

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

TRẦN THỊ HỒNG THUY. *Viện trợ phát triển chính thức (ODA) trong bối cảnh Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình (MIC)*

Chuyên ngành: Kinh tế phát triển

Mã số: 62 31 01 05

Năm 2010, Việt Nam trở thành nước có mức thu nhập trung bình với GDP bình quân đạt khoảng 1.168USD/người, vượt mức khởi điểm của nước thu nhập trung bình (theo phân loại của WB). Điều đó cũng có nghĩa, chính sách viện trợ cho Việt Nam cũng thay đổi, tính chất, quy mô, cơ cấu, điều kiện và phương thức cung cấp ODA cho Việt Nam của các đối tác phát triển sẽ khác so với trước đây khi Việt Nam là nước chậm phát triển có thu nhập thấp. Để thích nghi với tình hình thực tế, Việt Nam cần có một chính sách, thể chế thu hút và sử dụng tài trợ phù hợp để tối đa hóa hiệu quả của nguồn vốn này, phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế và xã hội của đất nước.

Trong bối cảnh đó, đề tài *Viện trợ phát triển chính thức (ODA) trong bối cảnh Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình (MIC)* có ý nghĩa thực tiễn cao nhằm góp phần giải quyết một phần yêu cầu đặt ra đối với việc sử dụng nguồn vốn này trong giai đoạn tới.

Ngoài phần mở đầu, kết luận, tài liệu tham khảo và Chương 1 tổng quan nghiên cứu, nội dung chính của Luận án được trình bày trong 3 chương (Chương 2-Chương 4).

Chương 2. Cơ sở lý luận và thực tiễn về ODA tại quốc gia trong điều kiện có mức thu nhập trung bình

Một khoản tài trợ được coi là ODA nếu đáp ứng đủ 3 điều kiện về nguồn, mục tiêu chính và thành tố hỗ trợ. Vốn vay ưu đãi là hình thức cung cấp vốn vay có điều kiện ưu đãi hơn so với vay thương mại, nhưng yếu tố không hoàn lại chưa đạt tiêu chuẩn thành tố hỗ trợ 25%. ODA có nhiều loại khác nhau tùy theo cách phân loại: theo phương thức cung cấp, mô hình cung cấp, nguồn cung cấp hay điều kiện cung cấp ODA.

Xét về tổng thể, ODA dành cho các nước MIC thấp hơn đáng kể so với các nước thu nhập thấp (LIC). Mặc dù các nước MIC có nhu cầu mạnh mẽ về phát triển nhưng các nhà tài trợ quốc tế đang giảm dần hoặc có kế hoạch cắt giảm viện trợ tài chính cho các nước này. Trong một số trường hợp, các nhà tài trợ đang đóng cửa chương trình viện trợ tại một số nước MIC. Trong bối cảnh chuyển đổi này, ứng xử, chiến lược của nước nhận ODA là vô cùng quan trọng. Khi có chiến lược rõ ràng thì ODA sẽ có hiệu quả tốt như trường hợp Kenya, Thailand, ngược lại thì ODA sẽ trở thành con dao hai lưỡi đưa nước nhận viện trợ vào gánh nặng nợ nần như Brazil.

Trong bối cảnh Việt Nam trở thành nước MIC, chính sách tài trợ phát triển cho Việt Nam của các nhà tài trợ thay đổi. Quy mô nguồn vốn ODA dành cho Việt Nam thay đổi theo hướng giảm dần trong thời kỳ 2011-2015 và giảm mạnh sau năm 2015. Cơ cấu vốn ODA thay đổi theo hướng vốn ODA không hoàn lại và vốn ODA vay ưu đãi giảm dần sang phát triển quan hệ trực tiếp giữa các chủ thể của hai bên, trong đó Chính phủ Việt Nam đóng vai trò xúc tác chính sách, thể chế để tạo

môi trường thuận lợi cho các chủ thể hợp tác với nhau. Nhiều cách tiếp cận và mô hình tài trợ phát triển sẽ được áp dụng với việc mở rộng sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ và khu vực tư nhân vào quá trình phát triển. Phân công lao động và bổ trợ lẫn nhau giữa các nhà tài trợ để khai thác những lợi thế so sánh của các nhà tài trợ có xu hướng mạnh lên.

