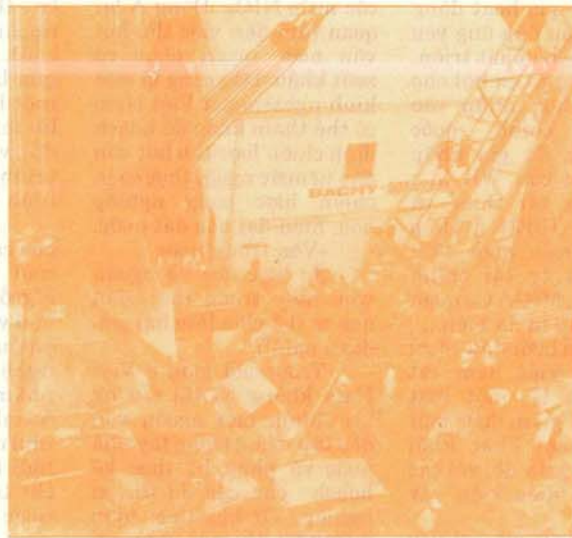


TÁC ĐỘNG CỦA NGUỒN VỐN ODA TRONG SỰ NGHIỆP PHÁT TRIỂN KINH TẾ Ở VIỆT NAM

Luật sư NGÔ THỊ NGỌC THU
Thạc sĩ Kinh tế



I. HUY ĐỘNG VỐN ODA ĐỂ ĐẨY NHANH TỐC ĐỘ CÔNG NGHIỆP HÓA

Để phát triển kinh tế với tốc độ nhanh trong khi qui mô nền kinh tế nhỏ đang thiếu vốn nghiêm trọng và tiết kiệm trong nước còn quá thấp thì cần phải bổ sung vốn đầu tư bằng khối lượng lớn nguồn vốn nước ngoài. Huy động vốn nước ngoài rất cần thiết để đẩy nhanh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển kinh tế để hòa nhập với kinh tế thế giới, trong đó tranh thủ nguồn vốn viện trợ phát triển chính thức (Official Development Aids: ODA) là một chủ

trương lớn của nước ta từ giai đoạn mở cửa.

Vốn ODA có 2 hình thức:

- Viện trợ không hoàn lại: thường có qui mô nhỏ chỉ giới hạn trong các lãnh vực nhân đạo, y tế văn hóa, giáo dục.

- Vốn vay: thường có qui mô lớn, dĩ nhiên, vay thì gắn liền với nợ, nhưng với ưu đãi lãi suất thấp và thời gian hoàn trả dài. Vốn ODA thích hợp để xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội làm nền tảng cho tiến trình công nghiệp hóa. Đây là hình thức tín dụng phát triển dài hạn, thời gian hoàn trả nợ 20 - 30 năm, thường có thêm thời gian ân hạn từ 10 đến 12 năm. Thông thường vốn ODA cho vay theo dự án với những điều kiện do 2 bên thỏa thuận.

Ngoài ra còn có hình thức vốn vay ODA hỗn hợp, gồm một phần vốn ODA không hoàn lại và một phần tín dụng thương mại, thậm chí có loại ODA vốn vay kết hợp tới 3 loại hình gồm một phần vốn ODA không hoàn lại, một phần vốn vay ưu đãi và một phần tín dụng thương mại. Để hội nhập thực sự với các nước trong vùng đã phát triển trước một bước khá dài và tiếp tục duy trì được tốc độ phát triển kinh tế ở mức cao khoảng trên 7%, VN cần khối lượng đầu tư rất lớn (trên dưới 30% GDP) để có thể đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế khoảng 10% trong thời gian dài.

Vốn ODA giúp giải quyết tình trạng cơ sở hạ tầng lạc hậu, nhỏ bé và phân bố không đều ở nước ta. ODA tác động tích cực rất lớn đến quá trình phát triển kinh tế xã hội của các địa phương và các vùng lãnh thổ, thu hút đầu tư nước ngoài FDI, đầu tư

trong nước, cải thiện điều kiện sinh hoạt và chênh lệch trong phân phối lợi tức ngày càng tăng giữa các vùng đô thị với nông thôn, vùng núi, các vùng sâu, vùng xa, giúp xóa đói giảm nghèo...

