

Kinh nghiệm thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA của một số nước ở châu Á

HOÀNG XUÂN HÒA

Số liệu thống kê chính thức của OECD công bố cho thấy, nguồn vốn ODA năm 2004 đạt mức cao kỷ lục là 78,568 tỷ USD, tăng 9,539 tỷ USD so với năm 2003 (69,029 tỷ USD). Theo nhận định của các chuyên gia kinh tế, mức kỷ lục này có thể sẽ bị phá trong năm 2006, với lý do năm 2006 được coi là năm mục tiêu mà nhiều nước tài trợ sẽ cố gắng thực hiện đúng với các cam kết của mình. Cộng đồng tài trợ quốc tế cũng đang chứng kiến sự góp mặt của một số nhà tài trợ mới, vốn trước đây đã từng là nước nhận tài trợ. Điều đó cho thấy, viện trợ phát triển đang gia tăng về số lượng vốn cũng như số lượng các nhà tài trợ. Việc tiến hành tài trợ không những chỉ nhằm giúp đỡ các nước nghèo, mà còn là một công cụ để các nước tài trợ thực hiện các chiến lược quốc gia, ưu tiên chính sách cũng như tham vọng điều chỉnh các vấn đề toàn cầu của họ.

Chiều hướng gia tăng của nguồn vốn ODA trong những năm gần đây đã mang lại nhiều cơ hội thuận lợi hơn cho các nước đang phát triển và chậm phát triển trong việc thu hút dòng vốn này nhằm góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Vấn đề đặt ra đối với các nước đang phát triển và chậm phát triển hiện nay là ngoài việc đạt mục tiêu thu hút được nhiều vốn ODA, còn phải tính toán đến việc sử dụng nguồn vốn đó sao cho đạt hiệu quả cao nhất, tạo niềm tin cho các nhà tài trợ. Các nước đang phát triển và chậm phát triển muốn thu hút được nhiều vốn ODA cần *nhắm bắt được hướng ưu tiên của các nhà tài trợ, để từ đó xây dựng một chiến lược cụ thể phù hợp với tình hình của đất nước mình*. Mỗi nhà tài trợ thường có những ưu tiên riêng và hiện có rất nhiều nhà tài trợ, từ cấp độ các quốc gia đến các tổ

chức quốc tế. Tuy nhiên, sự phân loại các ưu tiên của nhà tài trợ có thể dựa vào việc phân loại các quốc gia nhận tài trợ. Căn cứ vào thực tế nhận ODA của các nước trên thế giới cho thấy, các ưu tiên của các nhà tài trợ được xác định qua 2 nhóm nước nhận viện trợ là: các nước đang phát triển có mức thu nhập thấp, các nước kém phát triển; và các nước có thu nhập trung bình¹. Các ưu tiên của dòng vốn ODA đối với nhóm nước thu nhập thấp chủ yếu tập trung vào việc thực hiện các mục tiêu thiên niên kỷ, chủ yếu bao gồm các lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, phát triển giáo dục, thúc đẩy sự bình đẳng giới, tăng cường chăm sóc y tế cho người dân, phòng chống HIV/AIDS và các bệnh dịch khác, bảo vệ môi trường nhằm đạt được sự phát triển bền vững.v.v...².

Hoàng Xuân Hòa, TS, Ban Kinh tế trung ương.

1. Đây là những nước nhận được sự quan tâm nhiều nhất của cộng đồng tài trợ quốc tế, thể hiện trên cả số lượng vốn cũng như phạm vi các lĩnh vực ưu tiên. Nếu so sánh giữa năm 1993 và năm 2003, số vốn ODA dành cho các quốc gia thuộc hai nhóm này đã tăng đáng kể. Năm 1993, nguồn vốn ODA cho các nước có thu nhập thấp (bao gồm các nước kém phát triển nhất và các nước có thu nhập thấp khác) là 24,368 tỷ USD, trong khi năm 2003 số vốn này đã lên đến 30,781 tỷ USD, dẫn đầu trong tất cả các nhóm nước đang phát triển nhận ODA từ cộng đồng tài trợ quốc tế. Mức độ quan tâm của các nhà tài trợ có quan hệ nghịch với sự thịnh vượng của nền kinh tế, quốc gia càng thịnh vượng thì nhận càng ít sự quan tâm. Năm 2003, trong khi các nước thu nhập thấp nhận 30,781 tỷ USD thì các nước có thu nhập trung bình yếu nhận được 14,486 tỷ USD, các nước có thu nhập trung bình khá nhận được 1,403 tỷ USD và các nước thu nhập cao chỉ nhận được 33,2 triệu USD.
2. Các khoản tài trợ trong lĩnh vực giáo dục của các nhà tài trợ trên thế giới đã tăng đáng kể, từ 4,5 tỷ USD năm 2000 lên gần 6,3 tỷ USD năm 2003; các nhà tài trợ thành viên của Ban Hỗ trợ phát triển (DAC) từ 3,6 tỷ USD năm 2000 lên 4,6 tỷ USD năm 2003.

