CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC CỦA DÒNG CHẢY HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC SONG PHƯƠNG CỦA ĐỨC VÀO VIỆT NAM TRONG CAM KẾT THEO EVFTA VÀ DƯỚI GÓC NHÌN CỦA CHỦ NGHĨA QUỐC TẾ

ThS.Nguyễn Ngọc Xuân Thư

Trường Đại học KHXH&NV, ĐHQG TP.HCM

Tóm tắt: *Trong khuôn khổ xu hướng hợp tác quốc tế, dưới lăng kính của chủ nghĩa quốc tế, quan hệ Việt Nam và CHLB Đức vẫn có sức hút đối với dòng vốn ODA của Đức. Dù có những hạn chế, nhưng Việt Nam vẫn có nhiều cơ hội nâng cao hợp tác với CHLB Đức hơn bởi các giá trị chính trị - xã hội với kinh tế và chủ thể phi chính phủ (NGOs) sau ký kết Hiệp định thương mại tự do Việt Nam và Liên minh Châu Âu (EVFTA).*

Giới thiệu

Trước bối cảnh xu hướng quan hệ quốc tế ngày càng diễn ra phức tạp về quy mô và phạm vi hoạt động kể từ đầu thế kỷ 21 cho đến nay, quan hệ song phương giữa Việt Nam và Cộng hòa Liên bang Đức (CHLB Đức) đã có những chuyển biến và thay đổi quan trọng. Đặc biệt, từ năm 2001, các cuộc viếng thăm chính thức giữa phái đoàn Việt Nam và CHLB Đức ngày càng dày hơn, đánh dấu bước đột phá cho mối quan hệ hợp tác trong tương lai. Hơn nữa, kể từ sau khi Việt Nam và Đức đã chính thức nâng lên tầm quan hệ đối tác chiến lược năm 2010, đề tài này càng thu hút sự quan tâm nhiều hơn của cả giới khoa học và hoạch định chính sách giữa Việt Nam và CHLB Đức. Trong đó, nổi bật là dòng vốn hỗ trợ chính thức dưới hình thức song phương từ Đức vào Việt Nam, còn gọi là "Hỗ trợ phát triển chính thức" (Official Development Assistance - ODA).

Có thể nói, đóng vai trò như một phương tiện tương tác song phương, kích thích sự thịnh vượng chung, ODA nằm trong các mục tiêu được đề ra của chính phủ Đức và các cơ quan lĩnh vực đầu tư - phát triển của Châu Âu đối với các quốc gia đang phát triển trên thế giới, điển hình là Việt Nam. Không khó để nhận ra, ODA của Đức luôn nổi bật với vị trí đứng đầu danh sách các quốc gia hỗ trợ Việt Nam, chỉ sau Nhật Bản.

Chính vì vậy, ODA hiển nhiên có vai trò quan trọng, góp phần là nhân tố phản ánh rõ nét về mối quan hệ ngoại giao của Việt Nam - CHLB Đức.

Đáng chú ý nữa là tháng 8/2020 vừa qua, trong lúc cả thế giới gồng mình chống lại khủng hoảng vì đại dịch, Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - Liên minh Châu Âu (EVFTA) đã được ký kết thành công. Chính vì vậy, tham luận mong muốn tìm hiểu về chủ thể dòng ODA trong mối quan hệ Việt Nam - CHLB Đức sau khi thực hiện cam kết EVFTA. Trên cơ sở phân tích, đánh giá các chương trình ODA của Đức vào Việt Nam, các yếu tố có liên quan tác động đến dòng ODA của Đức và vào các lĩnh vực cụ thể nào ở Việt Nam. Đồng thời, chỉ ra những kết quả tích cực và hạn chế của Việt Nam đối với sự phát triển quan hệ song phương với CHLB Đức.

1. Khái quát về quan hệ Việt - Đức và ODA của Đức trong mối quan hệ ấy

Mặc dù là hai quốc gia có khoảng cách khác biệt lớn về địa lý, văn hóa, trình độ phát triển, lịch sử,…, Việt Nam và CHLB Đức đã đặt quan hệ ngoại giao từ rất sớm (23/9/1975). Kể từ đó cho đến nay, quan hệ hữu nghị và hợp tác giữa hai nước ngày càng phát triển tích cực, sâu rộng, hiệu quả và toàn diện. Đức là một trong những đối tác quan trọng nhất của Việt Nam ở châu Âu và sự tin cậy của Đức dành cho Việt Nam cũng ngày càng tăng thông qua việc duy trì trao đổi đoàn cấp cao thường xuyên và các cơ chế hợp tác. Kết quả là Thủ tướng Angela Merkel đã ký Tuyên bố chung Hà Nội về việc thiết lập quan hệ Đối tác chiến lược vào tháng 10/2011, trong đó đề ra các mục tiêu và biện pháp cụ thể tăng cường hợp tác trong các lĩnh vực ưu tiên.

