

## DÒNG VỐN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ VÀ MIỀN NÚI Ở VIỆT NAM<sup>1</sup>

**TS. Trần Minh Hằng**  
**Viện Dân tộc học**  
**NCS. Nguyễn Thành Luân**  
**Trường Đại học Kinh tế - ĐHQG Hà Nội**

**Tóm tắt:** Trong quá trình Đổi mới, Việt Nam đã nhận được nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) rất ý nghĩa từ các quốc gia, tổ chức tài chính quốc tế lớn để đầu tư phát triển kinh tế - xã hội và môi trường. Riêng vùng miền núi và dân tộc, nguồn vốn ODA đã góp phần bù đắp thiếu hụt về ngân sách nhà nước để thực hiện chính sách phát triển kinh tế - xã hội tại những nơi vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn. Bài viết này tổng hợp tình hình thực hiện ODA ở vùng dân tộc thiểu số (DTTS) và miền núi nước ta, phân tích hiệu quả, tác động của nguồn vốn này đối với phát triển kinh tế - xã hội tại địa bàn được khảo sát. Qua đó, nêu lên một số kết quả đã đạt được, những vấn đề đặt ra như bài học kinh nghiệm nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả hợp tác phát triển quốc tế, góp phần thực hiện chính sách dân tộc của Đảng, Nhà nước ta trong giai đoạn mới.

**Từ khóa:** Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), tác động và hiệu quả của ODA, dân tộc thiểu số và miền núi, Việt Nam.

Ngày nhận bài: 28/2/2020; ngày gửi phản biện: 3/3/2020; ngày duyệt đăng: 16/4/2020

### **Đặt vấn đề**

Thực hiện Đổi mới đất nước do Đảng ta khởi xướng và lãnh đạo từ năm 1986, trong những năm đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX, Việt Nam đã không những thoát khỏi cuộc khủng hoảng kinh tế - xã hội trầm trọng và kéo dài mà còn tạo ra những bước tiến vượt bậc với việc cải thiện tình hình chính trị đối ngoại, kinh tế trong nước đạt mức tăng trưởng cao, đời sống của người dân được cải thiện. Đây là bối cảnh dẫn đến cơ hội để Việt Nam và cộng đồng tài trợ quốc tế nối lại quan hệ hợp tác phát triển. Nhờ đó, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu

<sup>1</sup> Bài viết là kết quả nghiên cứu của đề tài “Quản lý vốn vay nước ngoài cho mục tiêu phát triển sinh kế hộ gia đình dân tộc thiểu số tỉnh Lào Cai”, Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội, do NCS. Nguyễn Thành Luân thực hiện. Bài viết có sử dụng số liệu và được sự hỗ trợ của đề tài cấp Nhà nước “Đánh giá tác động, hiệu quả chương trình, dự án của các tổ chức quốc tế thực hiện ở vùng dân tộc thiểu số miền núi từ năm 1990 đến nay”, mã số: CTDT.40.18/16-20, do Viện Dân tộc học chủ trì, TS. Trần Minh Hằng làm chủ nhiệm.

đáng ghi nhận về phát triển kinh tế - xã hội trong hơn 20 năm qua, song cũng còn nhiều tồn tại trong quá trình thu hút, quản lý, sử dụng nguồn vốn và hỗ trợ của các chương trình, dự án quốc tế.

Trên cơ sở tổng quan các số liệu về tình hình thực hiện ODA ở vùng DTTS và miền núi, chủ yếu là tài liệu từ địa bàn nghiên cứu, bài viết này tập trung phân tích về hiệu quả, tác động của ODA đối với phát triển kinh tế - xã hội đất nước; nêu lên những vấn đề đặt ra để khắc phục, nhằm tăng cường và phát huy hơn nữa hiệu quả hợp tác phát triển quốc tế của Việt Nam trong giai đoạn mới.

## **1. Quản lý và thực hiện các dự án ODA ở Việt Nam**

### ***1.1. Quy mô và hình thức ODA ở Việt Nam***

Nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (Official Development Assistance - ODA) bao gồm hai hình thức: hỗ trợ không hoàn lại và tín dụng ưu đãi, lãi suất thấp có điều kiện của các quốc gia có nền kinh tế phát triển và những thể chế tài chính quốc tế lớn dành cho các nước nghèo hoặc đang phát triển. Vì khối lượng vay vốn thường lớn, thời hạn vay dài, lãi suất vay thấp nên về cơ bản được sử dụng vào xây dựng hệ thống hạ tầng giao thông, hệ thống thủy lợi, các chương trình kinh tế lớn,...

Sau hơn 20 năm tiến hành đổi mới kinh tế và gia nhập vào quỹ đạo kinh tế toàn cầu sâu rộng hơn (1993 - 2018), Việt Nam đã tiếp nhận 80 tỷ USD từ nguồn viện trợ ODA, trở thành một trong những nước tiếp nhận nguồn vốn này nhiều nhất trên thế giới. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong tổng số 80 tỷ USD của ODA, gồm có 7 tỷ USD là viện trợ không hoàn lại, 71,38 tỷ USD là vốn vay với lãi suất dưới 2%, còn lại 1,62 tỷ USD vốn vay kém ưu đãi nhưng lãi suất vẫn thấp hơn vốn vay thương mại. Cơ cấu các nhà tài trợ chính ODA gồm có: Nhật Bản 34%, Ngân hàng Thế giới (WB) khoảng 29%, Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) khoảng 20%, Trung Quốc 4%, Hàn Quốc 4%, Pháp 3%,... (Tổng hợp số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2019).

