

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA KINH TẾ

NGUYỄN THANH HƯƠNG

**GIẢI NGÂN VỐN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC
(ODA) Ở VIỆT NAM – THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP**

Người hướng dẫn : PGS.TS. Trịnh Thị Hoa Mai

Hà Nội - 2005

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ GIẢI NGÂN	
VỐN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC (ODA)	4
1.1. Tổng quan về vốn hỗ trợ phát triển chính thức	4
1.1.1. Khái niệm	4
1.1.2. Đặc điểm	6
1.1.3. Phân loại.....	11
1.1.4. Vai trò của nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức	16
1.2. Giải ngân vốn hỗ trợ phát triển chính thức	20
1.2.1. Khái niệm	20
1.2.2. Các hình thức giải ngân vốn ODA	21
1.2.3. Các giai đoạn cơ bản của giải ngân vốn ODA.....	22
1.2.4. Điều kiện để thực hiện giải ngân vốn ODA	26
1.2.5. Kinh nghiệm thúc đẩy quá trình giải ngân vốn ODA.....	29
CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG GIẢI NGÂN VỐN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN	
CHÍNH THỨC ODA Ở VIỆT NAM THỜI GIAN QUA	35
2.1. Tình hình thu hút và phân bổ vốn ODA	35
2.1.1. Tình hình thu hút ODA trong những năm qua ở Việt Nam	35
2.1.2. Phân bổ vốn ODA theo ngành, lĩnh vực kinh tế	37
2.2. Thực trạng tiến trình giải ngân vốn ODA ở Việt Nam	
thời gian qua	42
2.2.1. Giải ngân theo các ngành, lĩnh vực kinh tế	45
2.2.2. Giải ngân theo đặc điểm nguồn viện trợ	52

2.2.3. Giải ngân theo hình thức sử dụng vốn ODA	55
2.2.4. Giải ngân theo các nhà tài trợ	58
2.3. Đánh giá về giải ngân vốn ODA ở Việt Nam thời gian qua	62
2.3.1. Những kết quả đạt được.....	62
2.3.2. Một số hạn chế và những nguyên nhân	65

CHƯƠNG 3: GIẢI PHÁP THúc ĐẨY GIẢI NGÂN VỐN ODA Ở

VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN TỚI	76
3.1. Phương hướng sử dụng ODA thời kỳ 2001 - 2010.....	76
3.1.1. Mục tiêu phát triển kinh tế xã hội 10 năm tới 2001 - 2010.....	76
3.1.2. Nhu cầu và khả năng thu hút vốn ODA của Việt Nam	78
3.1.3. Mục tiêu, quan điểm sử dụng nguồn vốn ODA	85
3.2. Một số giải pháp thúc đẩy tiến trình giải ngân vốn ODA.....	81
3.2.1. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện công tác giải ngân	90
3.2.2. Nhóm giải pháp thuộc về chính sách vĩ mô của Nhà nước	98
3.2.3. Nhóm các giải pháp nhằm tăng cường khả năng thu hút vốn ODA	101
KẾT LUẬN	107
TÀI LIỆU THAM KHẢO	110
PHỤ LỤC	113

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng phát triển Châu Á
ADF	Quỹ phát triển Châu Á
CG	Nhóm tư vấn
DAC	Ủy ban hỗ trợ phát triển
ESAF	Quỹ hỗ trợ điều chỉnh cơ cấu tăng cường
EU	Liên minh Châu Âu
FAO	Tổ chức Nông nghiệp và Lương thực Liên Hợp Quốc
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
F/S	Báo cáo nghiên cứu khả thi
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GEF	Tổ chức môi trường thế giới
IFAD	Quỹ quốc tế về phát triển nông nghiệp
IMF	Quỹ tiền tệ quốc tế
JBIC	Ngân hàng hợp tác quốc tế Nhật Bản
JICA	Tổ chức hợp tác quốc tế Nhật Bản
KH&ĐT/MPI	Kế hoạch và đầu tư
LHQ/UN	Liên hợp quốc
NGO	Tổ chức phi chính phủ
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
OECD	Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển
OECF	Quỹ hợp tác kinh tế quốc tế (Nhật Bản)
PRGF	Quỹ hỗ trợ tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo
PRSC	Quỹ tín dụng hỗ trợ xoá đói giảm nghèo
SAC	Quỹ tín dụng điều chỉnh cơ cấu
UNDP	Chương trình phát triển LHQ
UNDCP	Chương trình phòng chống ma tuý quốc tế của LHQ
UNICEF	Quỹ LHQ dành cho trẻ em
UNFPA	Quỹ dân số LHQ
UNESCO	Tổ chức văn hoá, giáo dục và khoa học LHQ
UNHCR	Cao uỷ LHQ về người tỵ nạn
WB	Ngân hàng thế giới
WFP	Chương trình lương thực thế giới của LHQ

WHO

Tổ chức Y tế thế giới

TaiLieu.vn

MỞ ĐẦU

1. Sự cần thiết của đề tài

Vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) có nghĩa rất lớn đối với sự phát triển kinh tế, xã hội trong giai đoạn hiện nay, nhất là trong bối cảnh nền kinh tế Việt Nam rất cần vốn đầu tư lớn để thực hiện công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm giai đoạn 2001 - 2010, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX đã khẳng định “*tiếp tục nâng cao khả năng cạnh tranh về thu hút và sử dụng có hiệu quả vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)*”.

