

Con đường xâm nhập: Trung Quốc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng ở ASEAN và các nơi khác



BẢN TÓM LƯỢC 2 – Ngân hàng Đầu tư Cơ sở Hạ tầng châu Á

Trung Quốc đã công bố kế hoạch thành lập Ngân hàng Đầu tư Cơ sở Hạ tầng Châu Á (AIIB) vào tháng 10/2013. Sau đó 1 năm, 21 nước châu Á ký Bản Ghi nhớ đồng ý tham gia. Đến tháng 4/2015, có 57 nước ký làm thành viên sáng lập ngân hàng. Vốn pháp định ban đầu của AIIB là 100 tỉ đô-la Mỹ. Trung Quốc giữ phần chi phối lớn nhất, và cũng giữ quyền biểu quyết lớn nhất của ngân hàng này.

Có trụ sở chính ở Bắc Kinh, ngân hàng này tập trung rót vốn vào cơ sở hạ tầng và “các ngành sản xuất khác” ở châu Á, bao gồm năng lượng, giao thông, viễn thông, cơ sở hạ tầng nông thôn và phát triển nông nghiệp, cung cấp nước và vệ sinh, bảo vệ môi trường, phát triển đô thị và ngành phụ trợ cùng với các lĩnh vực khác.¹ Các dự án đầu tiên của ngân hàng được công bố vào tháng 4-5/2016, bao gồm năng lượng, giao thông và phát triển đô thị ở Pakistan, Tajikistan, Bangladesh và Indonesia. Năm này đã có thêm nhiều dự án được phê duyệt.

Diễn biến phát triển chính của AIIB

Thời điểm	Sự kiện
Tháng 10/2013	Ông Tập Cận Bình công bố kế hoạch thành lập AIIB.
Tháng 10/2014	21 nước châu Á ký Bản Ghi nhớ thành lập AIIB.
Tháng 4/2015	AIIB thông báo có 57 nước phê chuẩn tư cách thành viên.
Tháng 6/2015	Lễ ký các Điều khoản Đồng thuận của AIIB.
Tháng 9-10/2015	AIIB xuất bản Dự thảo Khung Xã hội và Môi trường và tiến hành tham vấn xã hội dân sự.
Tháng 1/2016	AIIB tổ chức lễ khai trương, công bố mở cửa ngân hàng cho các doanh nghiệp.
Tháng 1/2016	Chấp thuận Chính sách Thông tin Công Tạm thời.
Tháng 2/2016	Chấp thuận Khung Xã hội và Môi trường.
Tháng 4-5/2016	AIIB công bố gói các dự án đầu tiên.
Tháng 6/2016	Cuộc họp năm đầu tiên tổ chức tại Bắc Kinh.

Thành viên của AIIB

57 quốc gia đã ký xác nhận là thành viên sáng lập của AIIB. Theo Chủ tịch ngân hàng, đến tháng 6/2016, có thêm 30 nước đang có đơn gia nhập.² Bảng dưới đây chia nhóm khu vực các thành viên sáng lập.

Các thành viên sáng lập AIIB

Đông Á	Đông Nam Á	Trung Á	Nam Á	Tây Á
Trung Quốc Mông Cổ Hàn Quốc	Brunei Cam-pu-chia Indonesia Lào Malaysia Myanmar Philippines Singapore Thái Lan Việt Nam	Kazakhstan Kyrgyzstan Tajikistan Uzbekistan	Bangladesh Ấn Độ Iran Maldives Nepal Pakistan Sri Lanka	Azerbaijan Georgia Israel Jordan Kuwait* Oman Qatar Nga Saudi Arabia Thổ Nhĩ Kỳ Các Tiểu vương quốc A-rập thống nhất
Châu Đại Dương				
Australia New Zealand				
Châu Mỹ	Bắc Âu	Nam Âu	Đông Âu	Tây Âu
Brazil	Đan Mạch Phần Lan Iceland Na Uy Thụy Điển Anh	Italy Malta Bồ Đào Nha Tây Ban Nha	Ba Lan	Áo Pháp Đức Luxembourg Hà Lan Thụy Sĩ
Châu Phi				
Ai Cập Nam Phi				

■ Thành viên trong khu vực

■ Không phải thành viên trong khu vực

Trung Quốc nắm giữ xấp xỉ 30% cổ phiếu của ngân hàng và hơn 26% cổ đông có quyền biểu quyết. Ấn Độ và Nga lần lượt là nước có cổ đông lớn thứ hai và thứ ba.