Đối với Việt Nam, CHLB Đức là đối tác thương mại lớn nhất của Việt Nam ở châu Âu (chiếm gần 20% xuất khẩu của Việt Nam sang EU) và cũng là cửa ngõ trung chuyển quan trọng của hàng hóa Việt Nam sang các thị trường khác ở châu Âu. Vì thế, CHLB Đức có vai trò tích cực trong quá trình đàm phán Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA). Tính đến nay, các doanh nghiệp Việt Nam đã có 30 dự án đầu tư còn hiệu lực tại Đức với tổng vốn đầu tư đạt 120,6 triệu USD, đứng thứ 17/74 quốc gia và vùng lãnh thổ mà Việt Nam đầu tư gồm các lĩnh vực như tài chính - ngân hàng, bán buôn bán lẻ - ô tô, xe máy, dịch vụ ăn uống và lưu trú, kinh doanh bất động sản, tin học, thương mại…

Ngoài ra, quan hệ Việt Nam - CHLB Đức chỉ thật sự phát triển và từng bước đi vào chiều sâu từ sau chuyến viếng thăm CHLB Đức của Thủ tướng Phạm Văn Khải năm 2001 với hàng loại các hiệp định được ký kết như: Hiệp định Hợp tác tài chính

VN - Đức tài khoá 2000, Hiệp định Vay vốn cho đoàn tàu tốc hành Bắc - Nam, Hiệp định Tín dụng mở rộng cho dự án tái hoà nhập người hồi hương II, Hiệp định Tài trợ dự án trồng rừng giai đoạn 03 mở rộng vào năm 2008 (VNExpress, 2001), mở ra một giai đoạn mới của quan hệ Việt Nam - CHLB Đức với sự tin cậy, hiểu biết lẫn nhau nhiều hơn và hai bên bắt đầu đặt vấn đề tăng cường trao đổi hợp tác các vấn đề khu vực và quốc tế cùng nhau.

Cột mốc quan trọng của quan hệ Việt Nam và CHLB Đức là Tuyên bố Hà Nội năm 2011 giữa chính quyền Berlin và chính quyền Hà Nội kéo theo những cam kết cho một nền thương mại sôi động, tự do phát triển, đa dạng và thu hút ngoại vốn nhiều hơn có ý nghĩa rất lớn đối với Việt Nam trong mối quan hệ với CHLB Đức, một quốc gia trụ cột Châu Âu - CHLB Đức. Từ đó mở ra giai đoạn mới hứa hẹn tốt đẹp tăng cường dòng vốn ODA của Đức với Việt Nam. Các chuyến thăm Đức của Chủ tịch nước Trương Tấn Sang, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân phúc; chuyến thăm Việt Nam của Thủ tướng Angela Merkel, Tổng thống Horst Köhler đã tạo ra các xung lực mới cho hợp tác hai nước.

Từ năm 2013 cho đến nay, liên tục những dự án lớn của Đức đến với Việt Nam cho thấy mối quan hệ của cả hai đã dần xoay chuyển tình thế, chuyển biến tạo bước đột phá mới trong quan hệ đối ngoại đến từ hai phía. Điểm nổi bật trong đó chính là ngày 01/08/2020, trong bối cảnh phức tạp của toàn cầu, quan hệ Việt Nam và Châu Âu đã mở ra một chương mới với Hiệp định thương mại tự do EU - Việt Nam (EVFTA) (VnExpress n.d.). Dựa trên nguồn từ OECD năm 2020, bức tranh tổng quan về ODA của Đức ở Việt Nam có xu hướng cam kết và giải ngân tăng đều. Tuy nhiên, ở giai đoạn đầu, các cam kết ODA của Đức vào Việt Nam chỉ ở mức khá khiêm tốn, mức cao nhất vào năm 2006 cũng dưới 150 triệu USD. Cụ thể, từ năm 2010-2011, ODA Đức ở Việt Nam trở lại bằng với năm 2006, đến năm 2018 là hơn 200 triệu USD và cam kết cho giai đoạn năm 2019-2022 là 152-213,4 triệu USD.

Ngoài ra, nguồn vốn ODA còn hỗ trợ các địa phương, đặc biệt các tỉnh còn nghèo, những các công trình phục vụ trực tiếp đời sống của nhân dân như giao thông nông thôn, cấp điện và nước sinh hoạt, trường học, trạm y tế xã và các bệnh viện tỉnh và huyện, các công trình thủy lợi, các chợ nông thôn... hỗ trợ Việt Nam xây dựng và hoàn thiện khung thể chế, pháp lý, cung cấp chuyên gia quốc tế, những kinh nghiệm

và tập quán tốt của quốc tế và khu vực trong lĩnh vực pháp luật đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

Cuối cùng là ODA hỗ trợ phát triển năng lực con người trong việc đào tạo cán bộ Việt Nam trong thời gian qua trên rất nhiều lĩnh vực như nghiên cứu cơ bản và ứng dụng khoa học, công nghệ, quản lý kinh tế và xã hội, thông qua việc cung cấp học bổng nhà nước, cử chuyên gia nước ngoài để đào tạo tại chỗ trong quá trình thực hiện các chương trình, dự án chuyển giao công nghệ và kinh nghiệm quản lý tiên tiến, cung cấp trang thiết bị nghiên cứu và triển khai... (Nguyễn Thị Vũ Hà, 2018).