Chương 3: Thực trạng ODA tại Việt Nam trong điều kiện có mức thu nhập trung bình

Về đóng góp cho phát triển kinh tế: Nguồn vốn ODA được đánh giá đã góp phần tác động tích cực vào sự nghiệp phát triển kinh tế-xã hội Việt Nam (như tổng sản phẩm quốc nội, đầu tư phát triển). Tại Việt Nam thời gian qua, ODA có mặt ở hầu hết các lĩnh vực cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội. Các công trình sử dụng vốn ODA đã góp phần tăng trưởng kinh tế và cải thiện đời sống của nhân dân. Xét về tổng thể, ODA chỉ là một trong những nguồn vốn hỗ trợ phát triển kinh tế-xã hội, để ODA có thể đóng góp vào tăng trưởng kinh tế-xã hội, quan trọng là môi trường thể chế ODA phải phù hợp.

Mặc dù ODA chỉ chiếm khoảng 3-4% GDP, 10% tổng đầu tư phát triển toàn xã hội song lại chiếm tỷ trọng đáng kể trong tổng nguồn đầu tư từ ngân sách nhà nước, 47% trong thời kỳ 1993-2015. Điều này rất có ý nghĩa trong bối cảnh ngân sách dành cho đầu tư phát triển của Việt Nam còn hạn hẹp trong khi nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội lại rất lớn.

Nhìn lại cả thời kỳ 1993-2015, tổng đầu tư toàn xã hội của Việt Nam trung bình đạt 35% GDP và có tốc độ tăng trưởng trung bình 14% mỗi năm. Sang giai đoạn MIC (2010-2015), tốc độ tăng trưởng trung bình tổng đầu tư toàn xã hội giảm khoảng 6%. Trong đó, tỷ trọng đầu tư phát

triển từ ngân sách nhà nước mặc dù có xu hướng chững lại từ khi Việt Nam trở thành nước MIC nhưng vẫn đứng ở mức 23% trong tổng đầu tư toàn xã hội và 8% tổng GDP (trung bình giai đoạn 1993-2015). Với tiết kiệm trong nước và tiết kiệm quốc gia chỉ chiếm lần lượt khoảng 30,7% và 31,6% (năm 2012), thì sự gia tăng của tổng đầu tư toàn xã hội, trong đó có đầu tư công, đã tạo ra sự chênh lệch lớn giữa tiết kiệm và đầu tư của nền kinh tế. Điều này một phần gây ra nguy cơ tiềm ẩn về bất ổn định kinh tế trong nước nếu không có định hướng chiến lược về đầu tư công, trong đó có vay nợ nước ngoài.

Về đóng góp cho phát triển xã hội: ODA giúp xóa đói giảm nghèo, cải thiện sự chênh lệch đời sống của người dân ở các nước đang phát triển nói chung và Việt Nam nói riêng; giúp tăng cường năng lực thể chế quản lý nhà nước thông qua các chương trình, dự án hỗ trợ công cuộc cải cách pháp luật, cải cách hành chính và xây dựng chính sách quản lý kinh tế phù hợp với thông lệ quốc tế.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực ở trên, thực tế hiệu quả nguồn vốn ODA ở Việt Nam thời gian qua cũng đã bộc lộ những hạn chế, thể hiện trong chỉ tiêu tổng hợp về giải ngân nguồn vốn này đạt thấp đã tác động đến hiệu quả đầu tư của một số công trình, dự án. Tuy vốn ODA có nhiều ưu điểm, nhưng số vốn giải ngân so với vốn đã ký trong thời gian qua (1993-2015) mới được gần 74%, tức là còn khoảng 19 tỷ USD chưa được giải ngân. Nguyên nhân khách quan một phần là do các quy định của các nhà tài trợ quốc tế khá khác biệt, nên việc phối hợp các quy định này tuy có tiến bộ nhưng vẫn rất ách tắc. Nhưng nguyên nhân quan trọng nhất là do những yếu kém chủ quan về tổ chức quản lý dự án, khâu “giải phóng mặt

bằng”, thực hiện tái định cư và khó khăn trong thu xếp vốn đối ứng thực hiện dự án từ phía Việt Nam.

