

KINH NGHIỆM THU HÚT VÀ SỬ DỤNG VỐN ODA CỦA EU TẠI CÁC NƯỚC CHÂU Á

Hoàng Xuân Trung
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Ngày nay, sự hợp tác phát triển ngày càng có những thay đổi rõ rệt, biểu hiện trong mối quan hệ đa chiều giữa các nước phát triển và các nước đang phát triển. Hiệu quả viện trợ đã trở thành một yêu cầu bắt buộc đối với cả nước viện trợ và nước nhận viện trợ.

Theo đánh giá của UNDP, vốn Viện trợ Phát triển Chính thức (ODA) của EU là nguồn viện trợ lớn nhất thế giới. Năm 1999, các nước EU cung cấp 26,8 tỷ USD vốn ODA, chiếm 48% tổng vốn ODA trên toàn thế giới.¹ Việc đánh giá những kinh nghiệm sử dụng vốn ODA của EU sẽ góp phần giúp chúng ta có các chính sách và giải pháp phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA.

I. Chính sách thu hút và sử dụng vốn ODA của EU tại các nước châu Á

Chiến lược ODA của EU tại các nước châu Á đặc biệt quan tâm đến các vấn đề: đẩy mạnh xoá đói giảm nghèo và gắn kết xã hội, hình thành một thị trường mở và cạnh tranh, đấu tranh chống tham nhũng, pháp quyền và nhân quyền, hiệu quả viện trợ, phát

triển bền vững, các vấn đề quản lý nhà nước. Đó cũng là những vấn đề trọng tâm chính sách thu hút và sử dụng vốn ODA của EU ở khu vực châu Á.

Tại Diễn đàn về Hiệu quả viện trợ khu vực châu Á diễn ra vào tháng 10 năm 2006, Phó chủ tịch Ngân hàng Phát triển Châu Á, ông Khempheng Pholsena nhận định: “Trong khi tất cả chúng ta đều cho rằng nên tăng nguồn viện trợ và các hỗ trợ phát triển khác để đạt được Mục tiêu Phát triển thiên niên kỷ, nhưng chúng ta cũng phải khẳng định rằng cần thiết phải tăng hiệu quả viện trợ để đáp ứng các mục tiêu thiên niên kỷ ở châu Á và các khu vực khác, như đã nêu trong Tuyên bố Paris.”²

Một số nghiên cứu đã đưa ra bài học cho rằng, viện trợ, bao gồm cả cứu viện thiên tai, sẽ hiệu quả hơn nếu nó được dựa trên các chiến lược phát triển quốc gia, nơi mà cộng đồng, cơ quan chính quyền địa phương, các tổ chức xã hội cùng tham gia vào tất cả các khía cạnh của quá trình viện trợ phát triển.

¹EU - Asia Relations. Cooperation Programmes.
http://ec.europa.eu/external_relations/asia/rel/prog.htm

² Trang 2, *Bản tin tháng IGS*, tr.2, số 40, tháng 11/2006.

<http://www.isgmard.org.vn/Information%20Service/News/MB%20for%20ISG%20website/MB-vn/2006-v/ISG-Monthly%20Briefing-2006-11-v.pdf>

Các quốc gia đang phát triển châu Á nổi lên từ năm 2003 với tốc độ tăng trưởng gần 5%, đóng góp một phần quan trọng vào sự tăng trưởng của nền kinh tế thế giới.³ Những năm gần đây, EU vẫn tiếp tục duy trì quan hệ kinh tế với châu Á. Hai đối tác mục tiêu của EU trong chương trình viện trợ phát triển là Trung Quốc và Đông Nam Á.