Kể từ khi nối lại quan hệ với các nhà tài trợ vào tháng 11/1993, Việt Nam đã tiến hành công tác vận động và đã nhận được cam kết viện trợ vốn ODA của nhiều tổ chức quốc tế và các nước phát triển. Dự kiến khả năng đưa vào thực hiện nguồn vốn ODA trong giai đoạn 2005 - 2010 là từ 11 - 12 tỷ USD. Tuy nhiên cho đến nay, lượng vốn ODA được đưa vào đầu tư phát triển kinh tế xã hội trên phạm vi cả nước còn chiếm tỷ lệ thấp so với vốn được ký kết.

Mức giải ngân vốn ODA trong những năm qua còn thấp, chỉ đạt bình quân 1,05 tỷ USD/năm. Riêng trong giai đoạn 1996 - 2004, mức giải ngân có cao hơn, đạt bình quân 1,25 tỷ USD/năm. Như vậy, mức giải ngân thấp trong những năm qua cần phải được cải thiện để đáp ứng mục tiêu đề ra trong Văn kiện (trung bình 2 tỷ USD/năm). Việc tổng hợp, đánh giá đúng tình hình giải ngân ODA ở Việt Nam trong thời gian qua và trên cơ sở đó đưa ra những giải pháp nhằm giải ngân nhanh hơn trong giai đoạn tới để phục vụ cho những mục tiêu chiến lược, là việc hết sức cấp bách và cần thiết.

Tiến trình giải ngân vốn nhanh hay chậm là minh chứng rõ nhất của một chiến lược thu hút và sử dụng vốn ODA có hiệu quả hay chưa, thể hiện mức độ hấp thụ vốn của nền kinh tế nước tiếp nhận. Trước yêu cầu đó,

“Giải ngân vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) ở Việt Nam – Thực trạng và Giải pháp” được chọn làm đề tài luận văn thạc sĩ Kinh tế chính trị đồng thời hy vọng đề xuất những giải pháp và kiến nghị cho chiến lược huy động và sử dụng vốn ODA có hiệu quả nhất ở Việt Nam.

2. Tình hình nghiên cứu

Với vai trò đặc biệt quan trọng trong sự phát triển kinh tế của nhiều quốc gia trên thế giới, vốn ODA đã được các nhà kinh tế và đầu tư nhiều giới nghiên cứu rộng rãi cả về mặt lý thuyết cũng như trong thực tiễn nền kinh tế hiện đại. Thực tế ở Việt Nam thời gian qua đã có không ít những công trình, hội thảo, báo cáo, luận án nghiên cứu cách tháo gỡ những vướng mắc nhằm tăng cường huy động, sử dụng hợp lý và giải ngân có hiệu quả nguồn vốn ODA. Có thể kể đến những nghiên cứu tiêu biểu của:

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư: Báo cáo tình hình ODA năm 2004, tháng 4/2004.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư/Vụ kinh tế đối ngoại: Kế hoạch sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức giai đoạn 2001 - 2005. Tháng 8/2001.
- UNDP: Tổng quan viện trợ phát triển chính thức Việt Nam, các báo cáo năm 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.

Vừa qua, ngày 17/03/2004, tại Hà Nội đã diễn ra Hội nghị về giải ngân nguồn viện trợ phát triển chính thức (ODA) do Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổ chức với sự tham dự của lãnh đạo các Bộ, ngành hữu quan, đại diện các tỉnh, thành phố và Ban quản lý các dự án ODA. Đây là hội nghị nghiên cứu công tác giải ngân ODA ở tầm vĩ mô, có sự phối hợp giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan có liên quan, thảo luận trình lên Thủ tướng Chính phủ nhằm ban hành những chỉ thị bước đầu về tăng cường giải ngân vốn ODA.

Trong phạm vi khuôn khổ một luận văn khó có thể bao quát hết những vấn đề lớn có liên quan đến nguồn vốn ODA, vì thế, luận văn đã đi sâu vào việc đề xuất các nhóm giải pháp cụ thể, đặc biệt có các bước chi tiết tiến hành hoàn thiện công tác giải ngân ODA bằng các biện pháp kinh tế chủ yếu về tổ chức thực hiện công tác giải ngân, hạn chế rủi ro và ngăn ngừa các hiện tượng bất cập nảy sinh trong việc sử dụng nguồn vốn này.

3. Mục đích nghiên cứu

Trên cơ sở nghiên cứu tổng quan về ODA, đề tài tiến hành phân tích tình hình giải ngân và đánh giá thực trạng giải ngân vốn ODA ở Việt Nam thời gian qua để từ đó đề xuất các giải pháp cũng như những kiến nghị chủ yếu nhằm thúc đẩy và góp phần nâng cao hiệu quả giải ngân vốn ODA ở Việt Nam trong thời gian tới, phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đề tài nghiên cứu quá trình giải ngân vốn ODA ở Việt Nam trên góc độ quản lý nhà nước trong đó trực tiếp đến các nguồn vốn ODA vay của Việt Nam từ năm 1993 đến nay. Do thời gian sử dụng vốn, hoàn trả nợ đối với các khoản vay ưu đãi rất dài và hiện tại hầu hết các chương trình, dự án sử dụng ODA còn đang trong giai đoạn triển khai thực hiện nên phạm vi nghiên cứu của đề tài chủ yếu giới hạn trong các khâu đầu của chu kỳ dự án đầu tư nghiên cứu ứng dụng mà không đi sâu vào quy trình nghiệp vụ giải ngân.