II. NHỮNG NGUỒN ODA QUAN TRỌNG ĐỐI VỚI VN

Chủ thể viện trợ, cấp vốn ODA chủ yếu là các tổ chức tài chính Liên Hiệp Quốc, các chính phủ các nước phát triển thuộc Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế OECD và các tổ chức phi chính phủ và chủ thể tiếp nhận là chính phủ nước vay vốn.

Viện trợ phát triển dù là song phương hay đa phương đều gắn với điều kiện chính trị và ổn định chính trị là điều kiện tiên quyết để tranh thủ viện trợ phát triển ODA. Đối với nước ta con đường tranh thủ viện trợ phương Tây không dễ dàng. VN chỉ bắt đầu tiếp cận thực sự vốn ODA khi vấn đề Campuchia được giải quyết dứt điểm. Hiện nay dù đã bình thường hóa quan hệ ngoại giao với Hoa Kỳ nhưng còn khá lâu mới có thể tiếp cận vốn ODA Hoa Kỳ cũng là vì lý do chính trị. Tranh thủ ở mức cao nhất nhưng không lệ thuộc vào bên ngoài là ưu điểm trong việc tiếp nhận vốn ODA của nước ta. Cùng với nỗ lực ngoại giao và uy tín thành công của đường lối đối mới kinh tế, VN ngày càng nhận được nhiều nguồn viện trợ ODA với khối lượng lớn.

Trong thập niên 1980, ngoài sự giúp đỡ của các nước XHCN, trong điều kiện quốc tế chưa thuận lợi, VN đã bắt đầu nhận được sự hỗ trợ của Chương trình phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP), và tổ chức này đã hỗ trợ VN trong việc tiếp cận với các tổ chức viện trợ quốc tế.

Từ đầu thập kỷ 1990, với sự kết thúc chiến tranh lạnh, đối tượng được tiếp nhận vốn ODA đã mở rộng ra rất nhiều, do vậy tình trạng cạnh tranh thu hút vốn ODA trở nên đặc biệt gay gắt. Mục tiêu của Đại hội đồng LHQ trước đây đặt ra đối với các nước phát triển là dành ra 0,7% GNP cho quỹ ODA ít có khả năng thực hiện. Những năm qua chỉ đạt bình quân 0,3%, còn hiện tại các nước phát triển gặp những khó khăn về kinh tế lại có xu hướng tập trung giải quyết vấn đề trong nước.

1. Nguồn ODA đa phương

Từ năm 1993, VN đã nhận được vốn viện trợ ODA của các định chế tài chính quốc tế chủ yếu là Quỹ tiền tệ quốc tế IMF, Ngân hàng thế giới WB (tức ngân hàng quốc tế tái thiết và phát triển IBRD) và Ngân hàng phát triển châu Á (ADB).

Về mặt chức năng, Quỹ tiền tệ có vai trò rất quan trọng đối với hoạt động viện trợ của các định chế tài chính quốc tế. Hình thức vốn ODA cơ

bản của IMF là cho vay theo thể thức chuyển đổi kinh tế và chuyển đổi kinh tế mở rộng (ESAF) để điều chỉnh thâm hụt cán cân vãng lai, thâm hụt ngân sách và hỗ trợ việc điều chỉnh cơ cấu kinh tế tài chính. IMF đang thảo luận chương trình kinh tế 1997 - 1998 của VN được cụ thể số vốn ODA cam kết tài trợ trong dự án ESAF3.

Cho đến nay, WB đã tiến hành 12 dự án với tổng số vốn cho VN vay là 1,3 tỉ USD. Hỗ trợ cho 3 tài khóa tới 1997 - 1999, WB dự kiến cho VN vay tiếp 1,5 tỉ USD, và Ngân hàng Châu Á ADB là nhà tài trợ đa phương có khối lượng vốn cam kết cho VN vay lớn nhất.