Chúng ta có thể thấy trường hợp của Ấn Độ, quốc gia được đánh giá là khá thành công trong việc thu hút nguồn vốn ODA trong những năm gần đây. Ấn Độ được xếp vào danh sách các nước có thu nhập thấp (theo sự phân loại của OECD)³. Trong giai đoạn 1990-1994, Ấn Độ đứng thứ tư trong danh sách 10 nước nhận được nhiều ODA nhất, trung bình mỗi năm là 1,9 tỷ USD⁴. Năm 2000, Ấn Độ đã công bố Chương trình hành động quốc gia trong giai đoạn 2001-2005, tập trung vào các lĩnh vực ưu tiên như: phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế, chủ yếu là lĩnh vực năng lượng và giao thông; giảm nghèo thông qua các chương trình phát triển nông nghiệp và nông thôn; bảo vệ môi trường thông qua các chương trình trồng rừng và cải thiện chất lượng nước; giúp đỡ cải thiện công tác chăm sóc sức khỏe và y tế⁵. Với chương trình cụ thể, Ấn Độ đã thu hút được nhiều vốn ODA từ các nhà tài trợ lớn như Nhật Bản, EU để thực hiện các lĩnh vực ưu tiên trên. Trong giai đoạn 2000-2003, Ấn Độ là 1 trong 8 nước (Trung Quốc, Indônêxia, Việt Nam, Ấn Độ, Ai Cập, Băng-la-dét, Nam Tư và Tanzania) trung bình đã nhận được hơn 1 tỷ USD/năm từ nguồn ODA, chiếm 20% tổng nguồn ODA của các nước OECD⁶. EU cũng đã tập trung cung cấp ODA cho Ấn Độ vào các lĩnh vực: giáo dục tiểu học và chăm sóc sức khỏe ban đầu. Hai lĩnh vực này được bổ sung bằng các dự án trong các lĩnh vực: phát triển nông thôn, thủy lợi, lâm nghiệp, cải tạo môi trường và quản lý nguồn nước. Ngoài ra, EU cũng hỗ trợ Ấn Độ trong phòng chống HIV/AIDS, ma túy và tăng cường dân chủ và nhân quyền. ODA của Ôxtrâyliya dành cho Ấn Độ tuy không nhiều (17,2 triệu USD trong năm 2004-2005), cũng tập trung vào phòng chống HIV/AIDS, cung cấp nước và nâng cao vệ sinh.

Các nhà tài trợ cũng có sự phân loại trong diện nhận ODA cho các lĩnh vực đối với các nước đang phát triển có điều kiện kinh tế - xã hội khá hơn so với các nước trong cùng nhóm. Khi các nước nhận viện trợ đạt được những tiến bộ và có những thay đổi kinh tế - xã hội

theo hướng tích cực, các nhà tài trợ sẽ thay đổi những ưu tiên của họ trong việc cung cấp ODA. *Những ưu tiên thường tập trung vào việc nâng cao năng lực quản lý, cải cách thị trường, nâng cao khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp (nhất là thuộc lĩnh vực kinh tế tư nhân), mở cửa nền kinh tế, bảo vệ môi trường và phòng chống các đại dịch mang tính toàn cầu v.v...* Kinh nghiệm này có thể được thấy rõ trong hai trường hợp cụ thể ở khu vực Đông Nam Á là Thái Lan và Malaixia.