Vùng DTTS và miền núi nước ta do cơ sở hạ tầng yếu kém và điều kiện phát triển thấp hơn so với các vùng đồng bằng và đô thị khác trong nước, nên được Chính phủ và Nhà nước đặc biệt quan tâm trong việc sử dụng ODA cho phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện chính sách dân tộc thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Sau 5 năm triển khai thực hiện Đề án “*Tăng cường hợp tác quốc tế hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số*” theo Quyết định số 2214/QĐ-TTg ngày 14/11/2013 của Thủ tướng Chính phủ, dựa vào sử dụng vốn ODA đã có gần 2.000 chương trình, dự án được triển khai tại một số bộ, ngành và địa phương. Trong đó, có 200 dự án giảm nghèo và an sinh xã hội đã được triển khai trong vùng DTTS và miền núi, từ Tây Bắc đến Tây Nguyên; 252 dự án về giáo dục, đào tạo dạy nghề và giải quyết việc làm cho người DTTS; 10 dự án viện trợ đã và đang hỗ trợ cho 5 tỉnh Tây Nguyên (trong đó có 4 dự án viện trợ không hoàn lại của Quỹ Toàn cầu Cộng đồng Châu Âu - EU và GAVI - Liên minh toàn cầu về vắc-xin và tiêm chủng; 6 dự án viện trợ vay

của WB, ADB, JICA - Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản với tổng kinh phí đầu tư, hỗ trợ cho cả vùng khoảng 88.712.151 USD. Chỉ riêng các tỉnh thuộc vùng Tây Bắc có 9 dự án, trong đó có 4 dự án viện trợ không hoàn lại do Quỹ Toàn cầu và GAVI tài trợ, 5 dự án vay vốn WB, ADB và JICA (Ủy ban dân tộc, 2018).

## **1.2. Quản lý ODA**

Khi thực hiện các chương trình, dự án ODA, các quốc gia viện trợ đều có những chính sách, thủ tục riêng như điều kiện bắt buộc, yêu cầu các quốc gia tiếp nhận cần tuân thủ như xây dựng báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, các thủ tục về đấu thầu, quy trình giải ngân, chế độ báo cáo định kỳ,... Những thủ tục này có thể không tương đồng với các bộ Luật Đầu tư, Luật Tài chính của quốc gia tiếp nhận, nhất là trong khâu đấu thầu. Điều này khiến ODA gặp nhiều khó khăn trong quá trình thực hiện; tiến độ các chương trình, dự án có thể bị kéo dài thời gian so với dự kiến, đồng thời gây tổn thất nguồn lực, giảm hiệu quả sử dụng vốn. Do đó, việc nắm bắt và thực hiện đúng các chủ trương của quốc gia viện trợ là vô cùng cần thiết đối với những quốc gia tiếp nhận. Lấy ví dụ, một trong những tiêu chí để phân loại dự án có tầm quan trọng quốc gia (theo Luật Đầu tư công của Việt Nam) là sử dụng vốn đầu tư công từ 10.000 tỷ đồng trở lên. Những dự án này ảnh hưởng đến kinh tế - xã hội của đất nước, nhất là các dự án quan trọng quốc gia phải có Nghị quyết của Quốc hội thông qua. Đối với những dự án có quy mô lớn phải phân kỳ đầu tư theo giai đoạn cho phù hợp với những nguồn lực. Ngay cả khi phân kỳ đầu tư theo giai đoạn thì các dự án đều phải được Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, việc này sẽ mất nhiều thời gian chuẩn bị dự án.

Quy trình thủ tục liên quan đến vốn ODA là yếu tố rất quan trọng đối với khả năng thu hút và hiệu quả sử dụng vốn ODA, bao gồm các luật Đấu thầu, Đầu tư, Ngân sách Nhà nước, Điều ước quốc tế...; văn bản hướng dẫn luật, các Nghị định, Quyết định, Thông tư quy định về thu hút và sử dụng vốn ODA,... Hệ thống văn bản pháp luật này ngoài yếu tố đồng bộ, chặt chẽ còn phải nghiên cứu đến tính phù hợp với thông lệ quốc tế và các nhà tài trợ. Bên cạnh các văn bản pháp luật liên quan, chính sách và thủ tục là những nội dung quan trọng trong quá trình luân chuyển và sử dụng ODA. Hệ thống chính sách ODA của nước tiếp nhận viện trợ, tạo khuôn khổ tổng thể cho quá trình tiếp nhận và sử dụng vốn, do đó có tác động trước tiên tới hiệu quả sử dụng ODA. Tiến độ giải ngân và thực hiện dự án phụ thuộc nhiều vào quy trình thủ tục liên quan của các quốc gia viện trợ cũng như những quy định hành chính của quốc gia tiếp nhận viện trợ. Hệ thống chính sách rõ ràng, đồng bộ, thủ tục đơn giản, gọn nhẹ, linh hoạt sẽ thúc đẩy tiến độ giải ngân, rút vốn, đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án, nâng cao hiệu quả sử dụng ODA.

Giải ngân luôn là vấn đề nan giải đối với các dự án ODA ở Việt Nam thời gian qua. Luật Đầu tư nước ta cho phép giải ngân vốn ODA theo tiến độ thực hiện dự án, nhưng Luật Ngân sách Nhà nước lại quy định giải ngân theo dự toán; thẩm quyền điều chỉnh vốn giữa các dự án (không làm tăng tổng mức đầu tư) với những nguyên tắc bắt buộc, kéo dài thời

gian thực hiện các thủ tục giải ngân,... Bên cạnh đó, Luật Đầu tư công ban hành năm 2014 đã khắc phục được tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán nhưng tới nay lại phát sinh bất cập mới về pháp lý, làm ảnh hưởng tới tiến độ giải ngân vốn.

Về tình hình giải ngân, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho biết, dự báo mức giải ngân ODA và vốn vay ưu đãi giai đoạn 2016 - 2020 khoảng 26 đến 30 tỷ USD, bình quân mỗi năm khoảng 5 đến 6 tỷ USD. Song, thực tế năm 2016 chỉ giải ngân được 3,7 tỷ USD và năm 2017 là 3,6 tỷ USD, rất thấp so với kế hoạch. Việc chậm giải ngân xuất phát từ những nguyên nhân, vướng mắc đã tích tụ từ giai đoạn trước, chưa được giải quyết triệt để như thiếu vốn đối ứng, chậm đền bù giải phóng mặt bằng, điều chỉnh dự toán, thay đổi thiết kế, năng lực ban quản lý nhà thầu hoặc dự án, thay đổi thủ tục và chính sách.