VN cũng đã tranh thủ nguồn vốn ODA từ các tổ chức tài chính đa phương khác như: Hội phát triển quốc tế (International Development Association IDA), Công ty tài chính quốc tế (International Financial Corporation IFC...).

Các cơ quan chuyên môn của Liên Hiệp Quốc trong đó 9 tổ chức đã có văn phòng thường trú tại Hà Nội. Một số trong các tổ chức này như Tổ chức Lương nông LHQ (Food and Agriculture Organisation - FAO), Tổ chức giáo dục, khoa học và văn hóa LHQ (UNESCO), Tổ chức Y tế thế giới (WHO), Tổ chức phát triển công nghiệp LHQ (UNIDO) và Chương trình phát triển LHQ (UNDP) đã đóng góp nhất định về mặt viện trợ ODA cũng đã có những sự trợ giúp VN về mặt tư vấn, huấn luyện và tài trợ.

2. Nguồn ODA song phương

VN đã nhận vốn ODA từ các tổ chức song phương, chủ yếu là từ các nước phát triển, Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế thế giới (OECD), trong đó quan trọng nhất là Nhật Bản, Pháp, Úc. Các nước Bắc Âu là những nước có truyền thống viện trợ VN từ trước. Quỹ Koweit đã tài trợ

một số dự án cho VN...Ngày càng có thêm nhiều nước viện trợ cho VN nhưng với số lượng vốn của các dự án này không lớn. Ngoài ra, VN còn nhận sự hợp tác của các tổ chức phi chính phủ (Non - Government Organisation NGO) như tổ chức SIDA Thụy Điển...

ODA của Nhật Bản (Quỹ hợp tác kinh tế hải ngoại - OECF Nhật Bản) có khối lượng lớn và số dự án được tài trợ nhiều nhất trong các dự án có vốn ODA của VN. Viện trợ Nhật Bản có đặc điểm tập trung chủ yếu vào Châu Á và có vai trò rất lớn ở Châu Á. Tuy sự đóng góp của viện trợ ODA Nhật Bản vào sự tăng trưởng nhanh của các nước Đông Á không định lượng được nhưng trong chừng mực nào đó viện trợ ODA Nhật Bản rõ ràng có tác dụng thiết thực và có hiệu quả tốt cho tăng trưởng kinh tế. Vốn ODA Nhật Bản chú trọng vào việc xây dựng cơ sở hạ tầng và hỗ trợ công nghiệp và còn nhằm thúc đẩy vào tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư FDI từ Nhật Bản.

ODA Hoa Kỳ dù vẫn còn vai trò lớn nhưng ngày càng ít quan trọng ở khu vực Châu Á. Do những di sản từ chiến tranh VN, mối quan hệ với Hoa Kỳ chưa được tốt đẹp và vì vậy còn khá lâu mới có thể tiếp cận vốn ODA Hoa Kỳ khối lượng lớn.

Pháp là nước trung gian giúp VN tiếp cận lại cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế, ODA Pháp chú tâm vào khu vực Châu Phi, tuy không lớn như ODA Nhật Bản nhưng khá quan trọng đối với VN, hơn nữa VN đang quan tâm sự giúp đỡ của Pháp cả về đào tạo, công nghệ và vốn, nổi bật nhất, VN là nước chủ nhà tổ chức hội nghị thượng đỉnh các nước có sử dụng tiếng Pháp Francophonie, đều đó là dấu hiệu cho thấy ODA của Pháp sẽ đóng vai trò ngày càng quan trọng hơn.

