

# Các nhân tố ảnh hưởng tới hiệu quả thu hút ODA

Th.S PHẠM Thị Túy \*

**N**guồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) giữ một vai trò rất quan trọng đối với sự phát triển kinh tế-xã hội của các nước đang và kém phát triển. Tuy nhiên, để thu hút và sử dụng ODA có hiệu quả phụ thuộc vào nhiều nhân tố, trong đó có 5 nhân tố chủ yếu sau:

## 1. Nguồn cung cấp ODA

Hiện nay, trên thế giới có 2 nguồn cung cấp ODA chủ yếu là: các nhà tài trợ song phương (các nước thành viên của Ủy ban Hỗ trợ Phát triển -DAC, Trung- Đông Âu, một số nước Ả Rập và một số nước công nghiệp mới), các tổ chức tài trợ đa phương (chủ yếu WB, ADB, FDB, IMF), ngoài ra còn có các khoản tài trợ từ các tổ chức phi chính phủ (NGO). Trong số các nguồn này thì ODA từ các nước thành viên của DAC là lớn nhất. Hàng năm, dòng vốn này trung bình đạt khoảng 50.000 triệu USD, năm 1996 đạt 55.438 triệu USD, năm 1997 đạt 47.580 triệu USD, năm 1998 đạt 51.521 triệu USD, năm 1999 đạt 56.526 triệu USD, năm 2000 đạt 53.700 triệu USD và lượng vốn này chiếm một tỷ lệ đáng kể là từ GNP của các nước DAC.

Tuy nhiên, theo tính toán của UNDP, để thực hiện mục tiêu phát triển thiên niên kỷ, mỗi năm toàn thế giới cần 96-116 tỷ USD. So với con số hỗ trợ phát triển chính thức của các nước công nghiệp phát triển hiện nay là 54 tỷ USD thì khoản hỗ trợ này cần tăng gấp đôi và chiếm 0,5% GDP của các nước thuộc DAC của OECD. Hiện tại, trong số 22 nước thành viên của DAC có tới 17 nước dành dưới 0,5% GDP cho viện trợ nước ngoài, 11 nước

dành dưới 0,3% GDP.

Nhìn chung, trong những năm gần đây, viện trợ nước ngoài giảm mạnh. Song tại Hội nghị quốc tế về tài trợ phát triển của UN diễn ra vào tháng 3/2002 tại Môngtơrây (Mehico) cho thấy, xu hướng này sẽ thay đổi, một số nước đã cam kết mới về hỗ trợ, tổng ODA tính theo giá trị thực tế sẽ tăng thêm khoảng 15 tỷ USD vào năm 2006. Trong đó, Mỹ tuyên bố trong 3 năm tài chính (2003-2005) sẽ tăng dần viện trợ để từ năm thứ 3 trở đi, mỗi năm Mỹ sẽ dành thêm 5 tỷ USD cho viện trợ nước ngoài (tăng 50% so với năm 2002), đưa tổng viện trợ nước ngoài của Mỹ lên 0,15% GNP. Các nước EU cũng tuyên bố đến năm 2006 viện trợ nước ngoài sẽ chiếm 0,39% GNP. Như vậy, mỗi năm chi viện cho viện trợ nước ngoài của EU sẽ tăng thêm 7 tỷ USD. Tại Hội nghị cao cấp các nước G8 (2005) đã cam kết sẽ tăng gấp đôi giá trị các khoản viện trợ cho các nước nghèo và các nước đang phát triển từ nay đến năm

2010. Nếu cam kết này được tuân thủ, các nước thế giới thứ ba sẽ nhận được một khoản viện trợ khoảng 50 tỷ USD hàng năm, trong đó 50% sẽ được viện trợ cho các nước ở châu Phi.

## 2. Mục tiêu cung cấp ODA của các nhà tài trợ

### Mục tiêu về kinh tế

Nhằm thực hiện mục tiêu kinh tế, ODA được sử dụng như là một trong những cầu nối để đưa ảnh hưởng của nước cung cấp tới các nước đang phát triển. ODA được dùng để thiết lập các mối quan hệ ngoại giao, kinh tế với các nước tiếp nhận. Mặt khác, trên một giác độ nhất định, các nước cung còn sử dụng ODA để xuất khẩu tư bản, từ việc tạo ra các món nợ lớn dẫn cho đến việc các nước tiếp nhận ODA phải sử dụng chuyên gia của họ, mua vật tư, thiết bị của họ với giá đắt, thậm chí cả các điều kiện đầu thầu, giải ngân được đưa ra cũng là để làm sao với lãi suất thấp, có ưu đãi nhưng mà họ vẫn đạt được các mục đích khác nhau một cách hiệu quả nhất.