### ***1.3. Tình hình thực hiện các dự án ODA***

Ở các tỉnh được khảo sát, nhất là những tỉnh miền núi, nguồn vốn ODA có vị trí rất quan trọng. Đến năm 2018, tổng vốn ODA đã đầu tư trên địa bàn tỉnh Vĩnh Phúc khoảng 177 triệu USD, trong đó vốn ODA do tỉnh chủ quản là 123,7 triệu USD. Tại tỉnh Bắc Kạn, từ năm 1993 - 2017, có 80 chương trình, dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài đã hoàn thành và bàn giao đưa vào sử dụng. Bình Phước cũng là tỉnh đã tiếp nhận và quản lý nhiều dự án sử dụng nguồn vốn ODA, bao gồm nhóm các dự án: Dự án sử dụng nguồn vốn JBIC (Ngân hàng Quốc tế Nhật Bản) với 10 dự án trong lĩnh vực đầu tư hạ tầng giao thông, cầu đường và điện khí hóa nông thôn, tổng mức đầu tư khoảng 4,6 triệu USD; Dự án sử dụng nguồn vốn của WB và ADB trong lĩnh vực cung cấp nước sạch, xử lý nước thải, nâng cấp chất lượng ngành giáo dục, y tế, đầu tư cơ sở hạ tầng nông thôn và phát triển cộng đồng với tổng mức đầu tư đạt khoảng 51,3 triệu USD. Các nguồn vốn ODA trên đã góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao chất lượng đời sống nhân dân trong tỉnh.

Nguồn vốn ODA tại Việt Nam, trong đó có vùng DTTS và miền núi được thực hiện theo 3 hình thức chính gồm ODA viện trợ không hoàn lại chiếm 10 - 12%, ODA vay ưu đãi chiếm 80% và ODA hỗn hợp chiếm 8 - 10%. Hiệu quả sử dụng ODA cũng được các nhà tài trợ đánh giá tích cực. Khoảng 80 tỷ USD mà các nhà tài trợ dành cho Việt Nam trong hơn 20 năm qua mang đến cho Việt Nam nguồn vốn bổ sung quan trọng phục vụ quá trình phát triển kinh tế - xã hội, xóa đói giảm nghèo, phát triển nông nghiệp, nông thôn, xây dựng hạ tầng đào tạo phát triển nguồn nhân lực. Với kết quả đã đạt, Việt Nam được đánh giá là một mô hình thành công trong huy động và sử dụng ODA trên một số lĩnh vực như xây dựng cơ sở hạ tầng, năng lượng, nông nghiệp, giáo dục, y tế, môi trường ở vùng DTTS và miền núi.

- *ODA trong xây dựng cơ sở hạ tầng (giao thông, năng lượng):* Giao thông vận tải là ngành tiếp nhận vốn ODA nhiều nhất. Chỉ riêng thời kỳ 1990 - 2013, ngành này đã hoàn thành và tiếp tục thực hiện tổng cộng 132 dự án với tổng vốn ODA hơn 17 tỷ USD. Các chương trình, dự án ODA đã hỗ trợ Việt Nam xây dựng, nâng cấp hệ thống giao thông quốc gia cũng như giao thông vùng và các tỉnh, thành, trong đó có vùng DTTS và miền núi.

Dự án phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn bền vững các tỉnh miền núi phía Bắc do ADB tài trợ được thực hiện từ tháng 5/2011 đến tháng 6/2017 với tổng số vốn 138 triệu USD, trong đó Chính phủ Việt Nam đối ứng 30 triệu USD. Qua thực hiện, Dự án đã tăng cường khả năng tiếp cận và sử dụng cơ sở hạ tầng nông thôn của người nghèo, người DTTS. Được triển khai tại 15 tỉnh phía Bắc, Dự án đã nâng cấp và xây mới 568km đường giao thông. Ngoài ra, Dự án còn đầu tư xây mới, nâng cấp 10 chợ; nâng cấp kênh thủy lợi giúp 12.400ha đất canh tác được tưới, tiêu ổn định và cấp nước sinh hoạt cho 2.100 hộ dân.

Nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc đi lại, sinh hoạt, đảm bảo an toàn giao thông cho người dân tại các vùng khó khăn, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt chủ trương đầu tư Chương trình xây dựng cầu dân sinh vùng DTTS giai đoạn 2014 - 2020, với tổng vốn đầu tư là 8.338,98 tỷ đồng, bao gồm vốn ngân sách Trung ương, vốn vay ODA, vốn ngân sách địa phương và vốn xã hội hóa. Trong đó, vốn vay ODA chiếm trên 67%. Bên cạnh xây dựng hệ thống cầu treo, cầu cứng, Chương trình còn hỗ trợ nâng cấp, cải tạo và bảo dưỡng đường địa phương tại các khu vực của dự án. Mục tiêu cụ thể của Chương trình nhằm xây dựng hoàn chỉnh các tuyến đường giao thông kết nối liên vùng; các tuyến đường đi được quanh năm đến trung tâm các xã. Xây dựng các cầu có quy mô nhỏ góp phần xây dựng cơ sở hạ tầng vùng DTTS đến năm 2020 đạt 100% đường trục liên xã được nhựa hóa, bê tông hóa và trên 50% đường trục thôn, bản, ấp được “cứng hóa” đạt chuẩn. Từ đó, đáp ứng cơ bản nhu cầu kết nối giữa các loại đường trong hệ thống giao thông nông thôn, hoàn toàn xóa bỏ chia cắt cộng đồng (Bộ Giao thông vận tải, 2019).