III. TÌNH HÌNH HUY ĐỘNG VỐN ODA

Từ năm 1993 đến năm 1996, đã có 4 hội nghị các nhà tài trợ cho VN. Nhiều định chế tài chính quốc tế và các nước tài trợ ODA cam kết tài trợ cho VN với số lượng cam kết khá lớn vốn ODA, lên tới 8,5 tỉ USD. Nếu việc sử dụng ODA đúng hướng, có hiệu quả và giải ngân kịp thời vốn ODA sẽ tác động tích cực cho sự nghiệp công nghiệp hóa và hỗ trợ đặc lực cho việc thu hút đầu tư phát triển nước ta.

Khả năng chủ động trong việc thu hút vốn ODA thấp hơn so với FDI vì lệ thuộc vào các nhà tài trợ cho mỗi nhà tài trợ lại có những mục đích riêng đôi khi khác hẳn phương hướng ưu tiên của nước tiếp nhận. Ngoài việc tìm nhà tài trợ, việc chọn lựa các dự án và địa điểm thực hiện dự án là cả một quá trình thương thảo lâu dài và khó khăn. Nguồn ODA không hy vọng gia tăng mạnh mẽ song nhu cầu về vốn ODA không ngừng tăng lên.

Vốn ODA đã huy động có khối lượng khá lớn bao gồm nhiều lãnh vực. Về mục tiêu đầu tư, vốn ODA chủ yếu tài trợ cho các dự án tập trung vào 2 lãnh vực chính là cơ sở hạ tầng kinh tế và cơ sở hạ tầng xã hội. Ngoài ra về mục tiêu vốn ODA còn nhằm các lãnh vực đặc biệt như cải cách hành chính, phòng chống ma túy...

Một dự án ODA có thể kết hợp nhiều mục tiêu đầu tư như các dự án từ vốn IMF kết hợp hỗ trợ cán cân thanh toán, ngân sách, xóa đói giảm nghèo. Về nguồn vốn, một dự án ODA có thể gồm nhiều nguồn vốn nước ngoài như dự án tín dụng nông thôn gồm vốn vay Ngân hàng Châu Á và viện trợ không hoàn lại của Canada.

1. Huy động ODA vào xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế

Các dự án hạ tầng kinh tế được lập và kêu gọi vốn theo các dự án, các dự án hạ tầng kinh tế chú trọng theo thứ tự vào lãnh vực năng lượng (chủ



yếu đập thủy điện và nhà máy nhiệt điện) giao thông (chủ yếu đường bộ và cầu), hải cảng, phi cảng, viễn thông, cấp thoát nước đô thị, thủy lợi... là những lãnh vực có truyền thống được ưu tiên vay vốn ODA.

- Các dự án năng lượng điện: các dự án này có tính khẩn cấp, có vai trò rất lớn trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển kinh tế. Chính phủ đã vận dụng rất nhiều hình thức nguồn vốn và hình thức đầu tư để xây dựng đường dây để tạo mạng lưới điện quốc gia thống nhất (500kv, 220kv, 66kv) và nhất là các nhà máy điện.

Tuy vốn đầu tư của các hình thức khác cũng rất quan trọng, nhưng vốn ODA vẫn chiếm tỉ lệ rất lớn với các công trình nhà máy điện như nhiệt điện Phú Mỹ 1, Phú Mỹ 2, thủy điện Yaly, Hàm Thuận - Đambi (650 triệu USD, 85% vốn ODA Nhật Bản)...

- Các dự án giao thông: trên 20 dự án xây dựng cơ sở hạ tầng cho giao thông vận tải từ nguồn ODA đã triển khai có tổng giá trị trên 1 tỉ USD, và hơn 10 dự án khác cũng được cam kết tài trợ với ngân khoản trên 1 tỉ USD.

