

# Đằng sau con số 7,9 tỷ USD vốn ODA dành cho Việt Nam năm 2011

TS. PHẠM THỊ TÚY\*

*Trong bối cảnh kinh tế thế giới nói chung, kinh tế của các nhà tài trợ nói riêng đang phải đối mặt với hệ lụy của khủng hoảng. Đồng thời, Việt Nam ở vào diện nước có thu nhập trung bình thấp, song cam kết ODA cho Việt Nam vẫn ở mức cao (7,9 tỷ USD) - con số khá ấn tượng, nhưng chính con số này lại đang mang đến nhiều “trăn trở” trong dư luận, rằng tại sao ODA cho Việt Nam vẫn được duy trì trong điều kiện khó khăn chung của nền kinh tế thế giới và nhất là khó khăn với chính ngay bản thân các nhà tài trợ? Việt Nam đã ở vào nước có thu nhập trung bình thấp, nên mừng hay lo với mức cam kết ODA không suy giảm? Việt Nam được đánh giá là sử dụng có hiệu quả nguồn vốn ODA, song với tư cách là những người trả nợ, liệu mỗi người dân Việt Nam có yên tâm khi những “bê bối” trong sử dụng nguồn vốn này vẫn còn ẩn hiện, trong khi nguồn vốn ODA cung cấp cho Việt Nam hiện nay sẽ không còn được ưu đãi như trước... Dưới góc độ nghiên cứu lý thuyết và phân tích thực tiễn, xin có một số nhận xét sau:*

## 1. Mức cam kết vốn ODA cho Việt Nam năm 2011 tiếp tục tăng so với năm 2010

Ngày 8/12/2010, kết thúc Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ (CG 2010), cam kết dành tổng số vốn ODA cho Việt Nam năm 2011 gần 7,9 tỷ USD. Nhiều ý kiến cho rằng, mức cam kết này thấp hơn so với cam kết năm 2010 (8 tỷ USD), nhưng thực tế là không thấp, bởi tại Hội nghị CG tháng 12/2009, tuy số tiền tài trợ lên tới 8 tỷ USD, nhưng trong đó có tới 1 tỷ USD là nguồn vốn các nhà tài trợ ủng hộ để Việt Nam vượt qua suy thoái kinh tế. Nên con số cam kết ODA chính thức theo thông lệ chỉ là 7 tỷ USD.

Trong 7,9 tỷ USD vốn ODA cam kết dành cho Việt Nam năm 2011, thì tài trợ song phương (gồm 24 đối tác) đạt 3,3 tỷ USD và tài trợ đa phương (5 đối tác) là 4,6 tỷ USD. Trong số các nhà tài trợ song phương, Nhật Bản đứng đầu về số vốn ODA cam kết với mức 1,76 tỷ USD. Tiếp đến là Hàn Quốc, Pháp, Đức\* (lần lượt là 412 triệu USD; 221 triệu USD; 199 triệu USD).

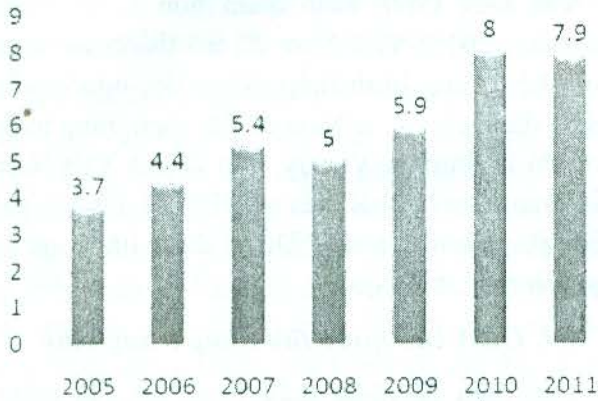
Nhóm các tổ chức đa phương, Ngân hàng Thế giới (WB) là nhà tài trợ lớn nhất với cam kết hơn 2,6 tỷ USD. Tiếp đến là Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) tài trợ 1,5 tỷ USD, các tổ chức phi chính phủ quốc tế hơn 270 triệu USD... Như vậy, qua 18 kỳ tài trợ, số vốn tài trợ

\*Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh

kể cả lần này là trên 64 tỷ USD cam kết, thể hiện sự tin tưởng của các nhà tài trợ đối với nền kinh tế Việt Nam. Và nguồn vốn ODA này được tập trung cho phát triển kết cấu hạ tầng, phòng, chống biến đổi khí hậu.