5. Phương pháp nghiên cứu

Đề tài lấy phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin làm phương pháp nghiên cứu chủ đạo. Ngoài ra, trong quá trình nghiên cứu, đề tài còn sử dụng các phương pháp nghiên cứu cơ bản khác như: phương pháp thống kê toán học, phương pháp phân tích tổng hợp, phương pháp phân tích hệ thống, phương pháp dự báo, mô phỏng. Các phương pháp này được sử dụng kết hợp hoặc riêng rẽ trong quá trình nghiên cứu.

6. Dự kiến những đóng góp mới của luận văn

- Xác định được rõ nét thực trạng giải ngân vốn ODA trên cơ sở tổng quát thực tiễn khách quan ở Việt Nam trong thời gian qua, những thành quả đạt được cũng như những nguyên nhân làm hạn chế quá trình này trong giai đoạn hiện nay.

- Đề xuất những giải pháp vì mục tiêu phát triển bền vững nhằm đẩy mạnh chiến lược giải ngân vốn ODA ở Việt Nam trong thời gian tới để thực hiện thành công chiến lược phát triển kinh tế - xã hội nước ta giai đoạn 2001 - 2010.

7. Bố cục của luận văn

Ngoài phần mở đầu, phần kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề cơ bản về giải ngân vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)

Chương 2: Thực trạng giải ngân vốn ODA ở Việt Nam thời gian qua

Chương 3: Giải pháp thúc đẩy giải ngân vốn ODA ở Việt Nam trong thời gian tới.

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ GIẢI NGÂN VỐN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC (ODA)

1.1. TỔNG QUAN VỀ VỐN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC

1.1.1. Khái niệm

Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) ra đời sau chiến tranh thế giới thứ II bằng kế hoạch Mashall của Mỹ viện trợ cho các nước Châu Âu nhằm phục hồi các ngành công nghiệp bị chiến tranh tàn phá. Để tiếp nhận nguồn viện trợ tái thiết nền kinh tế của kế hoạch này, xuất phát từ ý tưởng thành lập một tổ chức bao gồm các nền kinh tế phát triển đồng ý cung cấp giúp đỡ các nước đang phát triển, các nước Châu Âu đã đưa ra một chương trình phục hồi kinh tế có phối hợp và thành lập một tổ chức hợp tác kinh tế của Châu Âu.

Ngày 14 tháng 12 năm 1960, tại Paris đã diễn ra lễ ký kết thành lập “*Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển*”, gọi tắt là OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). Trong khuôn khổ hợp tác và phát triển, các nước OECD đã lập ra những Ủy ban chuyên môn, trong đó có Ủy ban hỗ trợ phát triển (DAC – Development Assistance Committee), chuyên

trách về công tác viện trợ nhằm giúp các nước đang phát triển phát triển kinh tế và nâng cao hiệu quả đầu tư. Thường kỳ các nước thành viên DAC thông báo cho Ủy ban các khoản đóng góp của họ cho các chương trình viện trợ phát triển và trao đổi với nhau các vấn đề liên quan tới chính sách viện trợ phát triển. *Từ đây, viện trợ phát triển mới thực sự phổ biến và được quốc tế hoá.*

Từ sự thoả thuận của các nước công nghiệp phát triển sau chiến tranh về sự trợ giúp dưới dạng viện trợ không hoàn lại hoặc cho vay với điều kiện ưu đãi cho các nước đang phát triển, sự đóng góp của các nước phát triển cho quá trình tăng trưởng kinh tế của những nước nghèo không còn mang tính tự giác nữa mà đã có tính chất bắt buộc. Năm 1970, Đại Hội Đồng Liên Hợp Quốc đã đề nghị các nước tài trợ giành khoảng 0,7% GNP của nước mình để tạo nguồn viện trợ cho các nước nghèo.

Khái niệm ODA được Ủy ban hỗ trợ phát triển DAC chính thức đề cập vào năm 1969: “Hỗ trợ phát triển chính thức ODA là nguồn vốn hỗ trợ chính thức từ bên ngoài bao gồm các khoản viện trợ và cho vay với các điều kiện ưu đãi: ODA được hiểu là nguồn vốn dành cho các nước đang và kém phát triển được các cơ quan chính thức của các Chính phủ trung ương và địa phương hoặc các cơ quan thừa hành của Chính phủ, các tổ chức liên Chính phủ, các tổ chức phi Chính phủ tài trợ. Vốn ODA phát sinh từ nhu cầu cần thiết của một quốc gia, một địa phương, một ngành, được tổ chức quốc tế hay nước bạn xem xét và cam kết tài trợ thông qua một Hiệp định quốc tế, được đại diện có thẩm quyền hai bên nhận và hỗ trợ vốn ký kết. Hiệp định quốc tế hỗ trợ này được chi phối bởi công pháp quốc tế.