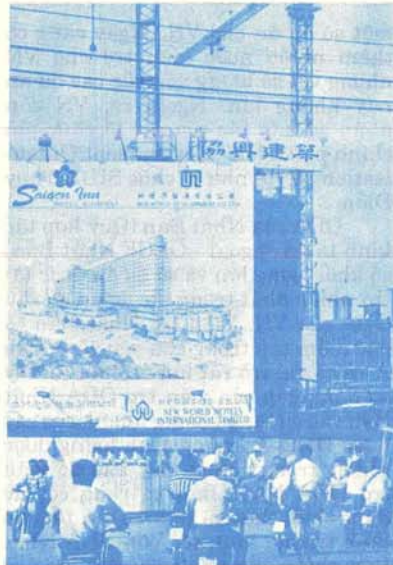
Ngành giao thông vận tải đã xác định nhu cầu cơ sở hạ tầng công cộng thuộc lãnh vực giao thông lên đến 5 tỷ USD cho giai đoạn 1996 - 2000. Các dự án đường bộ chiếm 1/2 vốn đầu tư dự kiến cho toàn ngành giao thông vận tải là 6,2 tỷ USD, chiếm 15% tổng vốn đầu tư công trình công cộng, trong đó nguồn vốn quan trọng vẫn là ODA.

Một số công trình cơ sở hạ tầng về giao thông nông thôn và các công trình điện lực, thủy điện, điện khí hóa nông thôn, mở rộng mạng điện thoại về nông thôn là những dự án phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế nhưng lại mang ý nghĩa phát triển xã hội một cách sâu sắc, không chỉ thuần túy có ý nghĩa về kinh tế mà còn có tác dụng rất lớn về xã hội, hạn chế bất bình đẳng trong phát triển kinh tế với tốc độ nhanh và không đồng đều...

2. Huy động ODA vào xây dựng cơ sở hạ tầng xã hội

Các dự án về hạ tầng xã hội trong đó phần lớn có sử dụng vốn được thể hiện trong 29 chương trình quốc gia đã tiến hành được nhiều năm. Một số có mục tiêu phát triển nông thôn và phát triển nguồn nhân lực mang màu sắc thực hiện công bằng xã hội như xóa đói giảm nghèo, CT 327 trồng rừng phủ xanh đồi trọc, chương trình giáo dục tiểu học, định canh định cư, dân số - kế hoạch hóa gia đình...

Lãnh vực y tế sử dụng nhiều vốn ODA đa phương nhất. Giai đoạn 1991 - 1996 khoảng 100 triệu USD của các nước OECD, của các tổ chức LHQ như Quỹ nhi đồng UNICEF được sử dụng



vào chương trình y tế công cộng, chăm sóc ban đầu, dinh dưỡng.

Giai đoạn 1996 - 2000 dự kiến 135 triệu USD, Quỹ dân số LHQ UNFPA, Tổ chức y tế thế giới WHO, Tổ chức lương nông LHQ FAO, Ngân hàng thế giới WB cũng ký dự án hỗ trợ hoạt động y tế cho vay 101,2 triệu USD trong tổng giá trị dự án 123,4 triệu USD, cùng với tổ chức SIDA và Hà Lan cho 15 tỉnh nghèo. Trong dự án dân số và sức khỏe gia đình, WB hỗ trợ 50 triệu USD, ADB hỗ trợ 43 triệu USD. Dự án y tế nông thôn dự kiến ADB hỗ trợ 50 triệu USD.

Vốn ODA song phương từ OECD 1990 - 1995 khoảng 120 triệu USD cho các dự án xây dựng và nâng cấp trang bị các bệnh viện.

Căn cứ chiến lược phát triển kinh tế theo định hướng XHCN nên các dự án của VN chú ý việc xây dựng cơ sở hạ tầng xã hội, quan tâm thích đáng đến vấn đề mất quân bình và chênh lệch trình độ phát triển, chênh lệch thu nhập trong phát triển giữa các vùng, các ngành và các tầng lớp để bảo đảm ổn định xã hội và giữ vững tiến trình phát triển.

Bộ kế hoạch và đầu tư đã xác định trong cơ sở hạ tầng thì các công trình giao thông vẫn là lĩnh vực ưu tiên hàng đầu vì các công trình giao thông có tác dụng rất lớn và trước tiên đối với sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế của một vùng.

