

MỘT SỐ THÀNH TỰU VÀ HẠN CHẾ TRONG THU HÚT, SỬ DỤNG VỐN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC Ở VÙNG DÂN TỘC THiểu SỐ VÀ MIỀN NÚI VIỆT NAM

TS. Trần Minh Hằng

Viện Dân tộc học

Email: hangtranminh@yahoo.com

Tóm tắt: Bài viết phân tích một số thành tựu và hạn chế sau gần 30 năm thu hút, sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi (DTTS&MN) nước ta. Theo đó, các chương trình, dự án từ vốn ODA đã trợ giúp cải thiện cơ sở vật chất, nâng cao chất lượng cuộc sống và năng lực sản xuất ở vùng DTTS&MN, góp phần hỗ trợ công cuộc xóa đói giảm nghèo, kiểm soát ô nhiễm môi trường tại các địa phương thuộc vùng dự án, ... Tuy vậy, quá trình thu hút, sử dụng vốn ODA còn có những hạn chế nhất định về thể chế, chính sách, thủ tục trong quản lý các chương trình, dự án. Hơn nữa, cơ sở hạ tầng ở vùng DTTS&MN còn khó khăn, sự chậm trễ giải ngân vốn và thực hiện dự án, sự cắt giảm nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của nước ngoài... đã dẫn đến hiệu quả của một số chương trình, dự án chưa cao. Điều này đặt ra yêu cầu tìm kiếm nguồn vốn bổ sung, có giải pháp phù hợp để nâng cao hiệu quả của các chương trình, dự án từ các nguồn vốn hỗ trợ quốc tế trong thời gian tới.

Từ khóa: Vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vùng dân tộc thiểu số và miền núi, Việt Nam.

Abstract: The article analyzes several achievements and limitations after nearly 30 years of attracting and using official development assistance (ODA) funds in ethnic minority and mountainous areas in our country. Accordingly, ODA-funded programs and projects have helped to improve infrastructure facilities, quality of life and production capacity in ethnic minority and mountainous areas, contribute to supporting poverty reduction and hunger alleviation and environmental pollution control in the project areas. However, the process of attracting and using ODA capital still has certain limitations in terms of institutions, policies, and procedures in project management. Moreover, the infrastructure in the ethnic minority and mountainous areas is still inadequate, the delay in budget disbursement and slow project implementation, the reduction in ODA and foreign concessional loans, etc. have led to the ineffectiveness of some programs and projects. These facts pose a requirement to seek additional capital sources and suitable solutions to improve the effectiveness of programs and projects funded by international support sources in the coming time.

Keywords: Official development assistance, ethnic minority and mountainous areas, Vietnam.

Ngày nhận bài: 23/6/2021; ngày gửi phản biện: 30/6/2021; ngày duyệt đăng: 14/8/2021.

Mở đầu

Đến nay, vùng DTTS&MN không chỉ khó khăn về kinh tế, khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, cơ sở hạ tầng..., mà còn khó khăn về các nguồn lực cho phát triển. Đảng và Nhà nước luôn quan tâm, cố gắng huy động mọi nguồn lực cho phát triển vùng DTTS&MN, hướng tới mục tiêu "không ai bị bỏ lại phía sau". Do điều kiện nguồn lực trong nước còn hạn chế, việc huy động nguồn vốn quốc tế, đặc biệt là nguồn vốn ODA cho phát triển được xác định là nguồn lực quan trọng góp phần thay đổi diện mạo kinh tế - xã hội vùng DTTS&MN, trở thành một trong những chính sách ưu tiên trong Chiến lược công tác dân tộc giai đoạn mới.