Theo Ngân hàng Thế giới (WB) thì hỗ trợ phát triển chính thức, bao gồm các khoản viện trợ không hoàn lại cộng với các khoản vay có thời gian dài và lãi suất thấp hơn so với mức lãi suất thị trường. Mức độ ưu đãi của một khoản vay được đo lường bằng yếu tố cho không – Grand element. Một

khoản tài trợ không phải hoàn trả sẽ có yếu tố cho không 100%, gọi là các khoản viện trợ không hoàn lại. Một khoản vay ưu đãi được coi là ODA phải có yếu tố cho không ít nhất là 25%.

Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) cũng đã đưa ra quan điểm về ODA : Nguồn viện trợ phát triển chính thức bao gồm các khoản cho không và các khoản vay đối với các nước đang phát triển, đó là nguồn vốn do các bộ phận chính thức cam kết (nhà tài trợ chính thức), nhằm mục đích cơ bản là phát triển kinh tế và phúc lợi xã hội và được cung cấp bằng các điều khoản tài chính ưu đãi (nếu là khoản vay, sẽ có yếu tố cho không, ít nhất là 25%)

Nghị định 17 - CP ra ngày 04 tháng 05 năm 2001 của Chính phủ Việt Nam quy định: “*Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) là hoạt động hợp tác phát triển giữa Nhà nước hoặc Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam với Nhà tài trợ (Chính phủ nước ngoài, các tổ chức liên Chính phủ hoặc liên quốc gia) dưới các hình thức chủ yếu: hỗ trợ cán cân thanh toán, hỗ trợ chương trình và hỗ trợ dự án với yếu tố không hoàn lại (hay còn gọi là thành tố hỗ trợ) đạt ít nhất 25%*”.

Như vậy, theo cách hiểu chung nhất của chúng ta hiện nay: “*Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA – Official Development Assistance) là các khoản viện trợ không hoàn lại hoặc cho vay với điều kiện ưu đãi của các cơ quan tài chính thuộc các tổ chức quốc tế, các cơ quan đại diện hợp tác phát triển quốc tế của các nước nhằm hỗ trợ cho sự phát triển và thịnh vượng của các nước khác (không tính đến các khoản viện trợ cho mục đích thuần túy quân sự).*

Các đối tác viện trợ chính thức cung cấp ODA (nguồn cung cấp) trên thế giới quan trọng nhất hiện nay là:

- Các đối tác song phương chủ yếu là các nước phát triển và các nước trong Uỷ ban hỗ trợ phát triển DAC thuộc tổ chức OECD.
- Các đối tác đa phương là các tổ chức quan trọng thuộc hệ thống Liên Hợp Quốc (UNDP, UNESCO, IFAD, FAO, WFP,...); các tổ chức tài chính quốc tế (IMF - Quỹ Tiền tệ Quốc tế, WB - Ngân hàng Thế giới,

ADB - Ngân hàng phát triển Châu Á, OPEC - Tổ chức các nước xuất khẩu dầu mỏ...); các cơ quan, tổ chức hợp tác phát triển của các cường quốc kinh tế như Liên minh Châu Âu - EU, ... và các tổ chức phi Chính phủ.

1.1.2. Đặc điểm

ODA là sự chuyển giao không hoàn lại hoặc có hoàn lại với những điều kiện ưu đãi nhất định từ một phần tổng sản phẩm quốc dân của nước phát triển sang các quốc gia đang phát triển, chậm và kém phát triển, trong đó chủ sở hữu vốn không trực tiếp quản lý và điều hành các hoạt động sử dụng vốn.

Từ kết quả của viện trợ quốc tế có thể thấy được đặc điểm của nguồn vốn ODA:

a) ODA có tính chất ưu đãi:

ODA là một khoản nợ nước ngoài với mục đích tài trợ cho phát triển, thực chất ODA là một khoản tài trợ nợ, tuy nhiên không giống như các khoản tài trợ nợ khác như trái phiếu, vay tín dụng ngân hàng, ngoài phần cho không khá lớn, các khoản ODA vốn vay sẽ trả gốc lẫn lãi nhưng với những điều kiện ưu đãi hết sức đặc biệt: lãi suất thấp hơn các khoản vay thông thường rất nhiều (thường dưới 3%/năm); thời gian sử dụng vốn dài thường từ 20 - 50 năm, trong đó thời gian ân hạn (không phải trả lãi) từ 5 - 10 năm và thời gian chịu lãi suất với lịch trả nợ cũng đa dạng, gồm nhiều giai đoạn và được áp dụng những tỷ lệ trả nợ khác nhau theo từng giai đoạn. Chẳng hạn, WB tài trợ với thời hạn vay 40 năm, ân hạn 10 năm, không lãi và phí quản lý 0,75%/năm; Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) có thời hạn vay 30 năm, 10 năm ân hạn, phí quản lý 1%/năm; Nhật Bản cho vay thời hạn 30 năm, 10 năm ân hạn, lãi suất từ 1% đến 2,3%/năm; Quỹ phát triển Pháp cho vay thời hạn 32 năm, 8 năm ân hạn lãi suất 3,5%/năm...

