôn khổ pháp lý, cơ chế hợp tác và cơ chế chia sẻ rủi ro phù hợp.

- Thứ tư, Chính phủ cần thiết xây dựng Luật đầu tư công để có một kỷ cương và minh bạch trong đầu tư công. Văn bản pháp lý này có thể qui định rõ ràng mức độ phân cấp đầu tư, phân loại dự án, cơ chế xã hội hóa trong đầu tư, tiêu chí thống nhất về thẩm định và đánh giá dự án...để nâng cao tác động và hiệu quả của các dự án đầu tư công ■

Chú thích:

[1] ADB (Ngân hàng Phát triển châu Á); AFD (Cơ quan Phát triển Pháp); JBIC (Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật); KFW (Ngân hàng Tái thiết Đức); WB (Ngân hàng Thế giới).

Tài liệu tham khảo:

Bản tin ODA của Bộ Kế hoạch và Đầu tư năm 2007, 2008

Trang web: <http://mpi.gov.vn>

Trang web: <http://dad.mpi.gov.vn>

Trang web: <http://worldbank.org.vn>