### Vốn ODA cấp cho Việt Nam từ năm 2005 đến 2010

Đơn vị: tỷ USD



### 2. Mức cam kết ODA cho Việt Nam năm 2011 khẳng định quan hệ đối tác hiệu quả giữa Việt Nam và các nhà tài trợ

Có thể nhìn nhận mức cam kết ODA dành cho Việt Nam năm 2011 theo nhiều cách khác nhau, trên phương diện vĩ mô có thể khẳng định rằng mức cam kết này thể hiện *quan hệ đối tác hiệu quả* giữa Việt Nam và các nhà tài trợ. Quan hệ đối tác hiệu quả này được ghi nhận ở những khía cạnh sau:

- Mặc dù có những vấn đề cần “cải thiện” trong hoạt động ODA của Việt Nam, nhưng những thành quả mà Việt Nam đạt được trong hoạt động ODA đã được các nhà tài trợ đánh giá cao - Việt Nam là một quốc gia thành công trong sử dụng ODA. Kết quả thực tế cho thấy, sau một thời gian sử dụng nguồn ODA, Việt Nam chẳng những tạo dựng được cho quốc gia những công trình quy mô lớn, hiện đại đủ sức gánh vác yêu cầu tăng trưởng và hội nhập mà còn tạo nên môi trường đầu tư hấp dẫn các doanh nghiệp trong và ngoài nước gia tăng không chỉ về số lượng, quy mô mà bản thân

nguồn nhân lực Việt Nam cũng được cải thiện đáng kể không chỉ về năng lực kỹ năng của người lao động, cán bộ quản lý mà còn được trang bị kiến thức và thiết bị, công nghệ hiện đại. Qua đó, khẳng định tính hiệu quả của mỗi đồng vốn của các nhà tài trợ; đồng thời, gia tăng các điều kiện cần thiết đảm bảo cho các khoản đầu tư mới. Do đó, củng cố niềm tin cho các nhà tài trợ về việc lựa chọn tiếp tục duy trì nguồn tài trợ cho Việt Nam.

- Trong bối cảnh nền kinh tế thế giới đang phải “vật lộn” với khủng hoảng và hệ lụy của nó, nhưng nền kinh tế của Việt Nam vẫn có được mức tăng trưởng dương (là một trong 12 nền kinh tế có tăng trưởng trong năm 2008). Đồng thời, nhìn vào thực tế vận hành của nền kinh tế Việt Nam trong khủng hoảng, ở một mức độ nhất định có thể khẳng định về sự tin tưởng/kỳ vọng của cộng đồng quốc tế về triển vọng khá quan của nền kinh tế Việt Nam hậu khủng hoảng. Điều đó, một lần nữa cho thấy vị thế của Việt Nam đang ngày càng được củng cố, qua đó góp phần gia tăng tính hiệu quả trong quan hệ đối tác giữa Việt Nam và các nhà tài trợ.

- ODA về bản chất vẫn là nguồn vốn mang lại lợi ích trước hết cho nước tài trợ, theo đó, một nền kinh tế đang được đánh giá là có triển vọng như Việt Nam, tất yếu sẽ giành được sự quan tâm của các nhà tài trợ - tài trợ cho Việt Nam cũng chính là tìm nơi đầu tư, tìm cơ hội sinh lời cho chính các nước tài trợ.

Mặt khác, trong bối cảnh toàn cầu hóa kinh tế, sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia khá chặt chẽ nên ý nghĩa của nguồn vốn ODA càng được nhấn mạnh. Bởi, hành động của các nhà tài trợ dành cho Việt Nam còn thể hiện sự hỗ trợ quốc tế tích cực vì sự phát triển chung của thế giới sau khủng hoảng. Nguồn vốn của các nhà tài trợ sẽ giúp Việt Nam có khả năng mới, cơ hội mới, gia tăng tiềm lực khai thác thế mạnh nội tại nền kinh tế, nâng cao sức cạnh tranh và cải thiện môi trường sống cho những người nghèo thiệt thòi do điều kiện địa lý, trình

độ dân trí khi mới bước chân vào hội nhập với thế giới.

- Nền kinh tế Việt Nam có được những thành tựu đáng khích lệ, song những nhân tố cản trở sự tăng trưởng là không ít, trong đó nổi lên là sự yếu kém của hệ thống hạ tầng, nguồn nhân lực, mà theo nhận thức chung của các chuyên gia cũng như các nhà tài trợ, đây là hai nút thắt quan trọng trong phát triển kinh tế của Việt Nam. Nếu giải quyết tốt hai nút thắt này sẽ tạo điều kiện cho kinh tế Việt Nam tận dụng được các cơ hội của thời kỳ hậu khủng hoảng - đồng thời cũng là thời cơ cho phát triển của các nền kinh tế khác. Vì vậy, ODA là cầu của Việt Nam và là lựa chọn đầu tư hợp lý của các nhà tài trợ trên nhiều phương diện.