Để được xếp vào ODA, một khoản cho vay phải có thành tố viện trợ cho không quy đổi tối thiểu 25%. Thành tố hỗ trợ cho không giúp lượng hoá mức

độ ưu đãi của một khoản vay vốn ODA so với khoản vay thương mại thông thường:

Bảng 1.1: Xác định yếu tố cho không trong viện trợ

Nguồn vốn	Thời gian (năm)		Yếu tố cho không (%)
	Hoàn trả	Ân hạn	
Cho không			100%
Vay thương mại, lãi 10%			0%
Vay, lãi 3%	11	3	35
Vay, lãi 2%	25	7	45
Vay, lãi 1%	25	2.5	55
Vay, lãi 0,75%	25	7	70
Vay, lãi 0%	25	7	76

(Nguồn: Nhìn lại 5 năm huy động và sử dụng ODA. Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 10/1997)

Rõ ràng ODA là hỗ trợ cho phát triển lâu dài và bền vững.

b) Đối tác sử dụng viện trợ ODA là các nước đang phát triển, chậm phát triển và các nước nghèo với thu nhập bình quân trên đầu người thấp, dưới 1000\$/năm. Mức thu nhập bình quân đầu người của quốc gia được coi là tiêu chí quan trọng khi quyết định viện trợ ODA. WB, IMF quy định nước được nhận ODA là những nước có thu nhập bình quân đầu người < 750\$/năm, thời hạn là 40 năm, ân hạn 10 năm, lãi suất 0,75%/năm. Đối với Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB), Quỹ phát triển Châu Á (ADF) cung cấp vốn vay ưu đãi cho những nước nghèo nhất có quy định: quỹ này được sử dụng để cho vay các nước thành viên có thu nhập bình quân đầu người dưới 610\$/năm (80% vốn vay ADB từ nguồn ADF), từ 610\$ đến 1171\$/năm (60% vốn vay ADB từ nguồn ADF) và trên 1171\$/năm (40% vốn vay ADB từ nguồn ADF) với lãi suất 1% trong thời gian ân hạn và 1,5% sau thời gian ân hạn, thời gian vay 32 năm trong đó có 8 năm ân hạn.

c) Cách thức cung cấp ODA rất đa dạng, phong phú, vì vậy khá phức tạp.

Có thể nhận xét rằng có bao nhiêu nhà tài trợ thì có chừng ấy quy trình và thủ tục cung cấp ODA. Chính vì thế, khả năng chủ động sử dụng ODA

thấp hơn các nguồn vốn khác. Thành phần nguồn vốn ODA phức tạp, tồn tại dưới nhiều hình thức: ODA không hoàn lại, ODA có hoàn lại với nhiều dạng hỗ trợ khác nhau như hỗ trợ dự án, hỗ trợ kỹ thuật, công nghệ, hàng hoá... ODA vốn vay nghĩa là có hoàn lại, lại kết hợp nhiều hình thức: có ODA vay thuận tuý, có ODA vay hỗn hợp.

d) Quy chế thực hiện ODA cũng đa dạng:

Loại ODA ràng buộc có nhiều ưu đãi hơn về thời gian, lãi suất nhưng ngược lại nó kèm theo nhiều điều kiện ràng buộc hơn như những điều kiện bắt buộc về thu nhập bình quân, điều kiện về giá trị dự án, điều kiện phải sử dụng trang thiết bị kỹ thuật và dịch vụ của nước cấp viện trợ... để nhằm kiểm soát ODA có hiệu quả. Loại ODA không ràng buộc nghĩa là thực hiện thông qua đấu thầu, cạnh tranh quốc tế. Hoặc có loại ODA ràng buộc một phần (một phần chỉ tiêu ở nước viện trợ, phần còn lại ở bất kỳ nơi nào)

e) Về mục đích đầu tư vốn, ODA chủ yếu tài trợ cho các dự án tập trung vào hai lĩnh vực là đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế và cơ sở hạ tầng xã hội.

Hay nói cách khác, ODA chủ yếu được sử dụng cho các lĩnh vực mà các nhà đầu tư nước ngoài cảm thấy ít thu được lợi nhuận và cần thời gian dài để thu lại vốn. Đó là các dự án hạ tầng kinh tế được lập và chú trọng theo thứ tự vào các lĩnh vực: năng lượng (chủ yếu tập trung vào nhà máy thủy điện và nhiệt điện), giao thông vận tải (chủ yếu là đường bộ và cầu), hải cảng, viễn thông và thủy lợi; là cơ sở hạ tầng xã hội như y tế, dân số, kế hoạch hoá gia đình, giáo dục, bảo vệ môi trường, hỗ trợ ngân sách...

f) ODA là nguồn viện trợ gắn liền với mục tiêu kinh tế, chính trị, xã hội.