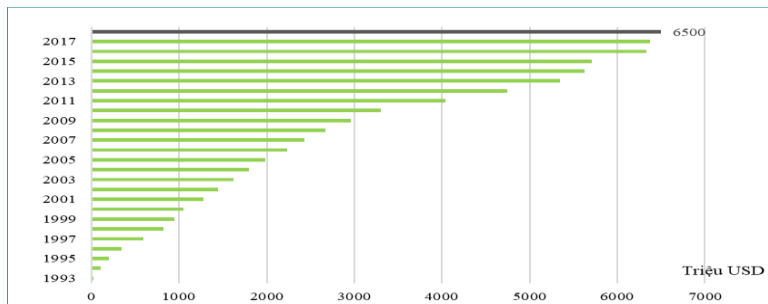
Những năm qua, vùng DTTS&MN nước ta đã có sự chuyển biến tích cực, kinh tế phát triển nhanh, đời sống của đồng bào ngày càng nâng lên, an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội được giữ vững. Có được những thành tựu đó là nhờ chủ trương, chính sách đúng đắn của Đảng và Nhà nước, sự nỗ lực của toàn dân, các ngành các cấp và sự đồng tình, hỗ trợ của bạn bè quốc tế. Tuy chỉ chiếm tỷ trọng gần 3% so với GDP (giai đoạn 2016 - 2020) nhưng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài đã hỗ trợ Việt Nam phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội, giảm nghèo có hiệu quả (Ngân hàng Thế giới, 2018; Thủ tướng Chính phủ, 2020). Bên cạnh những thành công đó, việc thu hút, quản lý, sử dụng nguồn vốn này vẫn còn tồn tại một số hạn chế. Dựa vào nguồn số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và kết quả nghiên cứu của đề tài cấp Nhà nước *“Đánh giá hiệu quả, tác động của chương trình, dự án của các tổ chức quốc tế thực hiện ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi từ năm 1990 đến nay”*, do Ủy ban Dân tộc quản lý, Viện Dân tộc học chủ trì, TS. Trần Minh Hằng làm chủ nhiệm (2018-2020), bài viết phân tích một số thành tựu và hạn chế sau gần 30 năm thu hút, sử dụng nguồn vốn ODA ở vùng DTTS&MN nước ta.

1. Kết quả thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA ở vùng DTTS&MN

Năm 1993 là dấu mốc quan trọng về thu hút vốn ODA của Việt Nam kể từ khi đất nước mở cửa, thực hiện công cuộc Đổi mới; sau gần 30 năm kêu gọi hỗ trợ phát triển chính thức, lượng vốn ODA huy động cho vùng DTTS&MN Việt Nam đã tăng dần lên. Tính đến năm 2018, đã có 1.400 dự án ODA được ký kết, triển khai ở vùng DTTS&MN, tương ứng khoảng 6,5 tỷ USD, chiếm 7,6% tổng vốn ODA vào Việt Nam (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2018). Các dự án này đã góp phần giải quyết khó khăn, giảm nghèo, nâng cao chất lượng cuộc sống và phát triển bền vững các địa phương vùng DTTS&MN Việt Nam trong những năm qua.

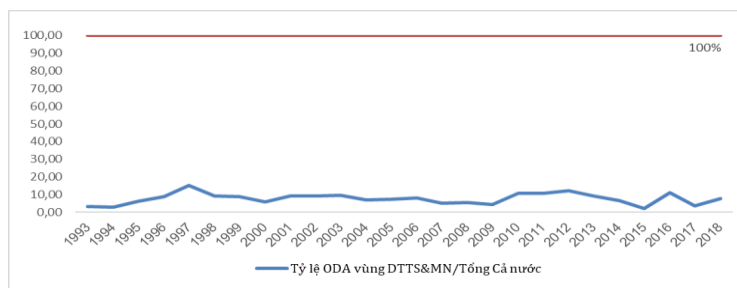
Tuy vậy, tổng vốn ODA và vốn vay ưu đãi cho khu vực DTTS&MN là rất nhỏ so với cả nước. Mặc dù số lượng vốn ODA, vốn vay ưu đãi tích lũy cho vùng DTTS&MN ngày càng tăng, nhưng so với cả nước thì con số này rất khiêm tốn. Tính đến năm 2018, trong khi vốn ODA và vốn vay trên cả nước đạt trên 85 tỷ USD thì ODA và vốn ưu đãi cho các tỉnh DTTS&MN chỉ đạt khoảng 6,5 tỷ USD, tương đương 7,6% (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2018).

Biểu đồ 1: Tổng vốn ODA lũy kế cho vùng DTTS&MN Việt Nam giai đoạn 1993 - 2018



Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (1993 - 2018)

Biểu đồ 2: Tỷ trọng vốn ODA, vốn vay ưu đãi vùng DTTS&MN so với cả nước

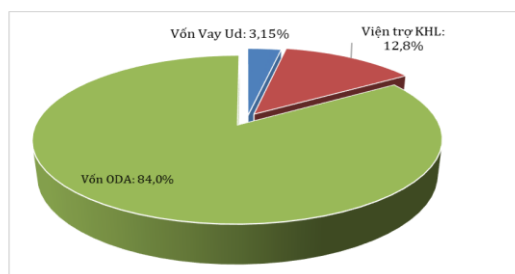


Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (1993 - 2018)

Điều này xuất phát từ nhiều nguyên nhân, nhưng chủ yếu do nhiều địa phương không đáp ứng được các điều kiện vay vốn do nhà tài trợ yêu cầu, kể cả đặc điểm là vùng khó khăn nên ít hấp dẫn các nhà tài trợ, đặc biệt là các nhà tài trợ song phương.