### **3. Vốn ODA tiếp tục có vai trò quan trọng đối với sự phát triển của Việt Nam trong những năm tới**

Theo tính toán của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, để đảm bảo tốc độ tăng trưởng kinh tế 7 - 7,5% và thực hiện đột phá về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ và hiện đại, trong đó tập trung vào hệ thống giao thông, hạ tầng đô thị lớn..., tổng vốn đầu tư toàn xã hội trong kế hoạch 5 năm (2011 - 2015), theo giá thực tế dự kiến khoảng 290 tỷ USD và Việt Nam cần huy động lượng vốn đầu tư phát triển hàng năm tương đương 40% GDP. Trong đó, nguồn vốn nước ngoài chiếm khoảng 30%. Trong các nguồn vốn nước ngoài thì vốn ODA cam kết dự kiến phải đạt khoảng từ 32 đến 34 tỷ USD, giá trị ODA ký kết mới khoảng 18 đến 22 tỷ USD và thực hiện vốn ODA 15 đến 17 tỷ USD.

Nếu tính đến năm 2020, Việt Nam cần từ 60 đến 70 tỷ USD để phát triển hàng nghìn km đường cao tốc, đường nội đô, xây dựng các nhà máy điện với công suất hàng chục nghìn MW nếu chỉ trông chờ vào ngân sách nhà nước hay nguồn vốn vay ưu đãi không thể đáp ứng.

Do đó, bản thân Việt Nam cũng như cộng đồng quốc tế đều nhận thấy nhu cầu về vốn

ODA là vẫn cấp thiết để đáp ứng yêu cầu phát triển của Việt Nam trong dài hạn, mà trước hết là đáp ứng yêu cầu phát triển kết cấu hạ tầng - nhằm giải quyết vấn đề nổi cộm đang ảnh hưởng lớn đến tăng trưởng, phát triển của nền kinh tế Việt Nam.

### **4. Vốn ODA cho nước thu nhập trung bình và một số vấn đề đặt ra cho Việt Nam**

Với mức GDP bình quân hơn 1.160 USD vào năm 2010, Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình thấp. Theo đó, nguồn vốn ODA dành cho Việt Nam sẽ đắt hơn, ràng buộc hơn đó là thực tế. Vì vậy, vấn đề mà Việt Nam cần quan tâm là phải biết rõ ODA sẽ đắt như thế nào? Ràng buộc ra sao? Để có được lựa chọn sử dụng hợp lý, hiệu quả.

#### **4.1. ODA cho nước thu nhập trung bình**

Một điều dễ nhận thấy trong cơ cấu ODA được cam kết cho các nước có thu nhập trung bình là *các điều khoản cho vay trở nên ít ưu đãi, với thời hạn ngắn hơn và lãi suất cao hơn*, theo đó, ODA không hoàn lại sẽ chiếm một tỷ lệ rất nhỏ, đa phần là các khoản vay đắt hơn với các điều kiện ràng buộc hơn. Ví như, trong khoản cam kết 1,5 tỷ mà ADB dành cho Việt Nam trong năm 2011, chỉ có 25 triệu USD là vay không hoàn lại, còn 1 tỷ USD là những nguồn vốn thông thường đến từ thị trường nên cũng kém ưu đãi hơn.

Điều này có nghĩa rằng, khi được xếp vào nước có thu nhập trung bình thì đồng nghĩa với việc quốc gia đó đang tiến gần hơn tới mức thu nhập trung bình và có khả năng trả nợ. Vì thế, cộng đồng quốc tế sẽ không tiếp tục các mức vay ưu đãi cho các quốc gia này. Trường hợp Việt Nam hiện nay cũng vậy, từ năm tài khóa 2011, Việt Nam không còn được vay các khoản tín dụng ưu đãi - vốn dành cho các nước nghèo (với mức phí tín dụng 0,75%/năm, có thời gian đáo hạn 35 - 40 năm với lãi suất ưu đãi hoặc bằng không) từ IDA (Hiệp hội Phát triển quốc tế - International Development Association).

Việt Nam sẽ phải vay từ IBRD là nguồn vốn vay của Ngân hàng Tái thiết và phát triển (International Bank for Reconstruction and Development) thuộc nhóm WB và có các điều kiện vay sát với thị trường - Thực tế vay từ IBRD đồng nghĩa với vay lãi suất “thương mại”. Nếu phí tín dụng từ nguồn tín dụng hỗ trợ phát triển ưu đãi từ IDA là 0,75%/năm thì khoản vay IBRD đưa ra các phương án khác nhau với lãi suất Libor sáu tháng cộng lãi suất biên thay đổi hoặc lãi suất biên cố định.