Viện trợ ODA có mục đích xuất phát từ bản thân các nước viện trợ, đó là hỗ trợ cho sự phát triển của các nước đang phát triển nói riêng và sự phát triển toàn cầu nói chung nhưng cũng cần hiểu rằng ODA không phải là quà tặng, ngay cả những khoản viện trợ không hoàn lại cũng có những điều kiện nhất định của nó. Lợi ích chính trị luôn đi đôi với lợi ích kinh tế vì mục tiêu cuối

cùng là tăng cường phát triển kinh tế song song với quan hệ chính trị trên cơ sở hợp tác, đối thoại, phát triển và phồn vinh:

Thứ nhất, ODA gắn liền với điều kiện chính trị

ODA là một trong những phương tiện để thực hiện ý đồ chính trị của nước cấp viện trợ đối với nước nhận viện trợ. Trong thời kỳ chiến tranh lạnh ODA dùng để lôi kéo thêm đồng minh vì có sự đối đầu Đông - Tây, nhằm cân bằng lực lượng. Kể từ sau ngày các nước XHCN cũ ở Đông Âu thay đổi thể chế chính trị vào những năm đầu của thập kỷ 90, các nước phương Tây đã cung cấp vốn ODA, tạo điều kiện giúp đỡ các nước này chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Bên cấp viện trợ và các nguồn vốn chính thức khác thường cấp viện trợ cho những người bạn về chính trị và đồng minh quân sự mà không cấp viện trợ cho những đối tượng mà họ cho là kẻ thù. Trong các nước cấp viện trợ thì Nhật nặng về Châu Á với 20% dành cho vùng Nam Á và 48,8% dành cho vùng Viễn Đông. Viện trợ của Đức và Áo dành phần lớn cho các nước Đông Âu và Liên Xô cũ, còn viện trợ của Mỹ gần đây hầu như dành cho Trung Đông.

Thứ hai, ODA gắn liền với điều kiện kinh tế

Chính vì ODA là sự chuyển giao có hoàn lại hoặc không hoàn lại trong những điều kiện nhất định từ một phần sản phẩm quốc dân của quốc gia phát triển sang quốc gia đang phát triển nên các nước viện trợ nói chung đều muốn đạt được những ảnh hưởng về kinh tế, đem lại lợi nhuận cho hàng hoá và dịch vụ trong nước. Họ gắn quỹ viện trợ với việc mua hàng hoá và dịch vụ của nước họ như là một biện pháp nhằm tăng cường khả năng làm chủ thị trường xuất khẩu và giảm bớt tác động của viện trợ đối với cán cân thanh toán. Các nước như Bỉ, Đức và Đan Mạch yêu cầu khoảng 50% viện trợ phải mua hàng hoá và dịch vụ của nước mình. Canada là 70% viện trợ phải mua hàng hoá và dịch vụ của họ, Thụy Sĩ là 1,7%, Hà Lan là 2,25%, New Zealand 0%. Tính chung trong toàn khối DAC là 22% viện trợ phải được sử dụng để mua hàng

hoá và dịch vụ của quốc gia viện trợ. Ngoài ra, vốn ODA còn dọn đường cho dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) chảy vào nước tiếp nhận viện trợ.

Thứ ba, ODA gắn liền với các nhân tố xã hội

Nhìn chung, công chúng các nước OECD đều ủng hộ nguyên tắc giúp đỡ những người cần được giúp đỡ. Ủy ban Châu Âu chứng minh rằng 40% dân số coi vấn đề phát triển là rất quan trọng. Ngoài ra, 80% dân số Châu Âu cho rằng cần phải tăng ngân sách phát triển của liên minh Châu Âu EU. Theo Nghị quyết của Liên Hợp Quốc, các nước giàu cần trích 0,7% tổng sản phẩm quốc dân (GNP) của mình để thực hiện nghĩa vụ đối với các nước nghèo, tức là các nước đang phát triển. Tuy nhiên, trên thực tế các nước công nghiệp phát triển lại thực hiện nghĩa vụ rất khác nhau. Theo số liệu năm 1990 cho thấy, một số nước thực hiện vượt định mức này như: Na Uy 1,14% GNP; Đan Mạch 0,96% GNP; Thụy Điển 0,92% GNP; Hà Lan 0,88% GNP, trong khi đó Mỹ chỉ trích 0,17% GNP; Nhật Bản 0,33% GNP... Ngoài ra, ở các nước có ODA dưới 0,7% GNP, hơn 70% dân chúng cho rằng Chính phủ nên tăng ngân sách viện trợ phát triển của nước mình. Ở Nhật Bản, một nước cấp viện trợ lớn nhất thế giới, theo thăm dò Chính phủ khoảng 47% số người được hỏi muốn duy trì mức viện trợ hiện tại và 33% muốn tăng hơn nữa.

Về phía nước được nhận viện trợ phần lớn là các nước nghèo, hạn hẹp về nguồn vốn nên không thể không khai thác và sử dụng nguồn vốn ODA cho sự phát triển của đất nước. Song nguy cơ lệ thuộc vào nước ngoài, gánh nặng nợ nần là một thực tế khó tránh khỏi. Mặt khác, các nước nhận viện trợ phải lo giữ được ổn định về đường lối chính trị và kinh tế, luôn phải giữ được thể chủ động về kinh tế, chính trị, giữ được bản sắc và truyền thống văn hoá dân tộc. Từ tính chất và đặc điểm của hỗ trợ phát triển chính thức ODA, các nước đang phát triển cần giải quyết thoả đáng mối quan hệ kinh tế - chính trị - xã hội nhằm tranh thủ sự phát triển ở mức cao nhất nhưng cũng phải rất thận trọng khi sử dụng ODA để không bị lệ thuộc vào bên ngoài.