Theo thỏa thuận mới mà các thành viên EU vừa đạt được ở Brussels, các nước nghèo và đang phát triển, đặc biệt là ở châu Á, sẽ được tăng viện trợ từ 40 triệu USD trong năm 2007 lên tới 80 triệu USD vào năm 2010. Mục tiêu này là một phần những đóng góp của EU cho mục tiêu giảm một nửa số người sống trong nghèo đói vào năm 2015 của Liên hợp quốc.⁴

Một báo cáo của Ủy ban Kinh tế - Xã hội Châu Á - Thái Bình Dương của Liên hợp quốc (ESCAP) cho biết, các nhà tài trợ quốc tế đang "bỏ quên" châu Á, trong khi quá tập trung vào châu Phi. Châu Á nhận số lượng viện trợ ít hơn rất nhiều so với các khu vực khác nếu so sánh quy mô dân số, mức thu nhập của dân cư và tỷ lệ người nghèo. Gần 3/4 số dân ở nông thôn Ấn Độ và Trung Quốc sống trong điều kiện vệ sinh kém, 38% số trẻ em dưới năm tuổi suy dinh dưỡng trên toàn cầu là ở Ấn Độ, gấp 1,5 lần toàn bộ số

trẻ em suy dinh dưỡng của khu vực tiểu Sahara châu Phi. Ấn Độ cũng là nước có số phụ nữ trong độ tuổi 15 - 24 mù chữ nhiều gấp hai lần bất kỳ một khu vực nào trên thế giới.⁵

1.1. Chính sách của Trung Quốc về thu hút và sử dụng vốn ODA của EU

Vào đầu thập kỷ 60, hoạt động vay nợ của Trung Quốc giảm dần sau quan hệ căng thẳng với Liên Xô, và Trung Quốc tự hào tuyên bố là nước duy nhất không còn nợ nước ngoài. Khi bắt đầu tiến hành cải cách mở cửa, do dự trữ có hạn, lại quá thiếu vốn để nhập thiết bị tiên tiến, cải tạo hạ tầng cơ sở, Trung Quốc khôi phục lại chính sách vay nợ và đã vay với một khối lượng lớn. Vay nợ nước ngoài trong giai đoạn này đã chiếm xấp xỉ 70% tổng khối lượng đầu tư nước ngoài vào Trung Quốc. Có thể đây là một thay đổi lớn trong quan niệm về hoạt động kinh tế đối ngoại của Trung Quốc. Vào giữa những năm 80, nợ nước ngoài của Trung Quốc tăng mạnh. Trong đó, vay nợ từ nguồn vốn ODA chiếm một vị trí đáng kể. Chính phủ Trung Quốc đã có những chính sách hiệu quả nhằm thu hút và sử dụng ODA với mục tiêu khôi phục và phát triển nền kinh tế.⁶

Trong 10 năm đầu của công cuộc cải cách, các khoản vay theo hình thức ODA/

³ EU - Asia Relations. Cooperation Programmes. http://ec.europa.eu/external_relations/asia/rel/prog.htm

⁴ EU tăng gấp đôi viện trợ cho các nước nghèo. <http://www.kontum.gov.vn/news/news.php?cmd=minHomePage&topicid=104&pageid=0000000734&pageno=&catid=&prdpag=&prdpSearch=&supplierid=1&lang=1>

⁵

<http://www.nhandan.com.vn/tinbai/?top=38&sub=60&article=74584>

⁶ Chính sách vay nợ của Trung Quốc thời kỳ đầu mới của http://www.laocai.gov.vn/NHDLTNTQ/content/101007_010.htm

được đầu tư vào các dự án hạ tầng cơ sở và các dự án thuộc lĩnh vực then chốt đã góp phần thay đổi cơ cấu kinh tế, nâng cao hiệu quả kinh tế. Tuy nhiên, việc sử dụng các khoản vay nước ngoài của Trung Quốc trong giai đoạn này còn tồn tại một số vấn đề bất cập như:

- Giữa bên tài trợ và bên tiếp nhận thiếu sự ràng buộc hiệu quả.

- Vấn đề rủi ro tỷ giá. Trong thời kỳ này, tỷ giá giữa đồng nhân dân tệ với đồng USD liên tục bị điều chỉnh đã có tác động mạnh mẽ đến việc thanh toán.

- Việc sử dụng vốn ODA không có kế hoạch khả thi và không được quản lý chặt chẽ dẫn đến thất thoát vốn, hiệu quả sử dụng kém khiến cho nợ nần chồng chất, phải dùng nợ mới để trả nợ cũ.

Tuy nhiên, vào đầu những năm 90 của thế kỷ XX, Trung Quốc đã có những điều chỉnh về chính sách vay nợ, trong đó chính sách thu hút và sử dụng vốn ODA cũng được chính phủ điều chỉnh ở nhiều điểm quan trọng. Kết quả cho thấy nguồn vốn ODA đã được sử dụng hiệu quả và góp phần quan trọng thúc đẩy nền kinh tế phát triển mạnh mẽ.