Ngoài mục tiêu trên, Chương trình xây dựng cầu dân sinh vùng DTTS của Chính phủ được triển khai còn hướng đến thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội khu vực, đảm bảo an ninh lương thực; đảm bảo quốc phòng - an ninh; phục vụ công nghiệp hóa - hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn; nâng cao nhận thức, năng lực cho các cấp chính quyền và các tầng lớp nhân dân để thực hiện ngày càng tốt hơn công tác quản lý, khai thác, bảo trì kết cấu hạ tầng giao thông nông thôn nhằm kéo dài tuổi thọ công trình và tiết kiệm kinh phí đầu tư.

Tại tỉnh Bắc Kạn, những dự án cải tạo, nâng cấp đường tỉnh, đường xã, hạ tầng giao thông đã tạo thuận lợi cho người dân thông thương, thúc đẩy phát triển kinh tế nông thôn. Bên cạnh đó, các dự án còn góp phần kết nối phát triển kinh tế những vùng trong tỉnh cũng như với các tỉnh trong khu vực, như Dự án nâng cấp cải tạo tỉnh lộ số 255 tại huyện Chợ Đồn; Dự án tuyến đường từ 254B (Đại Sào) - Khuổi Xôm - Pác Cộp xã Phong Huân (Chợ Đồn); Dự án đường Đôn Phong - Nặm Tộc (huyện Bạch Thông).

Cùng với giao thông, việc xây dựng cơ sở hạ tầng về điện cũng được quan tâm. Sử dụng nguồn vốn ODA và vốn ưu đãi của các tổ chức tài chính quốc tế đã giúp cho Tổng công ty Điện lực miền Nam có thêm nguồn vốn bổ sung quan trọng xây dựng hạ tầng lưới điện, đưa điện ra hải đảo, đến các huyện, xã miền núi, vùng đồng bào DTTS, nhất là các xã vùng sâu, vùng xa, góp phần xóa đói giảm nghèo, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của

người dân,... Nếu năm 1995, tỷ lệ hộ dân có điện trên địa bàn quản lý của Tổng công ty Điện lực miền Nam là 37,1% thì đến năm 2015 đã có tới 98,5% (tăng 61,4%); tỷ lệ hộ dân nông thôn có điện năm 2015 là 97,92%, tăng 73,1% so với năm 1995.

- *ODA trong nông nghiệp*: Hơn 20 năm qua, Ban Quản lý các dự án nông nghiệp được Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn giao quản lý và triển khai thực hiện 23 chương trình, dự án với tổng số vốn đầu tư ước tính khoảng 1,968 tỷ USD từ các nhà tài trợ là ADB, WB, Cơ quan phát triển Pháp (AFD), Chính phủ Đan Mạch (DANIDA), Chính phủ Cộng hòa Pháp. Các dự án có phạm vi hoạt động tại 63 tỉnh, thành trên cả nước và đa dạng về lĩnh vực như trồng trọt, chăn nuôi, khai thác và nuôi trồng thủy sản, phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn, phòng chống thiên tai, dịch bệnh trên cây trồng, vật nuôi, sản xuất nông nghiệp bền vững, thích ứng biến đổi khí hậu.

Đến nay, các chương trình, dự án ODA đã đầu tư, nâng cấp gần 5.000km đường giao thông nông thôn, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động đi lại, sản xuất nông nghiệp, vận chuyển nông sản của người dân. Hơn 700km kênh mương cùng với công trình hồ đập thủy lợi, 22 trạm bơm được cải tạo giúp đảm bảo lượng nước tưới, tiêu ổn định cho khoảng 100.000ha các loại cây trồng. Gần 600 chợ nông thôn và chợ an toàn thực phẩm được cải tạo, nâng cấp tại 18 tỉnh, thành phố với 25.000 hộ tiểu thương được hưởng lợi; gần 100km đê kè biển, đê kè sông chống lụt, phục hồi; nâng cấp 21 cảng cá/bến cá và gần 50 vùng nuôi trồng thủy, hải sản được nâng cấp cơ sở hạ tầng.

Đánh giá hiệu quả thiết thực từ dự án vốn ODA mang lại, có thể kể đến sự thành công của dự án *Chuyển đổi nông nghiệp bền vững tại Việt Nam (VnSAT)* thuộc Ban quản lý các dự án nông nghiệp do WB tài trợ chính, với tổng số vốn khoảng 301 triệu USD. Đây là một trong những dự án lớn, quan trọng của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, góp phần triển khai thực hiện đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp thông qua tăng cường năng lực thể chế của ngành; đổi mới phương thức canh tác bền vững, nâng cao chuỗi giá trị hai ngành hàng lúa gạo và cà phê tại hai vùng sản xuất hàng hóa chủ lực của Việt Nam là Đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên - nơi thuộc vùng DTTS. Thông qua dự án, người nông dân được đào tạo kỹ thuật, tiếp cận hình thức canh tác mới, qua đó lựa chọn giải pháp canh tác thông minh để thích nghi với biến đổi khí hậu, giảm chi phí sản xuất, nâng cao năng suất và bảo vệ môi trường.

Hoạt động tín dụng nông nghiệp từ nguồn vốn ODA cũng phát huy hiệu quả. Từ tổng vốn giải ngân hơn 3.500 tỷ đồng, đã có hàng trăm ngàn khoản vay tới người nông dân. Trong đó có thể kể đến như: cao su tiểu điền đạt 334 tỷ đồng với trên 27.220 khoản vay; ngành chăn nuôi và trồng trọt đạt 885 tỷ đồng với gần 147.400 khoản vay; chè và cây ăn quả đạt gần 883 tỷ đồng với trên 40.000 khoản vay; chuỗi giá trị khí sinh học gần 75 tỷ đồng với 441 khoản vay; tái canh tác cà phê hơn 1.000 tỷ đồng với 3.350 khoản vay; nâng cấp dây chuyền, thiết bị chế biến lúa gạo cho các doanh nghiệp đạt gần 300 tỷ đồng cho 8 doanh nghiệp tham gia liên kết chuỗi giá trị lúa gạo.