10 cổ đông lớn nhất của AIIB

Thành viên	Đóng góp vốn (tỉ đô-la Mỹ)	Tỉ lệ biểu quyết
Trung Quốc	29,78	26,06%
Ấn Độ	8,37	7,51%
Nga	6,54	5,93%
Đức	4,48	4,15%
Hàn Quốc	3,74	3,50%
Australia	3,69	3,46%
Pháp	3,38	3,19%
Indonesia	3,36	3,17%
Brazil	3,18	3,02%
Anh	3,05	2,91%

Nguồn: AIIB (2015), Nhật báo Trung Quốc (2015)

Như trình bày ở trên, phần cổ đông có quyền biểu quyết của Trung Quốc tại AIIB lớn hơn rất nhiều so với bất cứ thành viên nào khác, và còn lớn hơn tổng số 5 cổ đông lớn kế tiếp là Ấn Độ, Nga, Đức, Hàn Quốc và Australia.

Lĩnh vực trọng tâm và hướng tiếp cận của AIIB

Mục tiêu được công bố của AIIB là:

1. Thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững, làm giàu và cải thiện cơ sở hạ tầng kết nối ở châu Á bằng cách đầu tư vào cơ sở hạ tầng và các ngành sản xuất khác; và
2. Phát triển hợp tác khu vực và đối tác trước các thách thức tăng trưởng thông qua hợp tác chặt chẽ với các tổ chức phát triển song phương và đa phương.³

Chủ tịch AIIB tuyên bố ngân hàng này có tầm nhìn rộng đối với khái niệm “cơ sở hạ tầng.” Ngoài hỗ trợ các dự án như giao thông, năng lượng và viễn thông, ngân hàng cũng có thể đầu tư vào hạ tầng xã hội như ngành y tế và bảo vệ môi trường.⁴ Ngân hàng có thể sử dụng nhiều cơ chế khác nhau để giải ngân, bao gồm cho vay, đầu tư cổ phiếu (mua cổ phiếu), bảo lãnh các khoản vay, và cung cấp hỗ trợ kỹ thuật. AIIB sẽ tăng cường gắn kết với khu vực tư nhân.⁵

Đến tháng 9/2016 Ngân hàng đã phê duyệt cấp vốn cho 6 dự án, trong đó có 5 dự án được các ngân hàng phát triển đa phương khác cùng đầu tư. Có thêm 7 dự án khác đang được cân nhắc cấp vốn.⁶

Các dự án được AIIB công bố tính đến tháng 9/2016

Nước	Loại dự án	Giá trị (triệu đô-la)	Ghi chú
Pakistan	Dự án Xây dựng Đường Cao tốc Quốc gia M4	273	Cùng đầu tư với Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) và Bộ Phát triển Quốc tế Anh (DfID).
Tajikistan	Dự án Cải tạo Đường Dushanbe-Uzbekistan	106	Cùng đầu tư với Ngân hàng Tái thiết và Phát triển châu Âu.
Bangladesh	Dự án Nâng cấp Hệ thống Cấp điện	262	Do Ủy ban Điện Nông thôn Bangladesh và Công ty Điện Dhaka thực hiện.
Indonesia	Dự án nâng cấp khu vực nghèo	216,5	Cùng đầu tư với Ngân hàng Thế giới.
Pakistan	Dự án mở rộng Thủy điện Tarbela 5	300	Cùng đầu tư với Ngân hàng Thế giới.
Myanmar	Dự án Nhà máy Năng lượng tuốc-bin Khí đốt Myingyan	20	Cùng đầu tư với Tập đoàn Tài chính Quốc tế và ADB.