Nguyên nhân thành công của việc sử dụng ODA ở Trung Quốc có thể được tóm lược ở một số điểm sau đây: chiến lược hợp tác tốt, xây dựng tốt các dự án, cơ chế điều phối và thực hiện tốt, cơ chế theo dõi và giám sát chặt chẽ.

Trong quản lý sử dụng vốn ODA, Trung Quốc đặc biệt đề cao vai trò của việc quản lý và giám sát. Hai cơ quan trung ương quản lý ODA là Bộ Tài chính (MOF) và Ủy ban Cải cách và Phát triển quốc gia (NDRC). MOF làm nhiệm vụ “đi xin tiền”, đồng thời là cơ quan giám sát việc sử dụng vốn. MOF yêu cầu các sở Tài chính địa phương thực hiện kiểm tra thường xuyên hoạt động của các dự án, phối hợp với WB đánh từng dự án. Các bộ ngành chủ quản và địa phương có vai trò quan trọng trong thực hiện và phối hợp với MOF giám sát việc sử dụng vốn. Việc trả vốn ODA ở Trung Quốc theo cách “ai hưởng lợi, người đó trả nợ”. Quy định này buộc người sử dụng phải tìm giải pháp sản sinh lợi nhuận và lo bảo vệ nguồn vốn.

Nói chung, quá trình sử dụng vốn ODA của Trung Quốc có một số kinh nghiệm chủ yếu như sau:

Thứ nhất, hỗ trợ quá trình cải cách kinh tế và xã hội.

Quá trình cải cách của Trung Quốc đã làm thay đổi kinh tế và xã hội. Tuy nhiên quá trình cải cách vẫn chưa toàn diện. Vì vậy, Liên minh Châu Âu đã hỗ trợ Trung Quốc trong quá trình xây dựng thể chế, chính sách, nguồn lực con người, kỹ năng quản lý, cách tiếp cận công nghệ. Lĩnh vực ưu tiên khác mà Liên minh Châu Âu tài trợ là ủng hộ quá trình chuyển giao sang nền kinh tế thị trường. Việc cải cách doanh nghiệp vừa và nhỏ cũng như việc xây dựng khung pháp lý cho việc kinh doanh là vấn đề quan trọng.

Thứ hai, phát triển bền vững và bảo vệ môi trường.

Việc phát triển bền vững, tức là cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường, là lĩnh vực quan trọng để nhận được tài trợ của Liên minh Châu Âu. Tình hình sử dụng năng lượng hiện nay của Trung Quốc là bằng chứng rõ nhất về nhu cầu hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế với phát triển bền vững. Trung Quốc là nước tiêu dùng lớn thứ hai trên thế giới về năng lượng và cũng là nước sản xuất lớn thứ ba, do đó vấn đề ô nhiễm môi trường và thay đổi khí hậu là vấn đề giành được sự quan tâm và hỗ trợ của Liên minh Châu Âu.

Thứ ba, quản lý tốt và tăng cường pháp quyền, quyền con người.

Việc thúc đẩy quản lý tốt, tăng cường pháp quyền và quyền con người là những lĩnh vực ưu tiên quan trọng của Liên minh Châu Âu. Trong lĩnh vực này Liên minh Châu Âu đã tích cực ủng hộ Trung Quốc cải cách pháp luật, đánh giá lại các thủ tục hành chính.

1.2. Chính sách sử dụng vốn ODA của các nước Đông Nam Á (ASEAN)

Trong tổng nguồn vốn ODA của EU, khối lượng vốn ODA dành cho các quốc gia Đông Nam Á chiếm một tỷ trọng đáng kể. Các quốc gia Đông Nam Á là một trong những khu vực kinh tế phát triển năng động nhất thế giới hiện nay. Hiện nay, khu vực Đông Nam Á là một mảnh đất màu mỡ thu hút các nhà đầu tư của các quốc gia phát

triển như Nhật Bản, Mỹ, EU. Thời gian qua, nguồn vốn ODA đổ vào khu vực này không ngừng tăng và đã góp phần thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế trong khu vực. Một số quốc gia đã đạt được những kết quả thành công trong việc khai thác và sử dụng vốn ODA, tận dụng nguồn vốn huy động được từ bên ngoài cho phát triển kinh tế-xã hội của quốc gia, đảm bảo sự phát triển bền vững mà không gây tác động xấu tới an ninh, tài chính của quốc gia. Những kinh nghiệm dưới đây có thể là những gợi ý tốt cho việc xây dựng chính sách ODA của nhiều quốc gia khác trên thế giới.