Xét về tính chất dòng vốn, trong tổng vốn ODA, vốn vay ưu đãi tại vùng DTTS&MN, tính trung bình giai đoạn 1993 - 2018, tỷ lệ vốn ODA chiếm 84% (tương ứng khoảng 5,5 tỷ USD); viện trợ không hoàn lại chiếm 12,8%; vốn vay ưu đãi chỉ chiếm một tỷ lệ rất nhỏ là 3,15% (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2018).

Biểu đồ 3: Cơ cấu vốn ODA theo tính chất ưu đãi vùng DTTS&MN 1993 - 2018

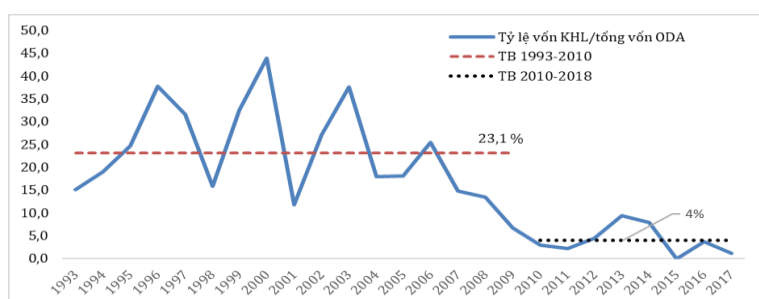


Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (1993 - 2018)

Vùng DTTS&MN có tỷ lệ hộ nghèo cao, đời sống nhân dân còn hạn chế nên việc sử dụng vốn viện trợ không hoàn lại ở khu vực này được ưu tiên cho các lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, phát triển nông nghiệp và nông thôn, cải thiện sinh kế và điều kiện sinh hoạt cho người dân. So với cả nước, tỷ lệ vốn viện trợ không hoàn lại ở vùng DTTS&MN lớn hơn mức chung cả nước (vốn viện trợ không hoàn lại của cả nước chiếm 8,2% tổng vốn ODA và vốn vay ưu đãi, trong đó 89,8% là vốn ODA và khoảng 2% là vốn vay ưu đãi). Điều này phù hợp với tình hình thực tế, bởi địa bàn các tỉnh DTTS&MN vô cùng khó khăn, các dự án hỗ trợ phát triển không hoàn lại giữ vai trò quan trọng trong huy động vốn cho phát triển và nâng cao mức sống của người dân (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2018).

Song, tính ưu đãi các khoản vay ODA, vốn vay ưu đãi đã giảm nhanh từ năm 2010 đến nay. Tỷ lệ vốn viện trợ không hoàn lại giảm từ 23,1% (tỷ lệ trung bình của giai đoạn 1993 - 2010) xuống còn khoảng 4% tổng vốn ODA, vốn vay ưu đãi cho vùng DTTS&MN giai đoạn 2010 - 2018. Từ năm 2015 đến nay, số viện trợ không hoàn lại tiếp tục giảm, còn khoảng 1,2% năm 2017 (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2018b).

Biểu đồ 4: Tỷ lệ vốn viện trợ không hoàn lại vùng DTTS&MN đã giảm nhanh

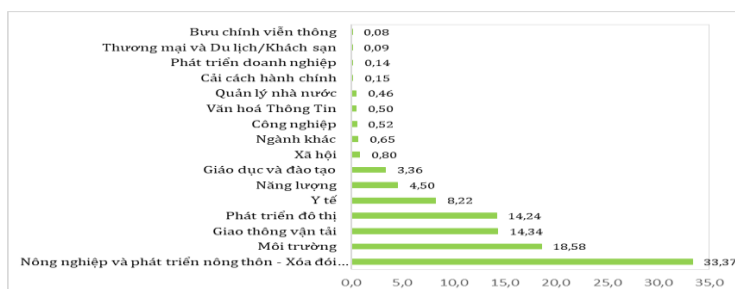


Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (1993 - 2018)