So với IDA, nguồn IBRD là nguồn vốn vay đắt hơn nhưng linh hoạt hơn. Có nghĩa, người vay được quyền lựa chọn đồng tiền vay và tự chịu rủi ro, hai là linh hoạt trong thời hạn trả nợ là 30 năm nhưng có thể du di thời hạn, đặc biệt là thời gian ân hạn. Đi đôi với tính linh hoạt thì rủi ro của vốn IBRD cao. Ví dụ, nếu ta chọn vay bằng đồng USD, giá USD có thể dao động, tương tự với yên và euro. Bởi vậy, điều rất quan trọng với IBRD là phải có năng lực đối phó với đồng tiền vay để quyết định sử dụng.

Như vậy, khác biệt giữa IDA và IBRD thể hiện ở lãi suất, thời gian trả nợ. Các điều kiện khác như bảo vệ môi trường, xã hội... hay quá trình xem xét cho vay và đàm phán các khoản vay đều giống nhau.

Phải vay ODA từ IBRD đồng nghĩa với việc phải chấp nhận các khoản vay tương tự như vay thương mại, song ODA mà Việt Nam có được vẫn ưu đãi hơn so với vốn vay thương mại vì bên cho vay (đối tác của Việt Nam) là Ngân hàng nhà nước, Chính phủ hay Các định chế tài chính quốc tế. Họ có uy tín và hệ số tín dụng cao, huy động vốn tốt và có thể huy động các nguồn vốn có điều kiện ưu đãi.

Hơn nữa, với điều kiện hiện nay - Việt Nam là nước có thu nhập trung bình thấp, tất nhiên Việt Nam phải chấp nhận các khoản vay ODA với lãi suất sát với thị trường, nhưng điều đó không có nghĩa là Việt Nam không được tiếp cận vốn IDA nữa. Mà theo thông lệ, trong giai đoạn đầu, các nhà tài trợ vẫn áp dụng song song

cả tín dụng ưu đãi và kém ưu đãi, gọi là giai đoạn hỗn hợp (blend period). Trên thực tế, hầu như các nước cần 9 - 10 năm để vượt qua thời gian hỗn hợp và chấm dứt dùng IDA.

Theo WB, có những nước vay IDA, sau đó đạt giai đoạn phát triển nhất định, để tiếp cận được vốn IBRD, nhưng bị khủng hoảng nên quay trở lại vay IDA. Như vậy, việc phải tiếp nhận nguồn vốn ODA kém ưu đãi từ IBRD không hoàn toàn là bất lợi đối với các nước có thu nhập trung bình nói chung, trường hợp Việt Nam nói riêng, bởi nguồn vốn này nếu so với vay thương mại nó vẫn có ưu thế riêng của nó và trong thời gian đầu, các nước mới bước vào ngưỡng thu nhập trung bình cũng chưa phải đoạn tuyệt hoàn toàn với các khoản vay IDA và vẫn có khả năng quay trở lại với IDA nếu tình trạng kinh tế không rơi vào trạng thái xấu hơn. Đồng thời, việc vay từ IBRD, ngoài áp lực lớn hơn đối với nước đi vay, còn là sự khẳng định sự trưởng thành của quốc gia và đặt ra yêu cầu nỗ lực cao hơn của quốc gia đó trong bước đường phát triển.

Vì vậy, vấn đề đối với Việt Nam thời điểm hiện nay là xây dựng năng lực cho mình - có năng lực để xác định lĩnh vực nào cần vay IBRD, còn IDA để dành cho lĩnh vực nào.

Mặt khác, không chỉ riêng với WB, mà theo tập quán tài trợ quốc tế - đó là luôn cố gắng dồn vốn ODA ưu đãi nhất cho các nước nghèo có thu nhập thấp, còn các nước có thu nhập trung bình sẽ tiếp cận nguồn vốn ODA kém ưu đãi hơn. Nên nguồn vốn ODA dành cho Việt Nam sẽ kém ưu đãi từ tất cả các nhà tài trợ. Do đó, ngoài việc nhận thức rõ về bản chất nguồn vốn ODA cho các nước có thu nhập trung bình, Việt Nam cần quan tâm tới những vấn đề của chính mình.