Thái Lan: Khoản tiếp nhận ODA không tính vào nguồn thu ngân sách hàng năm nhưng khoản trả nợ lại được trích ra từ nguồn thu ngân sách hàng năm. Chính phủ quy định cụ thể mức vốn ODA hoàn lại tiếp nhận không vượt quá 10% kế hoạch thu ngân sách mức trả nợ dưới 9% kim ngạch xuất khẩu hoặc dưới 20% tổng chi ngân sách hàng năm.⁷

Philippines: Trước khi sử dụng vốn đã đi xuất với Chính phủ về tính cấp thiết của dự án trong lĩnh vực kinh tế, tài chính và xã hội Họ cân nhắc nên tiếp cận vốn ODA hay huy động vốn trong nước thì đạt hiệu quả cao hơn, đồng thời chỉ rõ mức vốn cần tiếp nhận và vốn cần bổ sung, cuối cùng là hiệu quả khả năng hoàn trả vốn.

⁷ Nhìn ra nước ngoài: Kinh nghiệm thu hút và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA.
<http://www.mpi.gov.vn/vbqpp/mpi.aspx?lang=4&mabai=5913>

Malaysia: vốn ODA được quản lý tập trung vào một đầu mối là Văn phòng Kinh tế Kế hoạch. Vốn ODA được đất nước này dành cho thực hiện các dự án xóa đói giảm nghèo, nâng cao năng lực cho người dân.

Văn phòng Kinh tế Kế hoạch Malaysia là cơ quan lập kế hoạch ở cấp trung ương, chịu trách nhiệm phê duyệt chương trình dự án, và quyết định phân bổ ngân sách phục vụ mục tiêu phát triển quốc gia.

Malaysia đánh giá cao hỗ trợ kỹ thuật từ các nhà tài trợ. Mục đích lớn nhất của Malaysia là nhận hỗ trợ kỹ thuật để tăng cường năng lực con người thông qua các lớp đào tạo.

Chính phủ chú trọng vào công tác theo dõi đánh giá. Kế hoạch theo dõi và đánh giá được xây dựng từ lập kế hoạch dự án và trong lúc triển khai. Malaysia đặc biệt chú trọng đơn vị tài trợ trong hoạt động kiểm tra, giám sát. Phương pháp đánh giá của đất nước này là khuyến khích phối hợp đánh giá giữa nhà tài trợ và nước nhận viện trợ, bằng cách hài hòa hệ thống đánh giá của hai phía. Nội dung đánh giá tập trung vào hiệu quả của dự án so với chính sách và chiến lược, nâng cao công tác thực hiện và chú trọng vào kết quả. Hoạt động theo dõi đánh giá được tiến hành thường xuyên. Malaysia cho rằng công tác theo dõi đánh giá không hề làm cản trở dự án, trái lại sẽ giúp nâng cao tính minh bạch, và đặc biệt là giảm lãng phí.⁸

⁸ Kinh nghiệm quản lý ODA ở một số nước trên thế giới (2006)

Nhiều hội nghị quốc tế và khu vực về hiệu quả viện trợ đã được tổ chức trong những năm gần đây như Diễn đàn cấp cao ở Roma, Italy về hài hoà quy trình và thủ tục ODA (2003), Hội nghị về Nâng cao hiệu quả viện trợ khu vực Châu Á - Thái Bình Dương ở Bangkok, Thái Lan (2004) và Diễn đàn cấp cao lần thứ hai về Hài hoà quy trình và thủ tục ODA ở Paris, Pháp với bản Tuyên bố Paris về hiệu quả viện trợ. Tuyên bố Paris ra đời trong bối cảnh các nhà tài trợ và nước tiếp nhận viện trợ đã có nhận thức chung là để đạt được các mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) cần phải gia tăng nguồn Quỹ ODA, song việc gia tăng nguồn Quỹ rất ít có khả năng vì hầu hết các nước tài trợ chủ chốt do những khó khăn khác nhau khó có thể tăng mạnh tỷ lệ GNI dành cho ODA. Trong bối cảnh đó, các nhà tài trợ và các nước tiếp nhận viện trợ đã thống nhất cần phải thoả thuận những biện pháp nâng cao hiệu quả sử dụng ODA để thông qua đó có được nguồn lực bổ sung cho Quỹ ODA của thế giới. (TS. Dương Đức Ứng, cố vấn chính sách Dự án Tăng cường CCBP).⁹