Lĩnh vực ưu tiên vốn ODA, vốn vay hỗ trợ vùng DTTS&MN được huy động và sử dụng lớn nhất là nông nghiệp, phát triển nông thôn và xóa đói giảm nghèo; môi trường; giao thông vận tải; y tế; năng lượng; giáo dục và đào tạo. Đây đều là các lĩnh vực có ý nghĩa về hỗ trợ phát triển khu vực nghèo, khu vực miền núi, vùng dân tộc thiểu số... do đời sống người dân nơi đây rất khó khăn, điều kiện chăm sóc sức khỏe, giáo dục và đào tạo còn nhiều hạn chế. Tỷ lệ vốn ODA tài trợ cho các ngành, lĩnh vực vùng DTTS&MN cụ thể như sau:

Thứ nhất, với mục tiêu trước hết là xóa đói giảm nghèo, nâng cao đời sống và phát triển kinh tế vùng DTTS&MN, lĩnh vực được ưu tiên đầu tư vốn ODA lớn nhất là nông nghiệp, phát triển nông thôn và xóa đói giảm nghèo. Tính chung cả giai đoạn 1993 - 2018, lĩnh vực này đã thu hút khoảng 2,1 tỷ USD vốn ODA, chiếm 35,8% tổng vốn ODA của vùng DTTS&MN Việt Nam, góp phần làm thay đổi đáng kể mức sống, điều kiện kinh tế của đồng bào DTTS&MN.

Biểu đồ 5: Tỷ lệ vốn ODA tài trợ cho các ngành, lĩnh vực thuộc vùng DTTS&MN giai đoạn 1993 - 2018



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2013 - 2018)

Thứ hai, Việt Nam là một trong 6 quốc gia trên thế giới chịu tác động mạnh nhất do biến đổi khí hậu, nước biển dâng, mưa bão, lũ lụt, hạn hán..., đã và đang đe dọa cuộc sống hàng ngày của người dân, nhất là người nghèo ở các vùng nông thôn, miền núi, người dân tộc thiểu số (DTTS) với khả năng chống chịu, thích ứng hạn chế. Đồng thời, do đời sống của đồng bào DTTS&MN còn nhiều khó khăn nên vấn đề vệ sinh môi trường chưa được đảm bảo. Do đó, môi trường và thích ứng với biến đổi hậu vùng DTTS&MN trở thành một trong những lĩnh vực được ưu tiên thu hút, sử dụng vốn ODA. Tính chung cả giai đoạn 1993 - 2018, tỷ lệ vốn ODA đầu tư cho lĩnh vực này chiếm đến 21,7% tổng vốn ODA cho vùng DTTS&MN.

Thứ ba, nhằm phát triển cơ sở hạ tầng đồng bộ, khắc phục khó khăn về địa hình và tăng cường khả năng kết nối với các địa phương phát triển, chiến lược thu hút và sử dụng vốn ODA cho vùng DTTS&MN đã hướng đến các dự án giao thông vận tải quy mô vốn lớn. Theo đó, lĩnh vực giao thông vận tải là ngành thứ ba nhận được sự ưu tiên đầu tư vốn ODA tại các địa phương vùng DTTS&MN. Tổng vốn ODA đầu tư vào lĩnh vực này khoảng 1,2 tỷ USD, chiếm 16% tổng vốn ODA cho vùng DTTS& MN giai đoạn từ năm 1993 đến 2018.

Thứ tư, các lĩnh vực y tế, năng lượng, giáo dục và đào tạo cũng được sử dụng vốn ODA nhằm nâng cao cuộc sống, giúp đồng bào DTTS&MN có điều kiện cải thiện và bắt kịp các địa phương khác về mức sống, chất lượng cuộc sống. Vốn ODA thu hút và sử dụng cho các lĩnh vực này chiếm khoảng 17% tổng vốn ODA đầu tư cho các địa phương vùng DTTS&MN.

Nhìn chung, việc thu hút và sử dụng vốn ODA thời gian qua cho vùng DTTS&MN Việt Nam đã có sự cải thiện nhất định. Tổng vốn và quy mô đầu tư của các dự án ODA hàng năm có xu hướng tăng nhanh. Chiến lược ưu tiên thu hút và sử dụng vốn ODA có sự phù hợp nhất định với đặc điểm của các địa phương vùng DTTS&MN.

Các tỉnh Cần Thơ, Nghệ An, Thanh Hóa, Sơn La, Lào Cai là 5 địa phương sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi lớn nhất. Trong đó, các dự án ODA, vốn vay ưu đãi tại Cần thơ có quy

mô lớn, vì tỉnh này có 39 dự án được triển khai với tổng vốn lên đến 802,5 triệu USD - lớn nhất trong các địa phương. Mặc dù Cần Thơ được xem là một trong những tỉnh ít khó khăn hơn so với các tỉnh khác trong cả nước, nhưng do quan điểm về hỗ trợ là đầu tư vào các vùng trung tâm để làm động lực kéo theo sự phát triển của các khu vực khác, trong khi Cần Thơ được coi là khu vực trung tâm của Đồng bằng sông Cửu Long nên nguồn vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng ở đây được đặc biệt ưu tiên.