Thủy điện IALY

\* Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

Thực tế cho thấy, đi kèm với nguồn vốn ODA di chuyển từ các nước DAC tới các nước kém phát triển (LDC) là dòng vốn đầu tư của tư nhân. Lượng vốn đầu tư tư nhân đi kèm gấp hơn 5 lần lượng vốn ODA và trong đó có phần không nhỏ của việc di chuyển ODA ban đầu. Khi các nước LDC đã tiếp nhận ODA thì có thể chấp nhận dễ dàng hơn các điều kiện cho phép các nhà đầu tư nước ngoài vào đầu tư trực tiếp hoặc gián tiếp; hệ thống cơ chế chính sách đảm bảo quyền lợi, lợi ích, nghĩa vụ của các nhà đầu tư trong và ngoài nước từng bước được hình thành, trong đó chú ý tới việc tạo điều kiện cho các nhà đầu tư của các nước cung cấp ODA tham gia vào những lĩnh vực đầu tư có khả năng sinh lời cao.

Ngoài ra, vốn ODA còn là phương tiện để giúp các nước cung cấp viện trợ thâm nhập thị trường các nước đang phát triển một cách dễ dàng hơn và hàng hoá của nước ngoài có thể vào thị trường trong nước thông qua việc nước tiếp nhận ODA có những thay đổi trong chính sách nhập khẩu. Như vậy, khả năng cạnh tranh và xâm chiếm thị trường của hàng hoá các nước cung cấp ODA so với hàng hoá trong nước tăng lên. Mặt khác, ODA được cung cấp không hoàn toàn bằng tiền mà bao gồm cả hàng hoá, thiết bị, máy móc do nước cung cấp sản xuất ra được quy đổi thành tiền; nghĩa là, ODA bao hàm cả việc tạo ra môi trường cho các thị trường xuất khẩu.

ODA còn tạo ra sự ổn định về nguồn cung cấp nguyên, nhiên vật liệu cho các nước cung cấp ODA. Thực tế cho thấy, các nước cung cấp ODA phụ thuộc vào các nước LCD về năng lượng (dầu lửa, than, chất đốt), các nguyên liệu, khoáng sản và ODA trở thành phương tiện để các nước này giải quyết được sự thiếu hụt các nguồn lực trên.

Có thể nói, mục tiêu kinh tế của

các nước cung cấp ODA là khá rõ ràng, mục tiêu này trong mỗi giai đoạn có thể khác nhau nên tiêu chí cung cấp ODA khác nhau. Tuy nhiên, những nước thiếu vốn, lạc hậu về công nghệ và kinh nghiệm quản lý để tạo lập các tiến đề phát triển, các nước đang và chậm phát triển vẫn cần nhận được sự hỗ trợ của các nước phát triển thông qua ODA, nhưng vấn đề mà các nước tiếp nhận ODA cần quan tâm là biết sàng lọc để có được các nguồn vốn này và sử dụng có hiệu quả kinh tế cao nhất.

#### *Mục tiêu chính trị*

ODA không phải là sự giúp đỡ "hào hiệp, vô tư", giúp xoá đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường và đáp ứng các yêu cầu cơ bản nhất của con người ở các nước nhận viện trợ mà ODA được sử dụng như là công cụ chính trị của các nước phát triển. Ví như Mỹ viện trợ cho nước ngoài được coi là "những công cụ quan trọng thúc đẩy các mục tiêu trong chính sách đối ngoại của Mỹ" và "viện trợ là một bộ phận quan trọng của vai trò lãnh đạo thế giới của Mỹ". Điều này lý giải tại sao ngày nay cơ quan viện trợ phát triển quốc tế của Mỹ (USAID) đang giảm sự tập trung trước đây vào vấn đề tăng trưởng kinh tế và đang xúc tiến cải tổ cơ cấu.

Như vậy, ngoài tính chất trực lợi thì những toan tính chính trị cũng là tiêu chí cung cấp ODA của các nhà tài trợ. Bởi vậy, việc tiếp nhận và sử dụng có hiệu quả ODA là cả một vấn đề phức tạp, đã và đang làm đau đầu các nhà lãnh đạo của các nước tiếp nhận ODA, trong đó có Việt Nam.