Riêng nông nghiệp và phát triển nông thôn thu hút khoảng trên 100 dự án ODA và phi chính phủ nước ngoài, tập trung vào giúp đồng bào làm quen với phương thức, kiến thức sản xuất mới, tiếp cận với các công cụ sản xuất hiện đại hơn, tiến tới xóa bỏ loại hình canh tác cho hiệu quả thấp, góp phần nâng cao thu nhập cho đồng bào; mở rộng thị trường xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ sản phẩm là thế mạnh của vùng miền núi như gỗ và các sản phẩm từ gỗ, đồ thủ công mỹ nghệ;... Đặc biệt là việc thúc đẩy thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, tập trung vào các lĩnh vực thế mạnh của vùng; ưu tiên dự án nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, chuyển giao những tiến bộ kỹ thuật có giá trị kinh tế từ việc nhân giống các loại cây trồng, vật nuôi mới, dự án phù hợp với nhu cầu, trình độ và điều kiện cụ thể của vùng DTTS.

Ở cấp độ địa phương, huyện Sa Pa tỉnh Lào Cai đến năm 2018 có 72 dự án về lĩnh vực nông nghiệp, được triển khai thành 2 loại hình, gồm tiểu dự án sinh kế và hỗ trợ dịch vụ sản xuất; tiểu dự án hỗ trợ các hoạt động phát triển kinh tế xã hội cho phụ nữ. Cụ thể, với tiểu dự án sinh kế hỗ trợ dịch vụ sản xuất có 18 mô hình nuôi dê theo nhóm, 9 mô hình nuôi lợn giống địa phương, 9 mô hình nuôi gia cầm, 1 mô hình bảo tồn cây thuốc dùng để tắm, 1 mô hình trồng cây địa lan, 1 mô hình trồng cây atiso trên đất nương.

Ở Đắc Lắc, nông nghiệp của tỉnh được hưởng lợi từ các dự án: *Đa dạng hóa nông nghiệp, Dự án cạnh tranh nông nghiệp (ACP), Dự án chuyển đổi nông nghiệp bền vững (VnSAT), Dự án phát triển hạ tầng phục vụ sản xuất cho các tỉnh Tây Nguyên*. Các dự án đã đóng góp rất lớn cho sự phát triển nông nghiệp và kinh tế của tỉnh những năm qua, nhất là có tác động, nâng cao thu nhập tới hàng ngàn hộ nông dân, đặc biệt hộ đồng bào DTTS tại chỗ và phụ nữ. Dự án đa dạng hóa nông nghiệp (giai đoạn 1999 - 2006), được hỗ trợ vốn, kỹ thuật phát triển cao su tiêu điện cho 3.000 hộ nông dân của tỉnh, mà đa số là hộ đồng bào DTTS.

- *ODA đối với phát triển giáo dục và đào tạo*: Trong giáo dục và đào tạo, tất cả các cấp học ở vùng DTTS đều nhận được sự hỗ trợ thông qua các chương trình và dự án ODA, giúp tăng cường năng lực dạy và học, hỗ trợ trẻ em bị thiệt thòi được đến trường, đẩy mạnh giáo dục cho tất cả mọi người.

Tỉnh Lào Cai trong giai đoạn 2014 - 2018 được tiếp nhận 9 chương trình, dự án ODA đầu tư cho giáo dục với tổng số vốn 433 tỷ đồng. Trong bối cảnh Lào Cai còn nhiều khó khăn, việc thực hiện các chương trình dự án từ nguồn vốn ODA đã tác động tích cực cho sự nghiệp phát triển giáo dục, từng bước kiên cố hóa, chuẩn hóa trường học, lớp học; tăng cường khả năng tiếp cận tính công bằng trong giáo dục cho trẻ em vùng cao khó khăn, nâng cao chất lượng giáo dục toàn diện trên địa bàn.

- *ODA và phát triển y tế*: Nguồn vốn ODA đã chiếm tỷ lệ hỗ trợ quan trọng cho các chương trình y tế quốc gia như tăng cường cơ sở vật chất và kỹ thuật cho công tác khám và chữa bệnh, nâng cao chất lượng dịch vụ y tế, xây dựng cơ sở sản xuất kháng sinh, trung tâm truyền máu quốc gia,...

UNICEF có chương trình hỗ trợ tăng cường chăm sóc phát triển trẻ em toàn diện. Chương trình được thực hiện từ năm 2017 - 2021, với dự án cấp quốc gia (tại Hà Nội) và 3 tỉnh trọng điểm ở vùng DTTS là Gia Lai, Kon Tum và Điện Biên. Dự án can thiệp chăm sóc sớm toàn diện được triển khai lồng ghép tại cộng đồng và tuyên y tế cơ sở để nâng cao năng lực của cán bộ y tế tuyến trung ương và tỉnh; thực hiện chiến lược truyền thông thay đổi hành vi lồng ghép nhằm nâng cao nhận thức, thúc đẩy hành vi chăm sóc sức khỏe bà mẹ, trẻ em, tiêm chủng mở rộng, dinh dưỡng, nước sạch, vệ sinh môi trường. Về hạn mức vốn của dự án, vốn ODA không hoàn lại là 5.119.595 USD; vốn đối ứng của Chính phủ Việt Nam về tiền mặt 16.036.659.088 đồng, và hiện vật tương đương 8.056.332.000 đồng (gồm cơ sở hạ tầng kỹ thuật, đội ngũ cán bộ quản lý và chuyên môn sẵn có).