Cấu trúc và quản lý của AIIB

AIIB có cấu trúc quản lý gồm 3 thành phần: Ban quản trị, Ban Giám đốc và một Chủ tịch.⁷ Không giống như Ngân hàng Thế giới hay Ngân hàng Phát triển châu Á, AIIB không có một ban thường trú. Thay vào đó, ban quản trị AIIB họp thường kỳ thông qua hội nghị trực tuyến. Hiện nay ban quản trị phê duyệt các dự án, nhưng trong tương lai AIIB có kế hoạch tăng thêm quyền quyết định cho người quản lý ngân hàng.⁸ Ngược lại, tại Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển châu Á, tất cả các dự án mới phải được ban quản trị phê duyệt. Cơ

chế đó tạo ra cách thức kiểm soát quyền lực và có vai trò thiết yếu trong hệ thống giải trình trách nhiệm của tổ chức. Sơ đồ dưới đây mô tả cơ cấu và cổ đông của ngân hàng.



Nguồn: *Bưu điện Hoa Nam Buổi sáng* (2015)

AIIB cam kết minh bạch và chống tham nhũng

Chủ tịch AIIB đã nhấn mạnh AIIB cam kết “trong sạch” và phát triển văn hoá tổ chức mạnh trên cơ sở các chuẩn mực đạo đức. Ông cũng nhiều lần tuyên bố rằng ngân hàng sẽ “có thái độ không khoan nhượng” đối với tham nhũng.⁹

Một chính sách tạm thời về thông tin công đã được chấp thuận vào tháng 1/2016. Chính sách này yêu cầu ngân hàng công bố các thông tin tổ chức và vận hành trừ khi “có lý do bảo mật bắt buộc.”¹⁰ Đáng chú ý là chính sách ngân hàng xuất bản các văn bản đánh giá xã hội và môi trường chủ chốt.¹¹ Việc công bố các văn bản này là cần thiết, nhưng chính sách không chỉ rõ thời điểm công bố và việc có hay không xuất bản thông tin các dự án đang được xem xét hoặc mới được thông qua.

Ngân hàng này cũng phải thiết lập cơ chế giám sát việc quản lý và vận hành ngân hàng.¹² Vai trò giám sát sẽ do Phòng Thực thi, Hiệu quả và Liêm chính đảm nhiệm; phòng này đã được thành lập nhưng vẫn đang phát triển tại thời điểm viết bài.

An sinh xã hội và môi trường

Trong tháng 2/2016, AIIB chấp thuận Khung Xã hội và môi trường (ESF), với các chuẩn mực và chính sách cần thực hiện trong các dự án do AIIB đầu tư vốn. Sau ba năm, khung này sẽ được xem xét lại và sửa đổi.¹³ Khung này quy định các yêu cầu bắt buộc đối với mỗi dự án, trong đó có ba chuẩn mực xã hội và môi trường về đánh giá và quản lý dự án, tái định cư không tự nguyện, và về người bản địa.

Khung Xã hội và môi trường có một số từ ngữ tiến bộ, khi xác định AIIB có các nguyên tắc phát triển bền vững, có sự tham gia, tạo quyền cho người dân địa phương, và sự gắn kết với khu vực công. Tuy nhiên, mặc dù có cách nhìn tiến bộ nhưng khung này còn nhiều thiếu sót và lỗ hổng. Bản dự thảo được đưa ra vào tháng 9/2015, và các nhóm xã hội dân sự chỉ có được cơ hội bình luận ngắn ngủi. Khi khung này được chấp thuận, đã có một số cải thiện quan trọng so với bản dự thảo đầu tiên, phản ánh được những quan ngại của xã hội dân sự, nhưng những yếu kém chủ yếu vẫn tồn tại.