Nếu xét theo vùng thì Trung du và miền núi phía Bắc với 14 tỉnh xếp vào nhóm DTTS&MN nên có tỷ lệ vốn ODA và vốn vay ưu đãi lớn nhất (40,42% tổng vốn ODA, vốn vay ưu đãi vùng DTTS&MN). Tiếp đến là khu vực Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung với 3 tỉnh DTTS&MN, chiếm 24,84%; Đồng bằng sông Cửu Long có 3 tỉnh DTTS&MN, chiếm 17,83%; Tây Nguyên có 5 tỉnh DTTS&MN là 12,8%; Đồng bằng sông Hồng có 01 tỉnh DTTS&MN chiếm 3,13%; Đông Nam bộ có 1 tỉnh DTTS&MN chiếm 0,99% tổng vốn ODA và vốn vay ưu đãi cho vùng DTTS&MN trên cả nước (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2018).

2. Thành tựu và hạn chế trong thu hút, sử dụng vốn ODA ở vùng DTTS&MN

2.1. Thành tựu trong thu hút, sử dụng vốn ODA và những lợi ích đối với phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS&MN

Do nguồn lực công còn hạn chế nên việc thu hút, sử dụng vốn ODA thời gian qua đã trở thành động lực lớn cho phát triển kinh tế - xã hội, mang lại nhiều lợi ích đối với vùng DTTS&MN. Các dự án ODA đã góp phần cải thiện cơ sở vật chất, nâng cao mức sống và năng lực sản xuất của đồng bào DTTS&MN, trực tiếp hỗ trợ xóa đói giảm nghèo tại các địa phương khó khăn thuộc vùng dự án; tạo sinh kế bền vững và thu hẹp dần khoảng cách thu nhập giữa các vùng miền; có tác động tích cực trong việc nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân như các dự án cấp điện, cấp nước sạch, thủy lợi, y tế, giáo dục, phát triển nông thôn; thúc đẩy bình đẳng giới trong cộng đồng; kiểm soát ô nhiễm môi trường, nâng cao nhận thức về bảo vệ môi trường trong cộng đồng, khai thác và sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên.

Do hưởng lợi từ các chương trình dự án có nguồn vốn ODA, ngày càng nhiều cư dân các DTTS tại những địa bàn khó khăn được tiếp cận với hệ thống điện, nước sạch, dịch vụ y tế cơ bản, vệ sinh môi trường; cơ sở giáo dục được nâng cấp, đáp ứng tốt hơn nhu cầu học tập của con em người DTTS; công tác chăm sóc sức khỏe cho đồng bào được cải thiện; nhiều người nghèo được hỗ trợ vay vốn, tập huấn các kỹ thuật nông nghiệp nhằm tăng thu nhập, xóa đói giảm nghèo. Các chương trình dự án từ nguồn vốn ODA đã hỗ trợ trực tiếp cho hàng ngàn hộ nghèo người DTTS trong dạy nghề, tìm kiếm việc làm, vay vốn làm ăn quy mô nhỏ. Cơ sở hạ tầng có nhiều chuyển biến với đường giao thông liên huyện, tỉnh, xã. Một phần nguồn vốn ODA không hoàn lại đã được sử dụng cho xóa đói giảm nghèo thông qua hỗ trợ thực hiện Chương trình 135 giai đoạn II, dự án phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn quy mô nhỏ tại các tỉnh miền núi phía Bắc, một số tỉnh Tây Nguyên; dự án tạo lập sinh kế

cho người nghèo DTTS ở nông thôn miền núi. Nguồn vốn ODA đã hỗ trợ phát triển hệ thống thủy lợi lớn góp phần điều hòa nguồn nước, phục vụ tưới tiêu, phòng chống lũ lụt và sản xuất điện năng, cung cấp nước sinh hoạt cho nhiều khu vực đồng bào DTTS. Ngoài ra, vốn ODA còn được huy động cho các dự án trồng rừng; nâng cao sản lượng, chất lượng, năng suất của một số cây trồng, vật nuôi có thế mạnh ở địa phương. Các lĩnh vực đầu tư từ các dự án ODA đa phương đã và đang làm thay đổi đáng kể diện mạo của vùng DTTS&MN, bao gồm cơ sở hạ tầng, y tế, giáo dục, xóa đói giảm nghèo, góp phần đạt được kế hoạch Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững.