Ngoài ra, lĩnh vực y tế dự phòng và lâm sàng phòng chống sốt rét cấp tỉnh và cấp vùng, vốn được vay từ dự án ODA cũng rất quan trọng. Bình Phước - một trong 4 tỉnh thuộc vùng DTTS được Viện Sốt rét côn trùng và ký sinh trùng Trung ương (Bộ Y tế) xác định có ký sinh trùng sốt rét kháng Artemisinin ở Việt Nam. Theo kết quả nghiên cứu các năm 2010 - 2016, tỷ lệ tồn tại ký sinh trùng sốt rét vào ngày thứ 3 điều trị (D3) ở tỉnh Bình Phước liên tục tăng ở mức báo động (có tỷ lệ ký sinh trùng sốt rét dương tính D3 >10%). Do đó, tỉnh đã triển khai thực hiện chương trình ứng phó khẩn cấp với sốt rét kháng Artemisinin tại Tiểu vùng sông Mê Kông (GMS) theo khung hành động khu vực giai đoạn 2013 - 2015, tham gia thực hiện Dự án “Sáng kiến khu vực ngăn chặn sốt rét kháng thuốc Artemisinin” do Quỹ Toàn cầu phòng chống AIDS, lao và sốt rét tài trợ. Nhờ sự tài trợ này, sốt rét kháng thuốc Artemisinin ở Bình Phước đã được khống chế vào năm 2017 (Sở Y tế tỉnh Bình Phước, 2018).

- *ODA đối với bảo vệ và phát triển môi trường bền vững*: Trong lĩnh vực môi trường cũng có rất nhiều chương trình, dự án được sử dụng vốn vay ODA. Chẳng hạn như Chương trình “Mở rộng quy mô vệ sinh và nước sạch nông thôn” dựa trên kết quả vay vốn Ngân hàng Thế giới (WB), với tổng kinh phí hơn 225 triệu USD, được thực hiện từ năm 2016 - 2020 tại 21 tỉnh còn nhiều khó khăn về nguồn nước sinh hoạt cũng như nề nếp vệ sinh môi trường, nhất là ở những nơi thuộc vùng đồng bào DTTS. Hiệu quả kinh tế mà chương trình đã và sẽ đem lại là giảm gánh nặng hàng ngày phải đi lấy nước xa khu dân cư, đặc biệt là các hộ cư dân vùng ven biển, hộ đồng bào DTTS ở các tỉnh miền núi. Việc cung cấp nước sạch ở những vùng khan hiếm nước sẽ giảm chi phí sử dụng nước và góp phần cải thiện điều kiện kinh tế - xã hội. Người dân nông thôn khi tiếp cận với nguồn nước sạch và điều kiện vệ sinh được cải thiện sẽ làm giảm tình trạng bệnh tật trong khu dân cư, nhất là các bệnh liên quan đến nguồn nước và vệ sinh như thương hàn, tiêu chảy, lỵ, sốt rét, tả, phụ khoa và một số bệnh thường gặp đối với trẻ em, phụ nữ; giảm chi phí khám chữa bệnh cho gia đình và xã hội; tăng cường sức khỏe người dân.

Hiệu quả xã hội mà chương trình đem lại là việc sử dụng nước sạch, nhà tiêu hợp vệ sinh, thực hiện thói quen vệ sinh an toàn và giữ gìn môi trường xanh - sạch - đẹp, góp phần đảm bảo sức khỏe cho cộng đồng dân cư, nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân

nông thôn. Qua đó, nâng cao nếp sống văn hoá, văn minh, có ý thức giữ gìn và bảo vệ môi trường. Xóa bỏ dần tập quán thiếu vệ sinh của người dân nông thôn, đồng bào DTTS, nhất là việc sử dụng trực tiếp nước sông, suối đang bị ô nhiễm trong sinh hoạt. Kết quả kinh tế - xã hội của chương trình, dự án sử dụng vốn ODA còn góp phần hạn chế sự chênh lệch về điều kiện sinh hoạt giữa nông thôn và đô thị, giữa đồng bằng và miền núi, đồng thời làm giảm di dân ồ ạt vào đô thị và di cư tự do ở các vùng khan hiếm nước.

Giai đoạn 2006 - 2010, tỉnh Bình Phước đã đầu tư hoàn thiện hệ thống cung cấp nước sinh hoạt cho toàn bộ nội thị xã Đồng Xoài (công suất 4.000m<sup>3</sup>/ngày đêm) và tiếp tục triển khai dự án nâng cấp hệ thống cấp nước với công suất 20.000m<sup>3</sup>/ngày đêm, tổng vốn đầu tư 15,768 triệu USD. Bên cạnh đó, tỉnh cũng tiếp nhận triển khai dự án đầu tư hệ thống thoát nước và xử lý nước thải công suất 10.000m<sup>3</sup>/ngày đêm với tổng vốn đầu tư 17,5 triệu USD. Việc đầu tư hệ thống cấp nước và xử lý nước thải sinh hoạt đã góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân thị xã Đồng Xoài thông qua nâng cao chất lượng nguồn nước sạch và vệ sinh môi trường từ vốn ODA.

## **2. Tác động của các chương trình, dự án ODA đến phát triển kinh tế - xã hội ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi Việt Nam và một số vấn đề đặt ra**

### **2.1. Tác động các chương trình, dự án ODA đến phát triển kinh tế - xã hội ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi**

Trước Đổi mới năm 1986, nền kinh tế ở vùng DTTS và miền núi nước ta mang đậm tính tự cung tự cấp. Những năm đổi mới theo hướng xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, các chương trình, dự án ODA đã có vai trò lớn để kết nối vùng miền núi và DTTS với thị trường cả nước và quốc tế, chủ yếu qua hệ thống giao thông, thông tin liên lạc; qua các vùng nguyên liệu chuyên canh và đáp ứng nhu cầu tiêu thụ của người dân ngày một nâng cao. Lợi ích lớn nhất của vốn vay nước ngoài là cải thiện cán cân thanh toán. Vốn này có thể cung cấp những khoản vay dài hạn để đáp ứng nhu cầu nhập khẩu các hàng hóa đầu tư, giảm áp lực lên cán cân vãng lai trong ngắn và trung hạn, cho đến khi năng lực sản xuất nội địa được củng cố. Vì vậy, ODA đã góp phần tạo nên sự chuyển biến từ nền kinh tế tự cấp sang nền kinh tế bước đầu gắn với sản xuất hàng hóa ở vùng DTTS và miền núi.