Theo Đại sứ quán Việt Nam tại Đức năm 2019, dòng vốn ODA của Đức vào Việt Nam bằng rất nhiều kênh, hình thức đa dạng như Ngân hàng tái thiết Đức, Bộ Hợp tác và Phát triển kinh tế Liên Bang, Nhà nước liên bang và chính quyền địa phương và các chương trình hợp tác khác như vốn không hoàn lại từ Quỹ Năng lượng và Khí hậu (EKF), Quỹ Khí hậu xanh (GCF), các khoản vay phát triển thuộc Chương trình Sáng kiến về khí hậu và bảo vệ môi trường IKLU với điều kiện tài chính sơ bộ và ân hạn lên đến 3 năm, lãi suất từ 2-3%/năm. Trong đó, kênh chiếm tỷ trọng cao nhất là thông qua Ngân hàng tái thiết Đức (33,61%).

Ngày nay, Việt Nam đã và đang trên con đường tiến đến chương trình Hiệp định Tự do Thương mại với EU, mà nhận được sự ủng hộ to lớn từ Ngoại trưởng Đức Heiko Mass - quốc gia đứng đầu về kinh tế trong cộng đồng Châu Âu (VNExpress, 2001). Điều này cho thấy Việt Nam luôn được CHLB Đức đánh giá cao về thành tựu phát triển kinh tế, xã hội và hội nhập quốc tế trong thời gian qua, cũng như vai trò, vị trí quan trọng của Việt Nam trong ASEAN và khu vực. Trên nền tảng nhận định đó, Việt Nam hoàn toàn có tiềm năng phát triển kinh tế để trở thành một trong những quốc gia lý tưởng cho Đức tiếp cận như một đối tác chiến lược hơn trong tương lai.

2. Cơ hội và thách thức của dòng chảy vốn hỗ trợ phát triển chính thức song phương của Đức vào Việt Nam sau khi thực hiện EVFTA

2.1. Sự phù hợp của Việt Nam trong thước đo tiêu chí ODA của Đức

Đầu tiên, với vai trò là một công cụ trực tiếp song phương, có hiệu quả để đạt tiêu chuẩn kép trong chính sách phát triển công của quốc gia, ODA chính là một trong những cầu nối quan hệ quan trọng của CHLB Đức và Việt Nam. Trong đó, phải kể đến đó là 'Sáng kiến hỗ trợ' trong chương trình nghị sự hợp tác và phát triển của CHLB Đức được DAC thông qua năm 2001 có đóng góp to lớn vào hiệu quả đối ngoại cũng

như giải quyết bài toán chung về kinh tế ở Châu Âu. Với bốn trụ cột cam kết được thông qua năm 2005 về giảm nghèo toàn cầu, tăng nguồn lực tài nguyên và liên kết các chính sách phát triển chung.

Thứ hai, trong khuôn khổ ODA, Việt Nam là một trong những quốc gia được CHLB Đức đánh giá cao và ngày càng nâng tầm quan hệ song phương thông qua các chương trình hợp tác và phát triển kinh tế bởi những cam kết tiên quyết trong chương trình nghị sự Châu Âu, cũng như trong các cuộc họp ở OECD, hay còn gọi là lời hứa hẹn của 'Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ' (MDG) - Lời hứa mang tính kết hợp giữa yếu tố thời đại toàn cầu hóa và các tiêu chí đầu tư này đã mang đến sự tiếp cận các quy tắc phát triển công của các quốc gia Châu Âu mạnh mẽ hơn. Một lần nữa, Việt Nam là quốc gia đang phát triển được ưu ái vì những phù hợp của nó về xã hội, môi trường, y tế cũng như mô hình và tiềm năng phát triển kinh tế từ sau 'Đổi mới' cho đến nay đối với những tiêu chí của CHLB Đức.

Ngoài ra, Việt Nam còn là một trong những quốc gia ở khu vực Đông Nam Á được đánh giá bởi các chuyên gia cơ quan chính phủ chính quyền Berlin là đáp ứng các tiêu chí xem xét của các tổ chức phi chính phủ (NGO) của Đức để thoả mãn các định hướng về tiềm lực kinh tế và mức độ cần thiết và xã hội, môi trường, đời sống chính trị,... cao hơn các tổ chức chính phủ quốc tế. Và không thể phủ nhận, lợi ích kinh tế - thương mại cũng chính là trọng điểm của đôi bên trong bối cảnh mới của toàn cầu, đặc biệt là hồi phục sự thịnh vượng quốc gia sau đại dịch thế giới.

Hơn nữa, dựa trên quan điểm chỉ đạo của Đảng trong giai đoạn 2021-2030, tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế, tranh thủ ngoại lực và bổ sung nội lực, sức mạnh tổng hợp quốc gia là một trong những điểm sáng và trọng tâm (Baochinhphu.vn, 2020). Cùng với đó, việc tái cơ cấu mô hình kinh tế của Việt Nam trong giai đoạn sắp tới lại đánh mạnh sự quan tâm và ưu tiên đối với các nền kinh tế lớn về công nghiệp, công nghệ cao. Mà CHLB Đức chính là một trong những nền kinh tế công nghiệp và công nghệ hàng đầu khu vực Châu Âu và Thế giới. Chính vì vậy, khó có thể phủ nhận, định hướng thương mại Việt Nam mang những điểm phù hợp trong khuôn khổ hợp tác với CHLB Đức và dẫn đến chìa khóa vàng cho hiệp định chính thức ngay quý II/2020.