Thái Lan đã nhận viện trợ phát triển của Canada từ đầu những năm 1980 cho việc củng cố sự phát triển bền vững với các chương trình hợp tác trong các lĩnh vực như: nhu cầu cơ bản, vai trò của phụ nữ trong tiến trình phát triển, bảo vệ môi trường, các dịch vụ cơ sở hạ tầng, phát triển dân chủ... Tuy nhiên, do Thái Lan đã đạt được những thành tựu nổi bật về phát triển kinh tế, với tốc độ tăng trưởng luôn ở mức cao và đời sống của người dân đã được cải thiện, hợp tác giữa Thái Lan và Canada hiện nay không còn đòi hỏi sự trợ giúp về tài chính, mà thay vào đó là những trợ giúp kỹ thuật mang tính chiến lược. Canada, thông qua Cơ quan phát triển quốc tế Canada (CIDA), hiện nay đang giúp đỡ Thái Lan tiếp cận với tính chuyên môn, công nghệ và các dịch vụ của Canada, nhằm đáp ứng cho các yêu cầu phát triển hiện nay của Thái Lan. Sự trợ giúp của Canada được giới hạn trong 5 lĩnh vực cụ thể: phát triển khu vực tư nhân; các dịch vụ hạ tầng; quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường; phụ nữ trong quá trình phát triển; và quản lý tốt.

Quan hệ giữa EU và Thái Lan cũng mang đặc điểm tương tự. Sau khi Thái Lan bước vào sự phát triển ổn định, EU đã xác định mối

3. Theo định nghĩa của OECD, một nước thu nhập thấp là nước có thu nhập quốc dân (GNI) trên đầu người dưới 745USD (năm 2001).

4. http://europa.eu.int/comm/external_relations/thailand/intro/index.htm

5. http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/sw_asia/india_o.pdf

6. ODA ròng vào Ấn Độ năm 2001 là 1.724 triệu USD; năm 2002 là 1.463 triệu USD và năm 2003 là 942 triệu USD.

quan hệ giữa EU và Thái Lan chuyển từ quan hệ viện trợ sang quan hệ hợp tác đối tác, hỗ trợ kỹ thuật. Cam kết viện trợ của EU cho Thái Lan trong giai đoạn 2002-2006 chỉ còn 13,2 triệu EUR, tập trung chủ yếu vào lĩnh vực quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường, phát triển nguồn nhân lực và xóa nghèo⁷.

Cũng giống như Thái Lan, Malaixia cũng đã đạt được những thành công trong quá trình phát triển kinh tế, thậm chí còn vững vàng hơn Thái Lan về nhiều mặt và được Ngân hàng Thế giới xếp vào nhóm nước có thu nhập trung bình khá, khoảng 3500 EUR/người/năm (năm 2004) và chỉ số GNI bình quân đầu người khá cao so với các nước trong khu vực, năm 2003 đạt 3.780 USD/người. Tuy nhiên, Malaixia vẫn thuộc nhóm nước đang phát triển. Sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, Malaixia đã phải dựa vào nguồn vốn ODA mà phần lớn từ Nhật Bản (666 triệu USD)⁸ để khắc phục những hậu quả mà cuộc khủng hoảng gây ra. Nhưng trong những năm gần đây, Malaixia đã nhanh chóng thoát khỏi khủng hoảng và lấy lại được tốc độ phát triển. Quan hệ của Malaixia với các nước tài trợ lớn trên thế giới hiện nay chỉ còn giới hạn trong một số hợp tác mang tính kỹ thuật. Cụ thể là, quan hệ giữa Malaixia và EU hiện nay được giới hạn trong các lĩnh vực như: thuận lợi hóa thương mại và đầu tư, giáo dục đại học, bảo vệ môi trường, và thúc đẩy tự do dân chủ và nhân quyền⁹. Quan hệ giữa

Malaixia và Canada về lĩnh vực viện trợ phát triển cũng có những đặc điểm tương tự. Còn Ôxtrâyliya không đưa Malaixia vào danh sách các nước nhận viện trợ phát triển của mình¹⁰.

Như vậy, những ưu tiên trong chính sách cung cấp ODA của các nhà tài trợ có sự thay đổi tùy thuộc vào điều kiện kinh tế xã hội của các nước nhận viện trợ. Những xu hướng mới nhất trong hoạt động viện trợ nói chung cho thấy rằng, các nhà tài trợ sẽ cung cấp nhiều viện trợ hơn cho các quốc gia với thể chế và chính sách được cải cách mạnh mẽ hơn cũng như cho các quốc gia nghèo hơn¹¹. Các nước có điều kiện kinh tế khá hơn, (như trên đã nêu) sẽ ít nhận được sự quan tâm hơn. Nhưng vấn đề quan trọng là để thu hút được nhiều vốn ODA, các nước nhận viện trợ hoặc là mục tiêu ưu tiên của các nhà tài trợ, cũng *phải tự nâng cao khả năng quản lý và sử dụng nguồn vốn vay một cách có hiệu quả*, như kinh nghiệm của Philippin.