Có thể thấy, thành tựu trong thu hút, sử dụng vốn ODA đối với phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS&MN nổi bật trong 3 lĩnh vực dưới đây:

- *Thu hút và sử dụng vốn ODA giúp cải thiện cơ sở hạ tầng*: Thời gian qua, nhiều dự án ODA đã được tập trung cho phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu thuộc các lĩnh vực giao thông, cấp thoát nước, giáo dục, y tế,... Việc xây dựng, cải tạo, nâng cấp các công trình hạ tầng như đường giao thông, cầu - cống, thủy lợi, nước sạch, bệnh viện, trường học đã được thực hiện. Nhờ đó, cơ sở hạ tầng, cơ sở vật chất tại nhiều địa phương được cải thiện; giúp cho việc đi lại, vận chuyển sản phẩm nông sản, hàng hóa, vật tư phục vụ sản xuất và đời sống của nhân dân trở nên dễ dàng hơn.

- *Nâng cao chất lượng cuộc sống và năng lực của đồng bào DTTS*: Thông qua các dự án ODA, nhất là những dự án trong các lĩnh vực y tế, giáo dục, môi trường và phát triển nông thôn, chất lượng cuộc sống của đồng bào DTTS nơi vùng sâu, vùng xa đã được cải thiện đáng kể. Ngày càng nhiều người DTTS tại những vùng khó khăn được tiếp cận với các dịch vụ y tế, giáo dục, nước sạch,... Công tác chăm sóc sức khỏe, trình độ văn hóa, đời sống tinh thần của cư dân vùng DTTS&MN được nâng lên rõ rệt. Tỷ lệ người dân ở vùng DTTS&MN được sử dụng nước sạch, nhà tiêu hợp vệ sinh đã tăng lên. Điều kiện vệ sinh môi trường được cải thiện, qua đó làm giảm tình trạng bệnh tật trong dân cư, nhất là các bệnh liên quan đến nguồn nước và vệ sinh như thương hàn, tiêu chảy, lỵ, sốt rét, tả,... Chênh lệch về mức sống và điều kiện sinh hoạt giữa các vùng, miền được thu hẹp dần.

- *Góp phần tích cực trong xóa đói giảm nghèo bền vững*: Thực tế cho thấy, Chương trình 135 qua các giai đoạn; các chương trình, dự án ODA tạo lập sinh kế cho người nghèo nông thôn, miền núi và đồng bào DTTS; các dự án hỗ trợ kỹ thuật nông nghiệp trực tiếp cho người dân và dự án dạy nghề, giúp đỡ người DTTS tìm kiếm việc làm, vay vốn làm ăn quy mô nhỏ... đã và đang được thực hiện đều mang lại kết quả tích cực. Nhiều người nghèo DTTS được hỗ trợ vay vốn, tập huấn các kỹ thuật nông nghiệp mới nhằm tăng năng lực sản xuất, nâng cao đời sống kinh tế để qua đó giảm nghèo bền vững. Điều này đã góp phần giúp Việt Nam hoàn thành mục tiêu về xóa đói giảm nghèo cùng cực và thiếu đói từ năm 2002. Tỷ lệ nghèo của Việt Nam nói chung đã giảm từ mức gần 60% những năm 1990 xuống còn

5,8% năm 2014 theo chuẩn nghèo của Việt Nam; và 20,7% theo chuẩn nghèo của quốc tế, vượt Mục tiêu Thiên niên Kỷ số 1 của Liên hiệp quốc trước 7 năm. Ở vùng DTTS&MN, số hộ nghèo có xu hướng giảm nhanh: năm 2017, theo chuẩn nghèo đa chiều, số hộ nghèo DTTS cả nước đã giảm 10,6%; năm 2018 mức giảm là 20%. Một số địa phương có tốc độ giảm hộ nghèo DTTS rất cao như Bắc Giang (22,4% năm 2018), Lào Cai (28,6%), Gia Lai (22,4%), Sóc Trăng (28,5%). Kết quả tích cực này góp phần thúc đẩy nhanh hơn quá trình thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng, địa phương (Chính phủ Việt Nam, 2018).