Việt Nam và CHLB Đức đã thành công đạt đến thỏa thuận của Hiệp định. Ngoài ra, Việt Nam đã đạt những điểm thích nghi khác trước đó như 'Thỏa thuận hợp tác tự nguyện về quản lý và thương mại thực thi pháp luật rừng' (*Voluntary Partnership*

Agreement on Forest Law Enforcement Governance and Trade - VPA/FLEGT), 'Hỗ trợ thương mại' (*Trade Related Assistance* - TRA) và đặc biệt là 'Dự án hỗ trợ thương mại đa phương' (*Multilateral Trade Assistance Project* - MUTRAP), khả năng thương mại giữa Việt Nam và EU cũng tăng cường đáng kể, thì đối với Đức, Việt Nam cũng là một trong những đối tác thương mại quan trọng. Đây cũng là một trong những sự phù hợp đáng được xét đến đầu tiên trong quan hệ hợp tác đôi bên.

Đặc biệt, cho đến ngày nay, bất chấp diễn biến khó lường của dịch bệnh Covid-19 vẫn còn nhiều phức tạp và ảnh hưởng không hề nhỏ đến Việt Nam, nhưng theo số liệu từ Tổng cục trưởng Tổng cục Thống kê, GDP quý II/2021 ước tính tăng 6,61% so với cùng kỳ năm trước, cao hơn tốc độ tăng 0,39% của quý II/2020 (dantri.com.vn n.d.). Ngoài ra, tuy phải còn tiếp tục đối mặt với nhiều khó khăn, nhưng Việt Nam vẫn đảm bảo phát triển các "mục tiêu kép" của quốc gia.

Đối với khía cạnh xã hội, thoạt nhìn, Việt Nam và CHLB Đức là hai quốc gia có vị trí địa lí, giá trị truyền thống, văn hóa, lịch sử vô cùng khác biệt. Tuy nhiên, có thể thấy rằng CHLB Đức là quốc gia đặc biệt quan trọng sự thống nhất giữa hai mặt phát triển kinh tế và ổn định xã hội. Cũng như các chính sách kinh tế của Đức luôn bị chi phối bởi sự đồng thuận giữa phúc lợi của người dân và chính phủ, giữa người lao động và bên sử dụng lao động, giữa chính trị và kinh tế-xã hội, mà cụ thể là bởi các Đảng chính trị quốc gia, tiêu chuẩn quốc tế và các sắp xếp của thể chế khu vực (Franz-Xaver Kaufmann, 2013). Tương tự, từ sau 1986, không thể phủ nhận Việt Nam cũng thực hiện các mô hình kinh tế dựa trên các tác nhân về kinh tế-xã hội để xây dựng con đường phát triển quốc gia.

Ngoài ra, để quản lý hóa lực lượng lao động, cả CHLB Đức và Việt Nam cũng đều cân nhắc đến sự phù hợp của chúng đến điều kiện chính trị đặc thù và cân bằng lợi ích khác nhau của các yếu tố nội bộ bên trong. Cụ thể, các chính sách an sinh-xã hội của hai quốc gia, ngoài dựa vào bối cảnh quốc tế, tiêu chuẩn khu vực, để chính thức hóa chúng thành luật pháp, quá trình thực hiện và ban hành luật, tất cả đều phải tham khảo qua kiến nghị hoặc đề xuất từ các nhóm chính trị quốc nội, hoặc các nhóm lợi ích khác nhau. Điều này dẫn đến việc cần thiết xem xét thêm các thách thức khác nhau của nội bộ quốc gia. Tuy nhiên, các yếu tố dịch vụ an sinh - xã hội trong chính sách của CHLB Đức và Việt Nam, đặc biệt là chăm sóc y tế lại trở thành các tác nhân mang sự tương đồng quan trọng.

Nhìn chung, cả hai quốc gia đều thực thi các chính sách trên dưới sự kiểm soát của Chính phủ Nhà nước hơn là các chính phủ địa phương tự quản. Trong đó, năm 1923, 'Ủy ban trung tâm về thể chất và quỹ bệnh tật' *(The Central committee of Physicians and Sickness Funds)* với hệ thống quản lý độc lập trở thành *Reich Committee* và năm 1931 là Public-Law Associations of Sickness Fund Physicians với các quỹ ốm đau và giám sát quỹ dành cho y-bác sĩ. Tương tự, ở Việt Nam, nhằm phát huy tích cực, hạn chế tiêu cực và phù hợp với thay đổi kinh tế-xã hội, ngày 19/03/2001, Thủ tướng chính phủ Việt Nam đã ký duyệt quyết định số 35/2001/QĐ-TTg về "Chiến lược chăm sóc sức khỏe Nhân dân giai đoạn 2001-2010", mà trong đó Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong đầu tư y tế.