Trong giai đoạn 1992-2001, tổng vốn ODA vào Philippin là 6838,2 triệu USD, chiếm 11% tổng giá trị vốn chảy vào các nước ASEAN. Philippin đã đưa ra chiến lược sử dụng vốn ODA rõ ràng, chủ động và làm chủ trong hoạt động thu hút và sử dụng: chủ động trong hoạch định chiến lược sử dụng ODA, bên nhận tài trợ phải xây dựng danh mục các ngành, dự án, lĩnh vực theo thứ tự ưu tiên trong thời gian 5 năm trở lên.

ODA vào Philippin	2001	2002	2003	10 nhà tài trợ lớn nhất (trung bình giai đoạn 2002-2003) (Triệu USD)
ODA ròng (triệu USD)	574	552	737	1. Nhật Bản 810
Tỷ trọng của các nhà tài trợ song phương (%)	91	94	96	2. Mỹ 109
ODA ròng/GNI (%)	0,8	0,7	0,9	3. Đức 37
Vốn tư nhân ròng (triệu USD)	1.637	2.245	-103	4. Ôxtrâyliya 32
Dân số (triệu người)	78,3	79,9	81,5	5. Tây Ban Nha 26
GNI bình quân đầu người (USD)	1.030	1.030	1.080	6. Hà Lan 21
				7. EC 19
				8. Canada 16
				9. AsDF* 15
				10. Hàn Quốc 7

*: Vốn vay ưu đãi từ Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF).

Nguồn: Đánh giá tình hình dịch chuyển vốn ODA, FDI năm 2004 và xu thế năm 2005, Trung tâm thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia, tháng 4-2005, tr. 69.

7. <http://europa.eu.int...> TL đã dẫn.

9, 10. <http://www.ausaid.gov.au/budget04/summary.cfm>

8, 11. <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/gmrfactsheet-progress.pdf>

Một dự án sử dụng vốn ODA, trước khi đề xuất với chính phủ và nhà tài trợ thì phải làm rõ các nội dung sau: *Thứ nhất*, tính cấp thiết của dự án (mặt kinh tế, tài chính và xã hội). *Thứ hai*, để tiếp cận vốn ODA, cần tính toán khả năng huy động vốn trong nước đảm bảo tính hiệu quả hơn. *Thứ ba*, xác định rõ mức vốn cần tiếp nhận và vốn trong nước cần bổ sung. *Thứ tư*, cần đánh giá hiệu quả sử dụng vốn và khả năng hoàn vốn ODA. Trên cơ sở này, chính phủ đề ra những quy chế trong tổ chức thực hiện chặt chẽ vốn ODA như: mỗi chương trình đều sử dụng một khoản chi phục vụ cho công tác tư vấn mang tính chất bắt buộc khoảng 4-5% giá trị dự án, nhằm chi trả cho hoạt động khảo sát tiền khả thi, mua sắm thiết bị phải tuân theo nguyên tắc đấu thầu quốc tế. Phần đánh giá hiệu quả dự án được thực hiện do một cơ quan quản lý nhà nước về vốn ODA (hoặc thuê một cơ quan có chức năng chuyên môn độc lập có tư cách pháp nhân).

Một trong những vấn đề mà nước tiếp nhận nguồn vốn ODA cũng luôn phải coi trọng trong việc tăng cường thu hút nguồn vốn ODA, đó là khả năng thanh toán. Khả năng thanh toán của nước tiếp nhận ODA sẽ được các nhà tài trợ xem xét dựa trên đánh giá về khả năng sản xuất và xuất khẩu, sự đầu tư cho tăng trưởng kinh tế. Do vậy, để thu hút được khối lượng lớn vốn ODA từ các nhà tài trợ, nước tiếp nhận cần *đưa ra được triển vọng của khả năng sản xuất và xuất khẩu, thể thức đầu tư cho tăng trưởng*. đương nhiên, vấn đề này liên quan trực tiếp

đến công tác điều hành nội bộ của nước đó, đến chất lượng của các chính sách kinh tế và đến khả năng triển khai một môi trường thuận lợi cho cả đầu tư trong nước và nước ngoài. Cần chú ý sao cho các điều kiện xã hội được triển khai trong khuôn khổ các chương trình chiến lược xóa đói giảm nghèo phải góp phần làm cho môi trường trong nước hấp dẫn đầu tư hơn. Các chương trình y tế, giáo dục và cả việc tăng cường khả năng được hưởng các dịch vụ cơ bản của người nghèo phải có khả năng khuyến khích tăng năng suất lao động và tăng tiềm năng lâu dài của các nước này. Có thể thấy kinh nghiệm này từ Trung Quốc.