2.2. Những khó khăn, hạn chế trong thu hút và sử dụng vốn ODA vùng DTTS&MN

Sau gần 30 năm thu hút và sử dụng vốn ODA, vùng DTTS&MN đã đạt được nhiều thành tựu, mang lại nhiều lợi ích cho phát triển kinh tế - xã hội nơi đây. Song, quá trình thu hút, sử dụng vốn ODA thời gian qua cũng đã cho thấy một số hạn chế, khó khăn như sau:

Việt Nam đã nỗ lực hoàn thiện khuôn khổ thể chế, chính sách liên quan đến thu hút, quản lý, sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi, song đến nay hầu như chưa có những cơ chế đặc thù để thu hút, quản lý và sử dụng vốn ODA cũng như vốn vay ưu đãi dành riêng cho vùng DTTS&MN. Năm 2013, Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định 2214/QĐ-TTg phê duyệt đề án tăng cường hợp tác quốc tế hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào DTTS đã tạo sự thuận lợi hơn cho việc triển khai hợp tác quốc tế, huy động và sử dụng vốn ODA cho vùng DTTS&MN. Song, việc thực thi đề án đó vẫn còn một số vướng mắc, cụ thể là việc phân bổ nguồn vốn chưa đáp ứng được mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của vùng này; quy trình, thủ tục thực hiện các chương trình/dự án quốc tế còn rườm rà, phức tạp; tỷ lệ giải ngân chậm còn cao... (Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, 2014; Ủy ban Dân tộc, 2018).

Quy mô vốn ODA huy động, sử dụng cho vùng DTTS&MN tuy có xu hướng tăng, nhưng tổng vốn ODA dành cho các địa phương vùng này lại rất nhỏ và các dự án cũng có quy mô nhỏ; thu hút ODA theo các ngành, lĩnh vực chưa đồng bộ, toàn diện. Các nhà đầu tư nước ngoài thường quan tâm đầu tư nhiều vào khu vực có vị trí địa lý thuận lợi, nhiều tài nguyên quý giá, hệ thống kết cấu hạ tầng phát triển, nhiều nhân lực chất lượng cao, trong khi các địa bàn ở vùng DTTS&MN - nơi cần vốn để phát triển lại rất khó thu hút các nhà tài trợ. Nguyên nhân một phần do sự cách trở về địa lý, địa hình, cơ sở hạ tầng còn lạc hậu, khả năng thu hồi vốn chậm; vì thế đầu tư vào vùng DTTS&MN kém hấp dẫn, thu được lợi ích kinh tế thấp hơn so với đầu tư vào khu vực đồng bằng và đô thị. Phần khác do công tác xúc tiến, vận động tài trợ, đầu tư còn nhiều hạn chế khiến tỷ lệ đầu tư vào khu vực này rất thấp, chỉ chiếm khoảng 7,6% tổng vốn ODA trên cả nước trong thời qua (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2018).

Tốc độ giải ngân vốn còn chậm, nhiều dự án không đảm bảo tiến độ đã ký kết, làm giảm hiệu quả sử dụng vốn ODA với nhiều lý do như: (i) Ngân sách các tỉnh vùng DTTS&MN còn hạn hẹp nên việc bố trí vốn đối ứng cho các dự án gặp khó khăn, chủ yếu vẫn dựa vào hỗ trợ từ Trung ương; kế hoạch giao vốn, giải ngân vốn đối ứng một số chương trình,

dự án ODA (từ năm 2014 - 2018) Trung ương phân bổ là rất thấp, chưa đáp ứng nhu cầu tiến độ thực hiện các chương trình, dự án. (ii) Có sự vênh nhau giữa các quy định về đầu tư, trong đó có thêm một số ràng buộc theo quy định của luật đầu tư công, khiến thời gian chờ triển khai dự án bị kéo dài. (iii) Năng lực hấp thụ viện trợ nước ngoài của các địa phương vùng DTTS&MN còn hạn chế; nhiều dự án phải gia hạn, kéo dài thời gian thực hiện, chậm phát huy tác dụng (Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, 2014; Tô Ngọc Hưng và cộng sự, 2014).

Có không ít dự án, đặc biệt là các dự án hỗ trợ kỹ thuật nông nghiệp, hỗ trợ trực tiếp về giống cây trồng, vật nuôi sau khi kết thúc quá trình chuyển giao, các sản phẩm của dự án đã không thể tiếp tục duy trì (Trần Minh Hằng và Bùi Xuân Đỉnh, 2019).