Cuối cùng, về giáo dục, cái nôi cho việc phát triển xã hội, là một trong những khía cạnh xã hội nên được xem xét. Tuy vẫn còn ít cải cách và hiếm khi đưa vào chương trình nghị sự trừ khi có thay đổi về các chính sách tài trợ giáo dục hoặc sắp xếp thể chế, nhưng từ thế kỷ 20, giáo dục Đức chính thức được đưa vào mô hình điều chỉnh kép về thương mại và giáo dục ở Đức, đặc biệt là giáo dục nghề. Ngoài ra, giáo dục còn lại một trong những chính sách được ưu tiên hàng đầu đảm bảo quyền công dân ở Đức (Dahrendorf, 1965), là hình thức chính trị-xã hội thứ 2 ở Châu Âu, uy tín trên quốc tế, trong đó có Việt Nam (Franz-Xaver Kaufmann, 2013). Và đây cũng là một trong những điểm phù hợp giữa Việt Nam và CHLB Đức về khía cạnh xã hội.

Như vậy, bên cạnh tiềm lực kinh tế, các yếu tố xã hội, với mục tiêu bao trùm là cải thiện dịch vụ xã hội, giảm nghèo cho các quốc gia kém phát triển và đang phát triển, không ngạc nhiên khi Việt Nam là một trong những quốc gia được nhắm đến trong khu vực Châu Á của các tổ chức phi chính phủ (NGO) của quốc tế và cũng như của CHLB Đức. Đây cũng là một trong những khía cạnh xem xét quan trọng khi tiếp cận với các hợp tác song phương giữa CHLB Đức và Việt Nam và dòng vốn ODA, bởi như đã phân tích, các tổ chức này có đóng góp không nhỏ đến các quyết sách của quốc gia và khu vực, cũng như quyền truy cập ảnh hưởng lớn rộng, độc lập mà liên kết chặt chẽ với các chính sách công của quốc gia thành viên Châu Âu.

Từ các điều trên cho thấy cái nhìn chung về tình trạng dịch vụ phát triển xã hội của Việt Nam, dù có nhiều tiến bộ đáng kể, các thành tích an sinh xã hội hiệu quả nhờ hỗ trợ quốc tế và tăng trưởng kinh tế nhưng về chi tiết vẫn còn tiềm tang các vấn đề nội tại khó kiểm soát. Trong đó, đáng đề cập đến là các hỗ trợ về bảo vệ môi trường,

giáo dục, phát triển thông tin, nhận thức và tăng trưởng đồng đều giữa các vùng cũng như các nhóm dân tộc, phù hợp với các mục tiêu của ngân sách BMZ và hỗ trợ nhân đạo của NGOs của CHLB Đức đã phân tích.

2.2. Những hạn chế của Việt Nam để tiếp cận có hiệu quả nguồn vốn ODA của Đức

Bên cạnh những điểm phù hợp, song những thách thức giữa quan hệ hợp tác Việt Nam - CHLB Đức để mở rộng và đào sâu quan hệ đôi bên cũng nên được đặc biệt quan tâm. Bởi vì tuy có biểu hiện tích cực trong quan hệ ngoại giao, nhưng tỷ lệ đầu tư của ODA Đức vào Việt Nam vẫn tồn tại sự dao động từ 2001 cho đến nay. Ngoài ra, lĩnh vực quan tâm và đầu tư của ODA Đức cho Việt Nam cũng có sự thay đổi đáng kể trong hơn hai thập kỷ qua. Tuy nhiên, các lĩnh vực về đào tạo nghề, môi trường, năng lượng, phòng chống và khắc phục lũ lụt, thiên tai là những lĩnh vực được ưu tiên trọng điểm kể từ năm 2010.

Dựa theo mức độ ODA của Đức cho Việt Nam trong hai thập kỷ qua có sự dao động không đáng kể từ 130-300 triệu Euro tùy thuộc vào mức độ và lĩnh vực quan tâm, đầu tư của CHLB Đức trong từng giai đoạn. Trong đó, cao nhất và duy trì nhất là giai đoạn 2010-2016, với tỷ lệ hỗ trợ từ 283,8 cho đến 288,2 triệu Euro, cao vượt trội hơn 150 triệu Euro so với ba giai đoạn trước đó và tăng trở lại từ năm 2019 (213,4 triệu Euro). Qua đó thấy rằng, ngoài mục tiêu giảm nghèo, nâng cao cơ sở hạ tầng và môi trường như đã biết, lĩnh vực đào tạo nghề, năng lượng và phát triển kinh tế bền vững có vai trò trọng tâm trong quyết sách sử dụng ODA của Đức không kém ba lĩnh vực kể trên.

Ngoài ra, Việt Nam chưa thực sự dành được mối quan tâm lớn của CHLB Đức so với các quốc gia khác ở Châu Phi hay ở Đông Nam Á khác như Nam Phi, Trung Quốc, Ấn Độ, Thái Lan hay Pakistan mặc dù phần lớn tỷ lệ giải ngân ODA của Đức là song phương (58% năm 2004). Hơn nữa có thể thấy, phần lớn mức độ quan tâm của dòng vốn ODA của CHLB Đức tập trung vào lĩnh vực hợp tác công nghệ, tài chính và các dự án phát triển kinh tế (OECD, 2006).

Dễ nhìn thấy và đáng được nhắc đến đầu tiên đó là vấn đề hạn chế về quyền cho người lao động. Châu Âu được xem là một trong những đối tác quan trọng vì vừa có tiềm năng thúc đẩy phát triển kinh tế thông qua thương mại, mà vừa trở thành nhân tố tác động đến sự điều chỉnh tổ chức xã hội của quốc gia hợp tác bao gồm các cam kết quyền lao động thông qua các đàm phán ngoại giao thể chế quốc tế, mà trong đó,

chính sách đối ngoại giữa CHLB Đức và Việt Nam là một trong những cơ hội thực tế của chính sách thương mại của EU (Richard Youngs, 2010).