1.1.3. Phân loại:

Tính chất và mục đích viện trợ ODA đa dạng, phạm vi rất rộng, được cụ thể trong các chương trình dự án của nước nhận viện trợ ODA và đối tác cấp ODA. Trải qua những giai đoạn thăng trầm với những điều kiện, quyết định chiến lược và điều kiện thực hiện riêng, không hoàn toàn giống nhau của nhiều nước, và các tổ chức tài trợ đến nay còn nhiều phức tạp, có thể phân loại ODA theo các tiêu chí sau:

1.1.3.1. Phân loại theo chủ thể tài trợ:

Đây là hình thức quan trọng nhằm đưa ra các đánh giá về khả năng cam kết hỗ trợ vốn của từng nhà tài trợ và chính sách ưu tiên của họ đối với các nước đang phát triển. Theo cách thức phân loại này, nguồn ODA bao gồm:

- *Hỗ trợ song phương*: Là các khoản viện trợ trực tiếp từ nước này đến nước kia (thường là nước phát triển viện trợ cho nước kém phát triển hơn) thông qua hiệp định được ký kết giữa hai Chính phủ. Thông thường trong tổng số ODA lưu chuyển trên thế giới, phần viện trợ song phương chiếm tỷ trọng lớn (có khi lên đến 80%), lớn hơn rất nhiều nếu so với phần viện trợ đa phương. Vì ODA song phương là nguồn vốn được chuyển trực tiếp giữa hai Chính phủ với nhau nên thủ tục tiến hành cung cấp và tiếp nhận số với nguồn ODA đa phương đơn giản hơn và thời gian ký kết viện trợ cũng nhanh hơn. Song các nước cung cấp lại yêu cầu nội dung của các khoản viện trợ phải rất chi tiết và cụ thể và vì thế hỗ trợ phát triển song phương chỉ được thực hiện khi một số điều kiện ràng buộc của nước cung cấp viện trợ được thoả mãn.
- *Hỗ trợ đa phương* được thực hiện thông qua các tổ chức tài chính quốc tế (Ngân hàng Thế giới - WB, Quỹ tiền tệ Quốc tế - IMF...), các tổ chức khu vực (Liên minh Châu Âu - EU, Ngân hàng phát triển Châu Á - ADB...), các tổ chức phi Chính phủ hoặc của một Chính phủ nước này dành cho một Chính phủ nước nào đó nhưng được thực hiện thông qua các tổ chức đa phương trên. Về cơ bản, tài trợ đa phương có thể đáp ứng

tương đối linh hoạt các yêu cầu của mỗi nước, với phạm vi rộng hơn và là điểm tựa để thu hút nguồn vốn vào một số lĩnh vực hoặc khu vực, đặc biệt là các nước nghèo.

- *Hỗ trợ song phương tập thể*: Giữa hai hình thức ODA song phương và ODA đa phương còn có hình thức ODA song phương tập thể. Đây là hình thức các nhà tài trợ song phương cùng góp vốn đồng tài trợ cho các chương trình, dự án hỗ trợ phát triển. Hình thức này hiện chưa được sử dụng phổ biến nhưng sẽ là xu hướng tài trợ trong tương lai vì nó tận dụng được nguồn lực và lợi thế của mỗi nhà tài trợ cho việc phát triển có quy hoạch tổng thể theo từng ngành, từng lĩnh vực cụ thể.

1.1.3.2. Phân loại theo đặc điểm nguồn tài trợ:

Việc phân loại ODA trên cơ sở tính chất và đặc điểm của từng nguồn vốn tài trợ nhằm tạo điều kiện trong việc đánh giá mức độ ưu đãi của từng nguồn vốn, giúp cho Chính phủ các nước nhận viện trợ xây dựng tốt chính sách thu hút vốn, lựa chọn danh mục các chương trình, dự án ưu tiên sử dụng vốn phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội trong từng lĩnh vực. Theo cách phân loại này, nguồn vốn ODA được chia thành:

- *Viện trợ không hoàn lại*: Bên nước ngoài cung cấp viện trợ (mà bên nhận không phải hoàn lại) để bên nhận thực hiện các chương trình dự án theo sự thoả thuận trước giữa các bên. Có thể coi viện trợ không hoàn lại như một nguồn thu của ngân sách nhà nước, được sử dụng theo hình thức nhà nước cấp phát lại cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Viện trợ không hoàn lại được sử dụng ưu tiên cho những chương trình và dự án thuộc các lĩnh vực y tế, dân số và kế hoạch hoá gia đình, giáo dục và đào tạo, các vấn đề xã hội như xoá đói, giảm nghèo, phát triển nông thôn và miền núi, phát triển và tăng cường thể chế, bảo vệ môi trường môi sinh, quản lý đô thị, nghiên cứu khoa học và công nghệ... Ngoài ra, ODA không hoàn lại còn hỗ trợ cho các hoạt động sản xuất trong một số

trường hợp cá biệt mà trước nhất là đối với các dự án góp phần tạo việc làm, giải quyết các vấn đề xã hội ở những nước nhận viện trợ...