Bên cạnh đó, việc xây dựng chiến lược, quy hoạch, thu hút và sử dụng ODA vào các lĩnh vực chưa hợp lý; trình độ quản lý thấp, thiếu kinh nghiệm trong quá trình tiếp nhận cũng như xử lý, điều hành dự án... khiến cho hiệu quả và chất lượng các công trình đầu tư bằng nguồn vốn này còn thấp. Việc tiếp nhận ODA nhiều hơn càng cần phải đi đôi với sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả nguồn vốn này.

Chương 4: Quan điểm và định hướng ODA trong thời gian tới

Vay vốn ODA và nợ công đã trở thành vấn đề nóng trên nghị trường Quốc hội Việt Nam cũng như dư luận xã hội trong thời gian gần đây. Trên thực tế, ODA không phải “quà cho không” và càng không phải là khoản vay có thể sử dụng tùy theo cách hiệu quả nhất mà chúng ta muốn. Xét trên bình diện nền kinh tế của một quốc gia, ODA chiếm một tỷ lệ không lớn, vào khoảng 3-4% GDP của Việt Nam. Do vậy, nguồn vốn này không thể thay thế được nguồn lực nội sinh và chỉ có tác dụng bổ sung, xúc tác cho quá trình phát triển.

Khi Việt Nam trở thành nước MIC, điều kiện vay chặt chẽ hơn, ODA đắt đỏ hơn. Việt Nam cần chủ động và tỉnh táo không chế nợ ở mức an toàn, quyết định phê duyệt và triển khai thực hiện các chương trình, dự án mang tính khả thi cao, có sự kiểm tra, giám sát và tham gia của các cơ quan chức năng, của cộng đồng và các nhà khoa học là những nguyên tắc hàng đầu cần tuân thủ trong quá trình vay nợ nước ngoài nói chung và ODA nói riêng.

Tác giả cho rằng, tài trợ phát triển nói chung, trước hết là vốn ODA, sẽ giảm mạnh trong ngắn hạn và vốn vay ưu đãi

sau một giai đoạn gia tăng cũng sẽ giảm và chấm dứt khi một nước vượt qua cột mốc thu nhập trung bình thấp. Trong ngắn hạn, Việt Nam cần cân đối giữa vốn trong nước và vốn nước ngoài theo hướng vốn trong nước giữ vai trò quyết định, vốn nước ngoài đóng vai trò quan trọng. Song song với việc cân đối nguồn vốn, Việt Nam cần nỗ lực tìm kiếm các nguồn vốn trong nước, giảm sự phụ thuộc vào vốn vay nước ngoài.

Công tác vay vốn nước ngoài phải bảo đảm an toàn nợ bền vững. Vì vậy, Việt Nam cần lựa chọn danh mục nợ một cách hợp lý. Kiểm soát chặt chẽ các khoản vay lãi suất kém ưu đãi, tính toán hợp lý cơ cấu tiền vay tránh rủi ro về tỷ giá, lãi suất. Nợ nước ngoài đã gần cán mức an toàn, đạt khoảng 64% GDP (năm 2015). Yêu cầu tối quan trọng đặt ra là vay và sử dụng vốn vay ODA và vốn vay ưu đãi phải bảo đảm hiệu quả, tập trung vào những ngành, lĩnh vực ưu tiên, tránh dàn trải, gắn với trách nhiệm trả nợ của các bộ, ngành, địa phương và các đơn vị sử dụng vốn.

Tác giả đề xuất, đối với nguồn vốn ODA, trong bối cảnh là nước MIC, Việt Nam cần thực hiện một số giải pháp sau:

- Xây dựng lộ trình “tốt nghiệp” ODA để bước vào thời kỳ phát triển mới.
- Đảm bảo an toàn nợ công bền vững.
- Tư duy mới về quan hệ đối tác.
- Xây dựng cơ chế tăng cường sự tham gia của người dân vào việc sử dụng nguồn vốn ODA.

Luận án được bảo vệ thành công tại Hội đồng chấm luận án cấp trường, họp tại Trường Đại học Kinh tế Quốc dân năm 2016.

HOÀI PHÚC
giới thiệu