Theo đó, Việt Nam đã và đang có những bước đi thận trọng trong việc xem xét yếu tố nội tại khi tiến hành hòa nhập quốc tế, bao gồm việc nâng cao sự ủng hộ và công nhận các tiêu chuẩn quốc tế và luật quốc tế. Bên cạnh đó, EU và đối tác CHLB Đức lại có những đánh giá xem trọng việc tiếp nhận và phổ quát hóa rộng rãi các giá trị quốc tế, như một yêu cầu đính kèm, đi đôi với mục tiêu thương mại của mình như một phương thức cho sự phát triển bền vững. Điều này có thể nói là gián tiếp hạn chế sự tối đa hóa hiệu quả đàm phán song phương của Việt Nam và chính quyền Berlin trong quan hệ hợp tác, thương mại và hỗ trợ phát triển chính thức.

Ngoài ra, dù đã tìm được tiếng nói chung và ngay cả khi đạt được thỏa thuận Hiệp định thương mại EVFTA chính thức để khắc phục hậu quả kinh tế sau những phức tạp của toàn cầu năm 2020, đồng ý trao nhau cơ hội phát triển, Việt Nam vẫn còn những thách thức khác đến từ các quốc gia láng giềng trong khu vực. Không khó để nhận thấy, những hiện tượng tiêu cực trong thương mại như việc "rửa xuất xứ", chủ quan với hàng rào thuế quan ảnh hưởng đến uy tín thương mại của các doanh nghiệp quốc gia cũng như gây khó khăn trong việc kiểm soát từ phía công tác của chính phủ Việt Nam và cả EU.

Theo đó, nền kinh tế Việt Nam tuy được xem là một điểm sáng và EVFTA là đòn bẩy thương mại cho đôi bên nhưng Việt Nam vẫn chưa khai thác được hết các tiềm lực phát triển từ các cam kết, hiệp định thương mại tự do mới. Bởi vì, tuy EVFTA mang đến mức giảm hàng rào thuế quan cho cả hai bên, có Đức (85,6%) và Việt Nam (48,5%). Điều này giúp cho Việt Nam tránh khỏi mức thuế cao của MFN[1] (4,7%) mà vẫn được áp dụng mức cơ chế ưu đãi GSP[2] (2,35%) trong vòng 2 năm cho đến khi lộ trình 5-7 năm mới có thể hoàn toàn lột bỏ hàng rào thuế quan cho hàng hóa xuất nhập khẩu trong cơ chế EVFTA (Tuan Phong, 2021).

Kết luận

Tóm lại, trong bối cảnh hội nhập toàn cầu, Việt Nam không thể nào không chủ trương tập trung chiến lược đối ngoại, quan hệ hợp tác với bạn bè quốc tế, đặc biệt là thu hút ngoại lực, cũng như dòng vốn ODA. Bên cạnh đó, với tư cách là một người khổng lồ kinh tế Châu Âu, CHLB Đức luôn đề cao nền kinh tế tự do và phát triển bền

[1] Mức thuế áp dụng cho các thành viên của WTO.
[2] Cơ chế ưu đãi thuế quan dành cho các quốc gia đang phát triển

vững thông qua hợp tác. Đây được xem là một nguyên tắc phát triển nền tảng của CHLB Đức. Mà qua đó, thông qua DAC 2001, chúng ta có thể thấy, Đức đánh giá cao những tiêu chí phù hợp của Việt Nam với mục tiêu của thế chế EU, cũng như triển vọng về tiềm lực kinh tế của Việt Nam, là mang tầm vóc chiến lược.

Các dự án đầu tư của CHLB Đức dành cho Việt Nam qua các cuộc hội đàm cấp cao, cũng như thành tựu thương mại song phương đã biến Việt Nam dần trở thành đối tác chiến lược vững chắc cho các cam kết của CHLB Đức, trong đó có cam kết về ODA. Nếu như Việt Nam chỉ là một quốc gia đang phát triển có nền chính trị, xã hội phù hợp với EU trước đó, thì giờ đây, Việt Nam là cái tên nổi bật với khả năng phát triển kinh tế vượt trội. Ngoài ra, không kém phần quan trọng và nên được quan tâm, đó là đối với đa số các tập đoàn kinh tế và NGOs của Đức, Việt Nam có mục tiêu môi trường, tài nguyên, năng lượng rất lý tưởng.