Ba nguồn tài trợ lớn nhất cho tới nay là Nhật Bản, WB và ADB, 3 nguồn tài trợ này chiếm đến 70% tổng vốn ODA đã được cam kết. Các dự án kinh tế có tỉ lệ phân bổ vốn ODA trong tổng nguồn vốn ODA như sau:

- Hạ tầng công nghiệp (chủ yếu năng lượng điện): 25%
- Hạ tầng giao thông (chủ yếu đường bộ): 15%

- Nông lâm thủy lợi: 12%

IV. TRIỂN VỌNG HUY ĐỘNG ODA

Các nước đang phát triển khu vực Châu Á, theo WB, trong thời gian từ 1995 đến 2004 cần đến 1400 tỉ USD cho xây dựng cơ sở hạ tầng để duy trì tốc độ phát triển nhanh hiện nay. Trong khi đó thị trường vốn vay dài hạn từ 20 - 30 năm cho cơ sở hạ tầng ở châu Á chưa hình thành, cho nên sẽ xảy ra tình hình tranh thủ vốn ODA rất mạnh bên cạnh các nguồn vốn vay thương mại dài hạn khác.

WB, và ADB đã đánh giá tốt sự phát triển kinh tế và thực hiện các dự án mà các định chế này tài trợ và tiếp tục cho VN vay tiếp các khoản vay lớn để xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội. Vào trung tuần 5.1996, WB loan báo cho VN vay 1,5 tỉ trong 3 năm 1997 - 1999, đặt VN lên hàng ưu tiên thứ nhì sau Ấn Độ. Trước đó Chủ tịch WB khẳng định tại Hà Nội "Những gì WB cam kết tài trợ cho VN đều bắt nguồn từ những thành tựu của VN". Việc cam kết cho VN vay như trên tỏ rõ các nhà tài trợ, các tổ chức tài chính tin tưởng vào sự phát triển kinh tế của VN.

Tuy có kinh nghiệm chưa xót phải vay bắc cầu để trả nợ IMF, WB... các khoản nợ quá hạn không lớn lắm để tiếp tục vay ở các định chế tài chính quốc tế này, và đã xin xóa nợ khối lượng lớn hơn ở Câu lạc bộ Paris và Câu lạc bộ Luân Đôn, làm cho bất cứ cơ quan quản lý, sử dụng vốn vay ODA đều phải dè dặt thận trọng, có ý thức trách nhiệm về nợ quốc gia. Tuy nhiên, không thể vì sợ mang nợ mà chậm vay vốn mới, hiệu quả sử dụng vốn gắn liền với phương thức sử dụng hợp lý và xu hướng phát triển kinh tế nay đã khác trước. Với chủ trương sử dụng vốn ODA vào lãnh vực cơ sở hạ tầng, vào lãnh vực phát triển kinh tế là chính, trong tình hình xu hướng kinh tế nước ta có triển vọng sẽ tiếp tục phát triển với tỉ lệ cao trong thời gian khá lâu do những lợi thế trong khu vực, nên rất cần nhanh chóng tranh thủ nhiều vốn ODA hơn mà không phải e ngại mang nợ nước ngoài dai dẳng.

Trong quá trình thực hiện chiến lược mở cửa kinh tế, ngành ngoại giao đã đóng góp thành tích rất lớn về mặt quan hệ kinh tế trong đó có việc huy động vốn ODA. Vì vốn ODA mang màu sắc chính trị nên việc huy động vốn ODA liên hệ chặt chẽ đến lãnh vực ngoại giao, tuy nhiên ở hình thức viện trợ ODA đa phương nên tăng để xét cho vay vốn là sự phát triển của nền kinh tế và khả năng hoàn trả nợ. Vì vậy vấn đề cơ bản để huy động nhiều vốn ODA hơn cho mục tiêu công nghiệp hóa nhanh là vấn đề sử dụng hiệu quả vốn ODA, đó là chủ đề kế tiếp liên hệ vấn đề này■