Với sự hỗ trợ đa dạng của các chương trình, dự án ODA về nông lâm nghiệp, công nghiệp, tiểu thủ công, du lịch, dịch vụ, đã tạo ra sự chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế của đồng bào các DTTS từ nông - lâm - ngư nghiệp sang cơ cấu nông - lâm - ngư nghiệp - thương mại - dịch vụ. Hoạt động thương mại không chỉ là nghề độc lập mà còn gắn với nông, lâm, ngư nghiệp có sản xuất hàng hóa. Cơ cấu này có thể khác nhau về mức độ ở những khu vực và địa phương cụ thể, song đã giúp chuyển đổi cơ cấu kinh tế và giữ ổn định xã hội ở vùng DTTS và miền núi nước ta trong hơn 30 năm đổi mới đất nước, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Ngoài hiệu quả phát triển kinh tế, nguồn vốn ODA còn góp phần đáng kể về y tế, giáo dục, bảo vệ môi trường ở vùng miền núi và DTTS trong hơn 30 năm Đổi mới đất nước. Với

việc đầu tư có hiệu quả của các chương trình, dự án ODA kết hợp với các chương trình phát triển giáo dục của Chính phủ, về cơ bản đã không còn tình trạng trường lớp tạm bợ ở vùng này; giáo viên và học sinh đều được trợ giúp thiết thực. Điều đó góp phần cho việc phổ cập giáo dục, xóa mù chữ và đào tạo nguồn nhân lực đối với đồng bào DTTS. Nhờ đó, chất lượng giáo dục ở vùng DTTS và miền núi nâng cao hơn trước Đổi mới.

Về y tế và chăm sóc sức khỏe cộng đồng, từ sử dụng hiệu quả vốn ODA và vốn đối ứng của Chính phủ, cơ sở vật chất và nguồn nhân lực cho ngành y tế được đầu tư nhiều hơn. Qua các chương trình vận động, giáo dục, giúp đỡ người dân và học sinh thực hiện vệ sinh, phòng bệnh, đã giúp đồng bào DTTS số tiếp cận và hưởng lợi tốt hơn với dịch vụ y tế công.

Nhờ vốn ODA, qua đầu tư trồng rừng, khoanh nuôi bảo vệ rừng, các chương trình, dự án quốc tế đã giúp người dân phát triển và tăng độ che phủ của rừng, tạo thu nhập từ hoạt động này. Trên cơ sở hoạt động trực tiếp và gián tiếp, các chương trình, dự án quốc tế vốn ODA còn giúp nâng cao kỹ năng làm việc của cán bộ chương trình, dự án; nâng cao kỹ thuật trong sản xuất và dịch vụ, khả năng tổ chức sản xuất, tổ chức cuộc sống cho người dân.

## **2.2. Một số vấn đề đặt ra**

Hơn 20 năm Việt Nam tiếp nhận ODA cho vùng DTTS và miền núi cho thấy nhiều đóng góp của nguồn vốn này đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; song việc thu hút, quản lý, sử dụng ODA cũng bộc lộ hạn chế, thể hiện ở những điểm mang tính vấn đề đặt ra như sau:

*Một là*, năng lực hấp thụ nguồn vốn ODA chưa đáp ứng yêu cầu. Có thể nhìn nhận thực trạng này thông qua tỷ lệ giải ngân so với nguồn vốn ODA đã ký kết trong hơn 20 năm qua của cả nước trong đó có vùng DTTS và miền núi chỉ đạt khoảng 67%.

*Hai là*, thiết kế của một số chương trình, dự án ODA chưa sát với thực tế Việt Nam nói chung, của các địa phương ở vùng DTTS và miền núi nói riêng. Một số dự án ODA thí điểm những mô hình phát triển như tín dụng quy mô nhỏ, quản lý và kinh doanh nước sạch, phát triển sinh kế, bảo vệ và phát triển rừng, nhưng chỉ hoạt động khi còn dự án mà không thể nhân rộng, áp dụng trong thực tế sau khi dự án kết thúc. Cùng một lĩnh vực như xóa đói giảm nghèo, những nhà tài trợ áp dụng các mô hình khác nhau, dẫn đến trùng lặp, kém hiệu quả, lãng phí nguồn lực của địa phương cũng như của nhà tài trợ.

*Ba là*, việc lồng ghép các chương trình, dự án của Chính phủ trên địa bàn với các chương trình, dự án ODA nhiều khi trùng lặp với những nội dung gần nhau làm hạn chế hiệu quả nguồn vốn.

*Bốn là*, một số bộ, ngành và địa phương để xảy ra những vụ việc vi phạm các quy định quản lý ODA của Chính phủ và của nhà tài trợ; có biểu hiện thất thoát, lãng phí gây ảnh hưởng đến uy tín quốc gia.

*Năm là*, sự phối hợp trong nội bộ các bộ, ngành, giữa Trung ương và địa phương với các nhà tài trợ chưa thông suốt, nhất là những lĩnh vực có sự tham gia của nhiều nhà tài trợ hoặc các chương trình, dự án đa ngành, đa cấp, đa mục tiêu.

*Sáu là*, khâu tổ chức quản lý một số dự án còn thiếu chuyên nghiệp. Năng lực, trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ tham gia quản lý dự án còn hạn chế, nhất là ở các địa phương. Nhân sự các ban quản lý dự án thường không ổn định, nhiều trường hợp hoạt động kiêm nhiệm. Công tác đào tạo quản lý dự án chưa thực hiện thường xuyên, hệ thống, bài bản.