Tuy nhiên, dựa trên bốn mức độ được đặt ra bởi EU dành cho các nước tiếp nhận: (1) sao chép *(imitation)*, (2) thích nghi *(adaptation)*, (3) chống lại *(resistance)* và (4) từ chối *(rejection),* Việt Nam thỏa mức độ hai về thích nghi các nguyên tắc của tự do kinh tế và phát triển bền vững, tiêu chuẩn và quyền đầu tư, chính sách cạnh tranh thương mại, bảo vệ môi trường (Le Hong Hiep, Anton Tsvetov, 2018). Tuy vậy, bên cạnh những thành tích đáng kể về kinh tế và xã hội từ 2011-2020, Việt Nam vẫn được xếp lưng chừng giữa mức (2) và (3) với hai vấn đề lớn là hạn chế vai trò chính phủ vào thị trường thương mại và công nhận ILO về quyền cho người lao động nước ngoài. Ngoài ra, so sánh các mặt phù hợp và hạn chế của Việt Nam trong khuôn khổ đánh giá của chương trình ODA, Việt Nam tồn tại song song cơ hội lẫn thách thức.

Đầu tiên, đối với kinh tế, dù Việt Nam có tiềm lực phát triển cao không thể phủ nhận. Nhưng mô hình tăng trưởng còn cồng kềnh, còn phụ thuộc nhiều vào nguồn lực bên ngoài; phân khúc phát triển giữa các ngành chưa đồng đều, chưa khai thác hết lợi thế vốn có của Việt Nam. Đặc biệt, Việt Nam đang là một trong những nước đang phát triển có trình độ, năng lực nghiên cứu khoa học - công nghệ còn khoảng cách so với các quốc gia nhóm đầu khu vực, do thiếu cơ chế, chính sách và hỗ trợ phù hợp để thúc đây chuyên môn (Baochinhphu.vn, 2020). Cuối cùng, như đã biết, khác biệt về cơ chế và định hướng mô hình phát triển nên việc tiếp xúc với Hiệp định thương mại với EU vẫn là một thách thức lớn.

Thứ hai, đối với mặt văn hóa - xã hội, các đánh giá gần nhất cho thấy, dù tổng vốn đầu tư phát triển xã hội gần 15 triệu tỷ (tăng 10,7%/năm) trong giai đoạn 2011-2020, tỷ lệ giảm nghèo có số liệu tích cực (từ 14,2% còn 7% (2010-2015) và còn 3% (2011-202) nhưng còn nguy cơ tái nghèo cao, chưa quan tâm đúng mức các kỹ năng sống, kỹ năng kinh doanh và sáng tạo phù hợp với nhu cầu thị trường và thời đại. Mạng lưới y tế tuy có mở rộng trong giai đoạn 2010-2020, nhưng chất lượng các tuyến còn chưa đạt yêu cầu (Baochinhphu.vn, 2020). Việc phát triển y tế từng vùng vẫn còn chưa hoàn thiện lộ trình đồng bộ.

Thứ ba, các công tác bảo vệ môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu, phòng ngừa thiên tai, năng lực dự báo và ngăn chặn suy thoái, ô nhiễm đạt hiệu quả tích cực hơn. Nhưng đâu đó, vẫn chưa thể kiểm soát triệt để năng lực quản lý, tuân theo nguyên tắc bền vững. Tình trạng phá rừng, khai thác tài nguyên, sạt lở ven sông, ven biển và ngập mặn ở Đồng bằng Sông Cửu Long vẫn còn diễn ra và là một trong những mặt hạn chế của Việt Nam. Đối với hai khía cạnh này, Việt Nam lại bỏ qua vai trò của các NGO và chưa hề có hoạch định rõ ràng để tiếp cận.

Thứ tư, một trong những hạn chế của Việt Nam là chưa thực sự quan tâm đến mặt xã hội khi tiếp cận dòng vốn ODA song phương với quốc gia trụ cột phương Tây - CHLB Đức. Trong khi đó, mặc cho trọng tâm vẫn nằm ở hiệu quả hỗ trợ và tiềm lực kinh tế, nhưng cũng không vì thế mà bỏ qua các yếu tố quan trọng trong xã hội như môi trường, tài nguyên thiên nhiên, biến đổi khí hậu, thiên tai và đào tạo, mà đặc biệt là về phòng chống lũ lụt.

Bên cạnh đó, trong nước, Việt Nam cũng đang phải đối mặt với nhiều thách thức, nguy cơ đến từ kinh tế, chính trị, xã hội. Trong đó, nền kinh tế Việt Nam được xác định là chưa khai thác được hết các tiềm lực phát triển từ các cam kết, hiệp định thương mại tự do mới. chưa phát triển đúng cơ hội thị trường, đảm bảo sự phát triển đồng bộ các vùng miền theo lợi thế so sánh và phát huy được điều kiện kinh tế - xã hội đặc thù, cũng như diễn biến của sự biến đổi khí hậu và phòng chóng thiên tai. Chính vì vậy, không thể bỏ qua, những cơ hội và thách thức xoay quanh Hiệp định thương mại tự do EU - Việt Nam và dòng vốn ODA đến từ CHLB Đức.

Các hạn chế của Việt Nam trong việc tiếp cận dòng vốn ODA của Đức vẫn còn chưa thực sự được xoáy vào trọng tâm. Đối với kinh tế, dù Việt Nam có tiềm lực phát triển nhưng còn phụ thuộc nhiều vào nguồn lực bên ngoài, phân khúc phát triển giữa

các ngành chưa đồng đều, chưa khai thác hết lợi thế vốn có của Việt Nam. Sự mơ hồ trong việc thúc đẩy mô hình công nghệ cao so với lợi thế cạnh tranh của Việt Nam và phân khúc chính sách hỗ trợ cho nền kinh tế 4.0 này còn chưa đầy đủ chiến lược chuyên môn, sáng tạo, mà dừng lại ở mức tiếp thu tinh hoa của công nghệ quốc tế. Chính vì vậy, hội nhập kinh tế quốc tế vẫn là một thách thức lớn.