2. Kết luận

Hiện nay, đòi hỏi phải có chuyển đổi mạnh mẽ đối với nguồn vốn viện trợ ODA, từ khai thác theo chiều rộng (extensive cultivation) sang khai thác theo chiều sâu (intensive cultivation) trên bình diện quốc

<http://www.kiemtoan.com.vn/modules.php?name=News&file=article&sid=371>

<http://hapi.gov.vn/portals/default.aspx?portalid=6&tabid=73&newsid=1266>

gia cũng như quốc tế. Việc khai thác và sử dụng vốn ODA theo chiều sâu được hiểu là sử dụng nguồn vốn ODA tối thiểu nhưng đạt được hiệu quả viện trợ tối đa. Đối với nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay, vốn ODA của châu Âu đã và đang là nguồn viện trợ lớn nhất và có vai trò quan trọng trong quá trình phát triển. Từ những bài học kinh nghiệm từ các quốc gia châu á về khai thác và sử dụng hiệu quả vốn ODA của EU, các nhà hoạch định chính sách có thể sẽ có những gợi ý để xây dựng chính sách thu hút và sử dụng vốn ODA có hiệu quả nhất nhằm hướng tới mục tiêu lớn nhất của bất cứ quốc gia nào, đó là mục tiêu phát triển bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính sách vay nợ của Trung Quốc thời kỳ đầu mở cửa.

http://www.laocai.gov.vn/NHDLTNTQ/content/1010007_010.htm

2. TS. Dương Đức Ứng, *Cố vấn Chính sách Dự án tăng cường CCBP*, 2006.

<http://hapi.gov.vn/portals/default.aspx?portalid=6&tabid=73&newsid=1266>

3. *EU - Asia Relations. Cooperation Programmes.*

http://ec.europa.eu/external_relations/asia/rel/prog.htm

4. *EU tăng gấp đôi viện trợ cho các nước nghèo.*

http://www.kontum.gov.vn/news/news.php?cmd=min_HomePage&topicid=104&pageid=0000000734&pageno=&catid=&prdpag e=&prdSearch=&supplierid=-1&lang=1

5. *G8 thêm 50 tỷ USD viện trợ cho các nước nghèo.*

<http://www22.dantri.com.vn/Thegioi/2005/6/64972.vip>

6. Hoàng Liên, *Nguồn vốn ODA và việc thực hiện các mục tiêu thiên niên kỷ* (27/09/2006).

<http://www.ncseif.gov.vn/Default.aspx?mod=News&cat=18&nid=3177>

7. Marcus Cox & Nigel Thornton, tháng 10/2006. *Asian Regional Forum on Aid Effectiveness: Implementation, Monitoring and Evaluation.*

<http://www.adb.org/Documents/Events/2006/Aid-Effectiveness/forum-summary-nov2.pdf>

8. *Nhìn ra nước ngoài: Kinh nghiệm thu hút và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA.*

<http://www.mpi.gov.vn/vbqpppl-mpi.aspx?lang=4&mabai=5913>

9. Suzhou (2005), *International Symposium on Official Development Assistance (ODA) for Population and Development.*

<http://www.npfpc.gov.cn/EN/enyth200507/enyth-1.htm>

10. Thomas Walsh, 2005. *Perceptions of Development Partners and Evidence on Aid Effectiveness in Indonesia.*

<http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/newsletters/vietnam-aid-effectiveness.pdf>

11. *Workshop on the Czech Experience in Development Cooperation* (2003, <http://europeandcis.undp.org/uploads/Final%20Report.doc>)