#### *Mục tiêu nhân đạo*

Trong các mục tiêu cung cấp ODA của các nhà tài trợ, mục tiêu vì các chương trình, dự án xoá đói, giảm nghèo, y tế, giáo dục, bảo đảm bền vững về môi trường là một phần quan trọng của viện trợ. Mục tiêu này được thể hiện khá đậm nét trong các

chương trình viện trợ của Thụy Điển- một quốc gia được đánh giá là có nguồn viện trợ mang ý tưởng nhân đạo tiến bộ đã góp phần không nhỏ vào các chương trình phát triển kinh tế- xã hội ở các nước thế giới thứ ba. Bằng các chương trình hợp tác và phát triển, viện trợ của Thụy Điển đã giúp Chính phủ các nước tiếp nhận viện trợ lựa chọn những ưu tiên cần thiết trong việc thiết lập các thể chế tại chỗ và phát huy năng lực tại chỗ của các quốc gia này. Đồng thời, viện trợ Thụy Điển cũng ủng hộ các cuộc cải cách thị trường và phát huy năng lực nhà nước sở tại.

Với ý nghĩa đó, các chương trình ODA của Thụy Điển thường được hướng vào giải quyết các vấn đề như: Giảm nghèo, giới, môi trường và phát triển bền vững, dân chủ và nhân quyền; trong đó hướng tới 4 mục tiêu là tăng trưởng các nguồn lực, công bằng về kinh tế - xã hội, độc lập về kinh tế và chính trị, phát triển dân chủ.

Một quốc gia khác được xếp vào diện những nhà tài trợ lớn của thế giới và cũng là nước luôn coi trọng mục tiêu phát triển kinh tế đó là Nhật Bản. Trong các mục tiêu cung cấp ODA của nước này, yếu tố nhân đạo cũng được thể hiện tương đối rõ nét, cụ thể: Bảo vệ môi trường và phát triển sẽ được tôn trọng như nhau; không sử dụng ODA vào mục đích quân sự hoặc không làm trầm trọng thêm những đối đầu quốc tế; nhằm duy trì và củng cố nền hoà bình và phát triển ổn định nền kinh tế- xã hội của các nước nhận viện trợ; thúc đẩy dân chủ hoá bước đầu đi vào kinh tế thị trường, đảm bảo quyền tự do và nhân quyền.

Trên bình diện quốc tế, ngay từ năm 1969 các tổ chức DAC và OECD đã xác định mục tiêu của các nước này là dành 0,7% GDP của nước mình cho viện trợ phát triển ở nước ngoài. Đến năm 1992 tại Hội nghị thượng đỉnh Rio De Zannezo một công ước

quốc tế đã được thông qua, theo đó viện trợ cho các nước nghèo thuộc thế giới thứ ba cần phải chiếm ít nhất 0,7% tổng sản phẩm xã hội GDP của các quốc gia công nghiệp phát triển.

Có thể nói, mặc dù các mục tiêu đưa ra mới thực hiện được một phần nhưng đã thể hiện được tinh thần nhân đạo và trách nhiệm của các nước phát triển đối với các nước đang và kém phát triển.

### 3. Thay đổi trong chương trình nghị sự và những cải cách trong chính sách cung cấp ODA của các nhà tài trợ.

Hơn 60 năm qua, viện trợ nước ngoài đã có nhiều đóng góp cho sự phát triển chung của nhân loại nhất là đối với các nước đang và kém phát triển. Tuy nhiên, cùng với những biến đổi về môi trường kinh tế, chính trị toàn cầu, dòng vốn ODA cũng đang có những biến đổi với nhiều sắc thái mới. Trong đó có nhiều vấn đề thực tế phải đặt ra những câu hỏi khác nhau liên quan tới viện trợ, rằng có cần thiết tồn tại viện trợ hay không khi mà chiến tranh lạnh đã kết thúc và dòng vốn tư nhân đổ vào các nước đang phát triển tăng mạnh; chất lượng phát triển phụ thuộc vào chất lượng chính sách, thể chế và dịch vụ công hơn là thiếu vốn và thực tế đã chỉ ra thế nào là viện trợ có hiệu quả và không hiệu quả.

Với những thay đổi trong chương trình nghị sự, chính sách cung cấp ODA của các nhà tài trợ cũng đã được cải cách, theo đó việc cung cấp ODA sẽ được tiến hành dựa trên các tiêu thức:

*Một là*, viện trợ tài chính sẽ được chú trọng một cách rõ rệt hơn tới những nước có thu nhập thấp mà có cơ chế quản lý kinh tế tốt.