*Bảy là*, dự án ODA được triển khai thường phụ thuộc vào nước ngoài, vào chính các nhà tài trợ. Có những đối tác yêu cầu phía Việt Nam khi nhận dự án ODA phải hướng dự án đó cho các công ty của nước họ thực hiện.

*Tám là*, giải ngân vốn ODA gặp nhiều khó khăn mà chủ yếu là do nhà thầu lập và trình chủ đầu tư hồ sơ thanh toán phần khối lượng công việc, tiến độ thực hiện dự án chậm dẫn đến khối lượng nghiệm thu ít, giải ngân chậm; sự thay đổi về cơ chế, chính sách, đặc biệt là công tác giải phóng mặt bằng ở các địa phương còn là rào cản lớn.

### **Kết luận**

ODA là nguồn hỗ trợ của Chính phủ, các Tổ chức quốc tế và liên Chính phủ dành cho các nước nghèo, đang phát triển. Do vậy, Chính phủ nước tiếp nhận phải có trách nhiệm điều phối, sử dụng ODA với nhận thức sâu sắc rằng, nhân dân sẽ là người gánh chịu cái giá phải trả cho sự thất bại nếu vốn ODA không được sử dụng hiệu quả. Trong cấu trúc ngân sách tài chính quốc gia, ODA là một nguồn lực bên ngoài rất quan trọng, song không thể thay thế được nguồn lực trong nước ở cấp độ quốc gia cũng như trong phạm vi một lĩnh vực cụ thể. Vì thế, cần phải coi ODA là một chất xúc tác, một nguồn lực bổ sung cho quá trình phát triển.

Như vậy, cần coi ODA là nguồn lực bên ngoài để bổ sung chứ không thay thế nguồn lực nội sinh cho phát triển ở cấp độ quốc gia, ngành, địa phương, đơn vị thụ hưởng. ODA không phải là "thứ cho không" mà là vay nợ nước ngoài theo các điều kiện ưu đãi, gắn với uy tín, trách nhiệm quốc gia trong quan hệ với cộng đồng tài trợ quốc tế, đòi hỏi trách nhiệm rất cao của Chính phủ nước tiếp nhận trước dư luận trong nước và dư luận nước tài trợ.

Những thành tựu về cải cách đổi mới, phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập kinh tế quốc tế là cơ sở quan trọng tạo dựng niềm tin của cộng đồng quốc tế, là tiền đề bảo đảm cho sự thành công của việc vận động và thu hút ODA trong giai đoạn tới ở nước ta. Bởi vì nguồn vốn ODA đã đóng vai trò quan trọng trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường, thực hiện chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước ta trong hơn 30 năm Đổi mới.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Bộ Giao thông vận tải (2019), *Chương trình xây dựng cầu dân sinh vùng dân tộc thiểu số của Chính phủ: Nhịp cầu nối những bờ vui*, trên trang <http://mt.gov.vn/vn/tin->

tuc/60381/chuong-trinh-xay-dung-cau-dan-sinh-vung-dan-toc-thieu-so-cua-chinh-phu--nhip-cau-noi-nhung-bo-vui!.aspx (Truy cập ngày 20/2/2020).

2. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, UNDP, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam (2018), *Báo cáo nghèo đa chiều ở Việt Nam: Giảm nghèo ở tất cả các chiều cạnh để đảm bảo cuộc sống có chất lượng cho mọi người*, Hà Nội.

3. Bộ Tài chính (2017), *Báo cáo tình hình tiếp nhận và sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi năm 2017*, Hà Nội.

4. Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ (2013), *Chiến lược hợp tác phát triển quốc gia tại Việt Nam 2014 - 2018*, Hà Nội.

5. Ngân hàng Thế giới (2011), *Ngân hàng Thế giới đồng hành cùng Việt Nam trên đường phát triển*, Hà Nội.

6. Ngân hàng Thế giới (2018), *Bước tiến mới: Giảm nghèo và thịnh vượng chung ở Việt Nam*, Hà Nội.

7. Sở Y tế tỉnh Bình Phước (2018), *Báo cáo tình hình y tế tỉnh Bình Phước năm 2017*, Bình Phước.

8. Thủ tướng Chính phủ (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*”, Quyết định số 251/QĐ-TTg.

9. Ủy ban dân tộc (2013), *Báo cáo kết quả rà soát chính sách dân tộc giai đoạn 2006 - 2012, đề xuất chính sách giai đoạn 2013 - 2016, định hướng đến năm 2020*, Báo cáo số 07/BC-UBDT trình Thủ tướng Chính phủ, ngày 18/1/2013.

10. Ủy Ban Dân tộc (2016), *Tình hình kinh tế - xã hội vùng dân tộc và miền núi, kết quả thực hiện các chính sách dân tộc năm 2016; nhiệm vụ năm 2017*, Báo cáo tổng kết.

11. Ủy Ban Dân tộc (2018), *Báo cáo Sơ kết 5 năm thực hiện Nghị quyết số 2214/QĐ-TTg ngày 14/11/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án "Tăng cường hợp tác quốc tế hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số"*, Hà Nội.

12. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2014), *Đổi mới thể chế quản lý, sử dụng và giám sát vốn ODA nhằm tăng cường tính bền vững của nợ nước ngoài và nợ quốc gia Việt Nam trong giai đoạn phát triển mới 2013 - 2020*, Hà Nội.

13. UBND tỉnh Đắk Lắk - Bộ Kế hoạch và Đầu tư - Ngân hàng Thế giới (2013), *Dự án Giảm nghèo Khu vực Tây Nguyên tại Đắk Nông, Đắk Lắk, Gia Lai, Kon Tum, Quảng Ngãi và Quảng Nam*, Báo cáo Nghiên cứu khả thi tỉnh Đắk Lắk, bản đánh máy, lưu tại Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Đắk Lắk.

14. Viện Khoa học xã hội Việt Nam (2011), *Giảm nghèo ở Việt Nam: Thành tựu và Thách thức*, Hà Nội.