Trung Quốc trong giai đoạn 1980-1990 không đưa ra chiến lược thu hút cụ thể cũng như thể thức đầu tư cho tăng trưởng nên vốn ODA sử dụng tản mạn, không tập trung, tình trạng tham nhũng xảy ra phổ biến. Tuy nhiên, Trung Quốc trong những năm đầu thập niên 90 với sự yêu cầu mạnh mẽ của các nhà tài trợ và sự nhìn nhận đúng đắn của Chính phủ, kết quả là Trung Quốc đã thu được nhiều thành tựu quan trọng trong thời gian qua, thu hút và sử dụng vốn ODA có hiệu quả, được cộng đồng các nhà tài trợ đánh giá cao. Trong giai đoạn 1990-1994, Trung Quốc đứng thứ 2 trong топ 10 nước nhận được nhiều vốn ODA nhất, bình quân mỗi năm tiếp nhận 2,82 tỷ USD. Giai đoạn 1995-2001, dòng vốn ODA tăng liên tục và chiếm khoảng 90% tổng vốn ODA vào khu vực Đông Nam Á với tổng giá trị vốn đạt 31751,9 triệu USD (gần 32 tỷ USD).

Dòng vốn ODA vào Trung Quốc giai đoạn 1995-2001

Đơn vị: Triệu USD

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
8796,0	5181,5	5047,1	3139,7	4321,8	2342,9	2922,9

Nguồn: ADB - Key indicators 2004

Đạt được kết quả trên là do Trung Quốc đã thực hiện một số biện pháp sau:

- *Thứ nhất*, Trung Quốc thực hiện xây dựng kế hoạch thu hút vốn ODA từng năm,

các chỉ tiêu được lượng hoá cụ thể, chỉ tiêu này phải phù hợp khi so sánh với giá trị xuất khẩu của nền kinh tế, nguồn thu ngân sách hàng năm phải nằm trong giới hạn an toàn.

- *Thứ hai*, sử dụng vốn ODA với các chương trình dự án, phải đảm bảo quy trình trong việc khảo sát, đưa ra ý tưởng, lập kế hoạch tiền khả thi, dự án khả thi, thuê tư vấn thẩm định dự án.

- *Thứ ba*, Trung Quốc đưa ra quy chế, quy định chặt chẽ khi sử dụng vốn ODA. Kiểm soát chặt chẽ tiến độ thực hiện, hoạt động chi tiêu của dự án, đặc biệt công tác kiểm toán có vai trò rất quan trọng, vừa hạn chế được những chi tiêu lãng phí, tham nhũng, vừa đảm bảo thực hiện dự án theo tiến độ.

Để sử dụng nguồn vốn ODA hiệu quả, Trung Quốc xác định việc chuẩn bị vốn đối ứng rất quan trọng, đồng thời với việc sử dụng cán bộ, phải chuẩn bị các điều kiện kinh tế - kỹ thuật một cách đồng bộ. Cuối cùng, một dự án sử dụng ODA có hiệu quả

phải có số tham gia của đông đảo quần chúng trong quá trình xây dựng, vận hành, khai thác dự án.

Tóm lại,, những ưu tiên của các nhà tài trợ có sự phân định rõ rệt. Họ xác định những lĩnh vực cụ thể, đáp ứng trực tiếp nhu cầu của từng đối tượng nhận viện trợ. Do vậy, với những kinh nghiệm từ thực tế một số nước cho thấy, các nước tiếp nhận viện trợ cần nắm bắt được hướng ưu tiên của các nhà tài trợ, xác định rõ cho mình những mục tiêu phát triển, quản lý tốt các khoản vay và khai thác có hiệu quả những kết quả của việc sử dụng đồng vốn, có phương án trả nợ, từ đó xây dựng được một chiến lược cụ thể phù hợp với tình hình của nước mình. Đồng thời, các nước nhận viện trợ cũng cần xác định rõ vị trí của mình trong nền kinh tế thế giới, để có thể nắm bắt những cơ hội và thích ứng kịp thời với những thay đổi của thế giới, cụ thể là những thay đổi trong mục tiêu ưu tiên của các nhà tài trợ./.