*Hai là*, viện trợ được dành cho những nước có chiến lược cải cách cụ thể và có tính thuyết phục.

*Ba là*, hoạt động viện trợ sẽ được

thiết kế trên cơ sở các điều kiện của các quốc gia và ngành.

*Bốn là*, các dự án được tập trung vào việc tạo ra và chuyển giao kiến thức và năng lực.

*Năm là*, do các phương pháp truyền thống đã trở nên bất lực nên các cơ quan viện trợ phải tìm ra được những phương thức thay thế để hỗ trợ cho những quốc gia có nền kinh tế bị bóp méo nghiêm trọng bởi thể chế và chính sách yếu kém.

### 4. Chiến lược phát triển và thể chế của nước tiếp nhận

Hầu hết các nước tiếp nhận ODA thường sử dụng nguồn vốn này để đầu tư vào các dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho sản xuất, tạo môi trường hạ tầng tốt để tiếp tục thu hút vốn đầu tư.

Tuy nhiên, một trong những điều kiện để có được ODA là mục tiêu sử dụng vốn của nước tiếp nhận phải phù hợp với hướng ưu tiên trong mối quan hệ giữa bên cấp ODA và bên nhận ODA. Do đó, để thu hút được ODA phục vụ cho các quy hoạch phát triển quốc gia, ngoài việc là nước nghèo thuộc diện được nhận ODA (nếu không phải là đồng minh chiến lược), các nước này cần phải có một chiến lược phát triển đất nước có những điểm tương đồng với các chính sách ưu tiên của các bên cung cấp ODA. Đồng thời, có một thể chế nhà nước đủ mạnh để có khả năng tiếp nhận, quản lý và sử dụng hiệu quả lượng ODA được cung cấp.

Qua nghiên cứu hiệu quả viện trợ cho thấy, thất bại trong hoạch định chính sách, xây dựng thể chế và cung cấp các dịch vụ công đã trở thành rào cản đối với phát triển còn trầm trọng hơn so với việc thiếu vốn, từ đó đã chỉ ra cho các nhà tài trợ thấy rằng viện trợ phát triển nên chú trọng chủ yếu vào hỗ trợ cho việc cải tổ thể chế và chính sách phù hợp chứ không phải

để cấp vốn (một trọng tâm của cải cách chính sách viện trợ). Vì vậy, ngày nay chiến lược phát triển thể chế của nước tiếp nhận đang được coi là một trong những nhân tố cạnh tranh có ảnh hưởng tới khả năng thu hút cũng như hiệu quả sử dụng viện trợ.

### 5. Chất lượng và hiệu quả sử dụng ODA của nước tiếp nhận

Thực tế, ODA vẫn là vốn vay, mà đã vay thì phải trả cả gốc lẫn lãi. Vì thế, nếu sử dụng không hiệu quả thì nợ nần là điều khó tránh khỏi. Do đó, việc thu hút ODA sẽ phải xem xét lại trong các chương trình nghị sự của nước tiếp nhận không chỉ dưới góc độ chiến lược, thể chế mà cả trên góc độ chất lượng và hiệu quả sử dụng nguồn vốn.

Vi ODA là một hình thức của xuất khẩu tư bản, nếu nước tiếp nhận sử dụng ODA không hiệu quả ở bất kể phương diện nào cũng sẽ ảnh hưởng tới niềm tin của các bên cung cấp và như vậy, cam kết ODA của các nhà tài trợ sẽ được cân nhắc lại, điều đó đồng nghĩa với việc nước tiếp nhận sẽ gặp khó khăn trong việc thu hút nguồn vốn này để phục vụ các mục tiêu phát triển của mình.

Tóm lại, mục tiêu cung cấp ODA của các tổ chức quốc tế, các chính phủ và các nhà tài trợ ở một khía cạnh nhất định đều nhằm tạo điều kiện cho tăng trưởng và phát triển ở các nước tiếp nhận viện trợ. Tuy nhiên, với mỗi tổ chức, mỗi nhà tài trợ lại có những mục tiêu chiến lược riêng cho từng giai đoạn nhất định. Bởi vậy, việc nắm bắt được các mục tiêu khác nhau của từng nhà tài trợ là một trong những điều kiện để vừa làm tăng khả năng thu hút nguồn vốn ODA phục vụ cho sự nghiệp phát triển đất nước, vừa làm cho các chương trình dự án được thực hiện có hiệu quả cao hơn về kỹ thuật, kinh tế - xã hội đối với những nước tiếp nhận. □