Đối với chủ đề tái định cư, AIIB khẳng định sẽ không đầu tư cho dự án nếu biết rằng nó liên quan đến hoặc gây ra việc di dời cưỡng bức – đây là một cam kết đáng chú ý. Theo

quy định của Khung này, thì việc di dân chỉ được tiến hành “phù hợp với các nguyên tắc của một quy trình đúng”. Tuy nhiên, định nghĩa về di dời cưỡng bức trong Khung này loại trừ các trường hợp di dời khi thực hiện thu hồi đất bắt buộc theo luật pháp trong nước. Điều này bất chấp một thực tế là luật pháp của nhiều nước thành viên AIIB không có các quy định bảo đảm các dự án di dời dân phải tăng cường phúc lợi, hoặc việc di dời và rủi ro kèm theo phải ở mức hợp lý và tương xứng với kết quả mang lại cho lợi ích công.

Chuẩn mực bảo đảm các quyền và lợi ích của người bản địa trong khung an sinh này còn ở mức thấp hơn so với chuẩn mực của các định chế tài chính quốc tế khác. Điều đáng lo ngại nhất là, bản cập nhật cuối cùng của chuẩn mực đã loại bỏ quy định bảo đảm quyền Đồng thuận Tự do với Thông tin đầy đủ, kịp thời (FPIC), trong khi quyền này đã được nhắc tới trong các bản dự thảo trước đó, mà thay vào đó là khái niệm mập mờ về *Việc Tham vấn Tự do với Thông tin đầy đủ, kịp thời (FPICon)*. Đây là tiêu chuẩn không đủ mạnh, và nó hạn chế bớt quyền của người bản địa so với chuẩn mực của FPIC.

Khung này nhắc đến cơ chế theo dõi, theo đó người dân có thể khiếu kiện nếu họ tin rằng họ đã bị, hoặc có thể bị ảnh hưởng tiêu cực do ngân hàng không thực hiện các quy định.¹⁴ Tại thời điểm viết bài, AIIB đã chỉ định trường phòng nhưng chính sách vận hành vẫn chưa được chấp nhận và phòng này vẫn chưa có đủ nhân sự. Giống như cơ chế khiếu kiện của các tổ chức tài chính quốc tế khác, một cơ chế theo dõi chặt chẽ là thiết yếu đối với trách nhiệm giải trình của ngân hàng. Cơ chế đó có thể bảo đảm loại trừ các thiệt hại do dự án gây ra đối với người dân hoặc hỗ trợ việc khắc phục khi thiệt hại đã xảy ra.

Tương tác giữa AIIB và các định chế tài chính khác

Trung Quốc đã hăng hái nhấn mạnh rằng AIIB sẽ tạo thêm công việc cùng các tổ chức tài chính đa phương hiện có chứ không phải đối thủ cạnh tranh. Vì ngân hàng này là một tổ chức mới và vẫn cần tuyển dụng nhân viên để quản lý và vận hành, AIIB đã tích cực tìm cơ hội cùng với các định chế tài chính khác đầu tư vào các dự án. Trong nửa đầu năm 2016, Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á, Ngân hàng Đầu tư châu Âu và Ngân hàng Tái thiết và Phát triển châu Âu đã ký thoả thuận với AIIB để xem xét cơ hội cùng nhau đầu tư. Lãnh đạo Quỹ Tiền tệ Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Phi, Ngân hàng Phát triển Hồi giáo và Ngân hàng Phát triển Mới đã thể hiện sự quan tâm đến việc hợp tác. Tại thời điểm viết bài, năm trong số sáu dự án được phê duyệt của ngân hàng này là dự án đầu tư chung.

Hình thức cùng đầu tư có ý nghĩa lớn trong tương lai. Một mặt sự bổ sung của AIIB sẽ làm tăng nguồn tài chính, giúp bù vào phần thiếu hụt hiện nay. Việc AIIB đưa vốn vào sẽ giúp nó kết hợp các nguồn lực cho các dự án lớn hơn và chia sẻ rủi ro tài chính. Đáng chú ý là, trong trường hợp AIIB cùng rót vốn vào dự án với các định chế tài chính quốc tế khác, thì dường như các chuẩn mực môi trường và xã hội hoặc các chính sách an sinh của các định chế đó được vận dụng, và người dân bị dự án ảnh hưởng sẽ có được cơ chế khiếu kiện, bảo vệ quyền lợi của mình.