Viện trợ không hoàn lại thường được thực hiện dưới dạng:

- + Hỗ trợ kỹ thuật: Thông qua các chuyên gia quốc tế, các tổ chức tài trợ thực hiện việc chuyển giao công nghệ, hoặc truyền đạt những kinh nghiệm xử lý, bí quyết kỹ thuật... cho nước nhận tài trợ (dĩ nhiên các chuyên gia này sẽ được hưởng mức lương rất cao, thường chiếm đến 60 - 70% giá trị khoản viện trợ)
- + Viện trợ nhân đạo bằng hiện vật: Các nước tiếp nhận ODA dưới hình thức hiện vật nhưng được tính giá khá cao như lương thực, vải, thuốc chữa bệnh, có khi là vật tư cho không.
- *Viện trợ có hoàn lại* (còn gọi là các *khoản vay ưu đãi, tín dụng ưu đãi*): là các khoản ODA mà các nhà tài trợ cho các nước cần vốn vay một khoản tiền (tùy theo quy mô và mục đích đầu tư) với mức lãi suất ưu đãi và thời gian trả nợ thích hợp. Các khoản tín dụng ưu đãi có nhiều loại và thường có thời hạn vay trên 20 năm ân hạn đến 10 năm, lãi suất từ 0,5% - 3%/năm. Đồng thời, khoản viện trợ có hoàn lại có chứa đựng thành tố hỗ trợ quy đổi đạt ít nhất 25% giá trị khoản vay. Tín dụng ưu đãi chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số vốn ODA trên thế giới và là nguồn phụ thêm để bù đắp thâm hụt ngân sách nhà nước, vì vậy nó được sử dụng dưới hình thức tín dụng đầu tư cho các mục đích có khả năng thu hồi vốn, hoàn trả lại cho Nhà nước cả vốn lẫn lãi để trả nợ nước ngoài. Thông thường, vốn ODA cho vay theo dự án và các chương trình xây dựng hoặc cải tạo cơ sở hạ tầng - kinh tế - xã hội với những điều kiện do hai bên đàm phán, thoả thuận dựa trên những điều kiện cho vay do các nhà tài trợ đưa ra.
- *Viện trợ hỗn hợp*: Đây là hình thức kết hợp giữa các khoản viện trợ không hoàn lại, vay ưu đãi, hay tín dụng thương mại (lãi suất tính theo thị trường). Khoản tài trợ hỗn hợp được coi là ODA phải đảm bảo yếu tố ưu đãi ít nhất là 25%.

1.1.3.3. Phân loại theo hình thức sử dụng vốn:

Hình thức phân loại này là nhằm đánh giá hiệu quả sử dụng vốn, gắn trách nhiệm vay với khả năng hoàn trả nợ. Nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức được chia thành:

- *Hỗ trợ dự án*: Loại viện trợ này chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng vốn thực hiện ODA, là hình thức phổ biến áp dụng trong quá trình cấp vốn cho các nước nhận viện trợ. Các dự án đầu tư thường có giá trị lớn so với các loại hình khác, thời gian dự án kéo dài, trong đó thường có công tác xây dựng nên có thể xem đây là hình thức đầu tư phát triển trực tiếp để tạo ra của cải, vật chất cho xã hội. Hình thức tài trợ theo dự án phải tuân thủ nhiều quy định nghiêm ngặt nhất của các nhà tài trợ cũng như yêu cầu quản lý trong từng nước tiếp nhận vốn, phải có dự án cụ thể chi tiết về các hạng mục sử dụng ODA từ khâu chuẩn bị dự án, lập báo cáo nghiên cứu khả thi, giải phóng mặt bằng, xây lắp, mua sắm...

Hỗ trợ dự án có 2 loại:

- + Viện trợ cơ bản (*Dự án đầu tư*): thường cấp cho những dự án xây dựng đường xá, cầu cống, đập đập hoặc kết cấu hạ tầng. Thường các dự án này có kèm theo một bộ phận chủ yếu của viện trợ kỹ thuật dưới dạng thuê chuyên gia nước ngoài để kiểm tra những hoạt động nhất định nào đó hoặc để soạn thảo, xác nhận các báo cáo cho các đối tác viện trợ.
- + Viện trợ kỹ thuật (*Hỗ trợ kỹ thuật*): thường cấp cho nhiều trường hợp:
 - Viện trợ tri thức (chiếm tỷ trọng lớn nhất) gồm viện trợ cho hoạt động chuyển giao công nghệ, đào tạo kỹ thuật hoặc phân tích về mặt quản lý, kinh tế, thương mại, thống kê hoặc các vấn đề xã hội.
 - Viện trợ tăng cường cơ sở
 - Lập kế hoạch tư vấn cho các chương trình
 - Nghiên cứu tiền đầu tư
 - Hỗ trợ các lớp đào tạo tham quan, khảo sát ở nước ngoài như cấp học bổng đào tạo dài hạn hoặc thiết bị nghiên cứu.