Cuối cùng, có thể trả lời rằng, Việt Nam vẫn có sức hút đối với dòng vốn ODA của Đức dù đã trở thành quốc gia có thu nhập trung bình kể từ năm 2010, và nói một cách khác, Việt Nam phải khôn khéo hơn để tránh khỏi cái bẫy thu nhập trung bình và nâng cao cơ hội hợp tác với CHLB Đức hơn các giai đoạn trước. Tuy nhiên, lĩnh vực ODA của Đức có xu hướng hài hòa các giá trị chính trị - xã hội với kinh tế, để gắn với mục tiêu mang tầm khu vực và quốc tế. Ngoài ra, tác nhân to lớn cho nguồn vốn ODA của Đức còn có đến từ chủ thể phi chính phủ (NGOs) thay vì chỉ tập trung vào các cơ quan tài chính, ngân hàng và các Bộ phát triển kinh tế Liên bang.

Tài liệu tham khảo

1. VNExpress (2001), "Thủ tướng Phan Văn Khải thăm CHLB Đức", https://vnexpress.net/thu-tuong-phan-van-khai-tham-chlb-duc-1992803.html

2. Baochinhphu.vn (2020), "Công bố toàn văn các dự thảo Văn kiện trình Đại hội XIII của Đảng", https://baochinhphu.vn/cong-bo-toan-van-cac-du-thao-van-kien-trinh-dai-hoi-xiii-cua-dang-102281034.htm

3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016), Đề án Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài thời kỳ 2016-2020.

4. WTO Center, Vietnam - EU Free Trade Agreement Negotiation, 24/06/2018

5. OECD (2001) - Entwicklungszusammenarbeit.

6. OECD (n.d), Aid Activities targeting Global Environmental Objectives.

7. Lê Hữu Việt (2019), "Thúc đẩy hợp tác đào tạo nghề giữa Việt Nam và Đức", https://tienphong.vn/thuc-day-hop-tac-dao-tao-nghe-giua-viet-nam-va-duc-post1139660.tpo

8. Klingebiel, Stephan (2001), "Ansatzpunkte für eine krisenpräventive und konfliktsensible Entwicklungszusammenarbeit", https://www.idos-research.de/en/analysen-und-stellungnahmen/article/ansatzpunkte-fuer-eine-krisenpraeventive-und-konfliktsensible-entwicklungszusammenarbeit/

9. Hồng Sơn (2021), "GIZ và KfW phối hợp triển khai dự án đào tạo nghề tại Việt Nam", https://baodautu.vn/giz-va-kfw-phoi-hop-trien-khai-du-an-dao-tao-nghe-tai-viet-nam-d52330.html.

10. Judy Dempsey (2019), "The Credibility of German Multilateralism", https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/78622

11. Đại sứ quán Việt Nam tại CHLB Đức (2019), "Quan hệ Việt Nam – CHLB Đức", http://www.vietnambotschaft.org/quan-he-viet-duc/tong-quan-2/

12. MOFAHCM.gov.vn (n.d), "Thông tin cơ bản về CHLB Đức và quan hệ Việt Nam - Đức", http://www.mofahcm.gov.vn/mofa/cn_vakv/euro/nr040819111248/ns110707190854.

13. An Linh (2021), "GDP Việt Nam vẫn tăng 5,64% bất chấp đại dịch Covid-19" https://dantri.com.vn/kinh-doanh/gdp-viet-nam-van-tang-564-bat-chap-dai-dich-covid19-20210629095703524.htm.

14. Hữu Mạnh (2021), "Bộ Xây dựng và GIZ ký Bản ghi nhớ hợp tác Chương trình nhà ở xanh Việt Nam 2021 - 2025", https://baoxaydung.com.vn/bo-xay-dung-va-giz-ky-ban-ghi-nho-hop-tac-chuong-trinh-nha-o-xanh-viet-nam-2021-2025-296830.html.

15. Franz-Xaver Kaufmann (2013), "Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany between Capitalism and Socialism", Springer Berlin, Heidelberg.

16. Le Hong Hiep, Anton Tsvetov (2018), Vietnam' Foreign Policy under Doi Moi. ISEAS Publishing.

17. Linh H. Dang (2009), "Non-Governmental Organizations (NGOs) and Development: An Illustration of Foreign NGOs in Vietnam." The Center for International Studies of Ohio University.

18. OECD (2006), "DAC Peer Review, Germany, Development Assistance Committee", The Centre Français d'exploitation Du Droit de Copie, 20 Rue Des Grands-Augustins, 75006 Paris, France.

19. Richard Youngs (2010), "The EU's Role in World Politics: A Retreat from Liberal Internationalism" Routledge.

20. Tuan Phong (2021), "Nhìn lại chặng đường hơn 1 năm thực thực thi Hiệp định EVFTA", https://quangnam.gov.vn/webcenter/portal/ubnd/pages_tin-tuc/chi-tiet?dDocName=PORTAL280115