#### 4.2. Vấn đề đặt ra cho Việt Nam hiện nay

Về cơ bản, vấn đề nổi lên trong hoạt động ODA của Việt Nam hiện nay là Việt Nam không còn được hưởng ODA “bao cấp” từ IDA

mà phải chấp nhận ODA “thị trường” từ IBRD<sup>1</sup>. Theo đó, những trăn trở thường trực trong dư luận và cộng đồng xã hội là làm thế nào để có được hiệu quả trong việc sử dụng mỗi đồng vốn này.

Trước hết, cần khẳng định rằng ODA vẫn quan trọng và cần thiết cho Việt Nam trong chặng đường phát triển tiếp theo. Vì vậy, Việt Nam vẫn phải tiếp tục duy trì nguồn vốn ODA ở mức cần thiết đủ đáp ứng các nhu cầu phát triển. Tuy nhiên, lúc này, khi vốn ODA có thay đổi về chất, các khoản vay khó hơn, điều kiện ràng buộc hơn nên để đảm bảo hiệu quả vốn vay thì ngay từ khâu quyết định vay vốn đã phải xác định lĩnh vực sử dụng vốn - lĩnh vực đó cần phải là lĩnh vực tạo ra/ hoặc có nguồn thu trực tiếp để giúp Chính phủ có khả năng trả nợ. Nghĩa là, “phải tìm các dự án đảm bảo đầu tư vào đó kinh tế phát triển mà có khả năng trả nợ”.

Nói vậy không có nghĩa chúng ta lơ là các lĩnh vực không thu hồi vốn như xóa đói giảm nghèo, mà sẽ kết hợp một phần vốn vay ưu đãi và kém ưu đãi để làm giá vốn mềm hơn cho các dự án đầu tư không thu lợi hay thu lợi gián tiếp. Để làm được điều này, cần có những điều chỉnh trong quản lý nguồn vốn vay của Nhà nước theo những yêu cầu sau:

i) Phải có cơ chế quản lý phù hợp, đảm bảo sử dụng có hiệu quả nguồn vốn vay IBRD.

ii) Về phía các cơ quan quản lý cần làm cho các thủ tục hành chính càng đơn giản càng tốt; còn với đơn vị được phân bổ sử dụng, thì cần tăng trách nhiệm của đơn vị này trong việc sử dụng nguồn vốn để chia sẻ rủi ro của Chính phủ.

iii) Việc sử dụng vốn phải dựa trên nguyên tắc đảm bảo lợi ích người sử dụng và lợi ích quốc gia. Theo đó, cơ quan, bộ ngành nào tiếp nhận vốn phải có năng lực để có thể đưa ra các

quyết định như vay bằng đồng tiền nào, lựa chọn thời gian ân hạn là bao lâu khi đàm phán.

Nếu Việt Nam giải quyết tốt các vấn đề nêu trên và những vấn đề nội tại của nền kinh tế, đồng thời tiếp tục sử dụng có hiệu quả nguồn vốn ODA, thì trong tương lai Việt Nam hoàn toàn có thể kỳ vọng “tốt nghiệp” IBRD như đã từng “tốt nghiệp” IDA và cũng có thể trở thành nhà tài trợ ODA giống nhiều quốc gia đã đạt được. Ví như, trong số 34 nước nghèo vay vốn IDA từ những năm đầu tiên, hơn 24 nước đã đạt đủ tiến bộ để không cần tới IDA. Tương tự, 20 nước đầu tiên vay IBRD cũng không cần nguồn vốn này nữa. Một ví dụ điển hình là Nhật Bản. Nước này vay IBRD trong 14 năm, giờ đây Ngân hàng IBRD lại vay đáng kể từ Nhật Bản để cho các nước khác vay lại. Ấn Độ, Indonesia, Trung Quốc... đều dùng IBRD và các nước này đã chấm dứt vay vốn IDA<sup>2</sup>♦

#### Tài liệu tham khảo:

1. Tài liệu Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam 2011, Hà Nội, 12/2010.
2. <http://www.Bee.net.vn>: *Cần có hình thức đầu tư mới gọi vốn ODA; Việt Nam tiếp nhận ODA với vị thế mới*;
3. <http://tuoitre.vn/Tuoi-tre-cuoi-tuan/354058/No-ODA-vay-va-tra.html>  
Danh Đức: *Vốn vay ODA kém ưu đãi hơn phải rút đúng chỗ*. Hương Giang: *Việt Nam là một trong những nước sử dụng ODA hiệu quả*.

<sup>1</sup> Nếu coi vốn IDA là bao cấp, thì vốn IBRD là thị trường.

<sup>2</sup> Nguồn: Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ quốc tế