Kết luận

AIIB là định chế tài chính đa phương đầu tiên do Trung Quốc khởi xướng, và nó đang phát triển thành một mô hình mới, với cấu trúc quản trị và quản lý được rút gọn, hiệu quả hơn và phù hợp với nhu cầu của châu Á. Châu Á đang thiếu nhiều nguồn vốn cho cơ sở hạ tầng. Các chính phủ trong khu vực đang tích cực thu hút đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn, đặc biệt là giao thông, năng lượng và các dự án khác nhằm tăng cường khả năng kết nối. AIIB sẽ giúp đáp ứng nhu cầu đó. Hiển nhiên nhiều nước sẽ sẵn đón nguồn tài

chính, bằng chứng là con số thành viên tham gia ngân hàng này tăng lên nhanh chóng. Là ngân hàng mới, AIIB còn nhiều việc phải làm để phát triển năng lực tổ chức và các chính sách vận hành. Khi ngân hàng này đang tăng trưởng, thì các quan sát viên cần theo dõi chặt chẽ xem các dự án ban đầu của nó được thực hiện ra sao, và cách thức AIIB thực thi các chuẩn mực môi trường và xã hội như thế nào.

Đây là bản tóm lược Báo cáo của Tổ chức Quốc tế Phát triển Có Sự Tham gia (IDI) với tựa đề Con đường xâm nhập: Trung Quốc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng ở ASEAN và các nơi khác. Việc nghiên cứu và phát triển xuất bản phẩm này được hỗ trợ bởi: Heinrich-Böll-Stiftung vùng Đông Nam Á, Tổ chức McKnight và Tổ chức Wheeler Trái đất

Xuất bản phẩm này được cấp giấy phép bởi Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (cc) BY-NC-SA

¹ AIIB, Các Điều khoản Đồng thuận, Điều 4.

² Li, X. (31/5/2016), AIIB sẽ có 100 nước thành viên vào cuối năm: Jin Liqun, Trung Quốc Nhật báo. http://europe.chinadaily.com.cn/business/2016-05/31/content_25555463.htm (truy cập tháng 5/2016).

³ AIIB (2015), Các Điều khoản Đồng thuận, Điều 1.

⁴ Hou, L. (20/9/2015), AIIB hứa gắn kết với khu vực tư nhân đầu tư vào cơ sở hạ tầng ở châu Á, CRI tiếng Anh. <http://english.cri.cn/12394/2015/09/20/2202s896811.htm> (truy cập tháng 5/2016).

⁵ Xinhua (21/9/2015), AIIB hứa gắn kết với khu vực tư nhân trên thế giới đầu tư vào cơ sở hạ tầng ở châu Á, Trung Quốc Nhật báo. http://www.chinadaily.com.cn/business/2015-09/21/content_21937599.htm (truy cập tháng 5/2016).

⁶ AIIB (2015), Các dự án. <http://www.aiib.org/html/PROJECTS/> (truy cập tháng 5/2016).

⁷ AIIB (2015), Các Điều khoản Đồng thuận, Điều 21.

⁸ AIIB (2016), Chính sách Vận hành Tài chính, Điều 3.5.1.

⁹ Xinhua (2015, 23 March), AIIB không khoan nhượng với tham nhũng: chính luận, Xinhuanet. http://news.xinhuanet.com/english/2015-03/22/c_134087672.htm (truy cập tháng 5/2015).

¹⁰ AIIB (2016), Chính sách Thông tin Công Tạm thời, Điều 4.

¹¹ AIIB (2016), Chính sách Thông tin Công Tạm thời, Điều 7.

¹² AIIB (2015), Các Điều khoản Đồng thuận, Điều 26.

¹³ AIIB (2016), Khung Xã hội và Môi trường, đoạn 4.

¹⁴ AIIB (2016), Khung Xã hội và Môi trường, đoạn 64.