Nhiều nhà tài trợ đã, đang và sẽ cắt giảm dần vốn ODA, gây ảnh hưởng không nhỏ tới khả năng huy động nguồn vốn ODA của các địa phương vùng DTTS&MN vốn đã rất khó khăn trong việc thu hút nguồn lực từ ODA (Nguyễn Văn Tuấn, 2015, 2019).

Thời gian tới, việc thu hút vốn ODA cho các khu vực DTTS & MN tiếp tục đối mặt với nhiều khó khăn. Chẳng hạn, từ năm 2017, Ngân hàng Thế giới (WB) chính thức ngừng cung cấp vốn IDA (Vốn vay ưu đãi từ Hiệp hội Phát triển Quốc tế) cho Việt Nam; Từ năm 2019, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) cũng bắt đầu ngừng hỗ trợ Việt Nam nguồn vốn ODA ưu đãi cao nhất - vốn ADF (Quỹ phát triển Châu Á) để chuyển sang cho vay vốn OCR (Vốn vay thông thường của ADB). Tại Việt Nam, các nguồn IDA, ADF chủ yếu dành cho các dự án xóa đói giảm nghèo, phòng chống biến đổi khí hậu, bảo vệ môi trường, trở thành nguồn vốn rất quan trọng đối với vùng DTTS&MN. Thời gian tới, khi nguồn vốn vay trở nên kém ưu đãi, những dự án sẽ ưu tiên hướng đến các hoạt động có khả năng thu hồi vốn cao; các dự án phục vụ mục tiêu xã hội, nhất là các địa phương vùng DTTS&MN sẽ khó khăn hơn khi kêu gọi đầu tư.

3. Nguyên nhân hạn chế trong thu hút, sử dụng vốn ODA vùng DTTS & MN

3.1. Nguyên nhân khách quan

Những điều chỉnh về cơ chế, chính sách liên quan đến quản lý vốn ODA diễn ra một thời gian ngắn; song việc ban hành, sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp quy liên quan đều rất chậm, gây ra khó khăn trong quá trình thực hiện như thay đổi cơ chế lập, giao kế hoạch đầu tư công vốn nước ngoài đối với các dự án từ nguồn vốn ODA; quy định về thẩm định khả năng vay trả nợ của chính quyền địa phương; lập báo cáo đánh giá tác động môi trường trước khi phê duyệt chủ trương đầu tư dự án;... (Thủ tướng Chính phủ, 2012, 2016, 2018, 2020).

Nghị định số 97/2018/NĐ-CP của Chính phủ về cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài là một bước tiến về quản lý, sử dụng vốn ODA đối với địa phương. Song, thực tế triển khai, thủ tục cho vay lại khá phức tạp, kéo dài, gây khó khăn cho địa phương.

Công tác thực hiện chưa theo kịp những thay đổi/quy định mới về kế hoạch vốn nước ngoài. Từ năm 2016, các chương trình, dự án từ vốn ODA không được giải ngân theo quy định cũ trước đây. Bởi theo quy định mới của Luật Ngân sách nhà nước và Nghị quyết về dự toán ngân sách nhà nước của Quốc hội, các khoản thu, chi ngân sách nhà nước phải được dự toán; các bộ, ngành, địa phương chỉ được thực hiện và giải ngân theo kế hoạch vốn đã giao. Quy định mới này khiến nhiều cơ quan chủ quản, nhất là các địa phương lúng túng trong lập và triển khai kế hoạch đầu tư công cho nguồn vốn nước ngoài. Đối với các dự án từ vốn ODA, ngoài những quy định chung, còn phải có kế hoạch do bộ chủ quản phân khai, nhưng nhiều khi phân khai chậm hoặc giải ngân không phù hợp với khả năng, nhu cầu của địa phương.

Cơ chế điều chuyển, bổ sung kế hoạch vốn ODA theo quy định của Luật Đầu tư công thiếu linh hoạt. Điều chuyển kế hoạch vốn hàng năm giữa các dự án trong nội bộ cơ quan chủ quản với hạn mức vốn đã được Quốc hội phê duyệt thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ; điều chuyển kế hoạch vốn nước ngoài giữa các bộ, ngành, địa phương thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội,... Quá trình điều chỉnh này mất nhiều thời gian, do có sự vênh nhau giữa các quy định, mà gần đây lại bị ràng buộc theo quy định của Luật Đầu tư công... nên thời gian chờ triển khai dự án bị kéo dài.

Liên quan đến việc giao kế hoạch vốn ODA cấp phát từ ngân sách trung ương, khó khăn lớn nhất trong các năm từ 2016 - 2019 là việc giao kế hoạch vốn ODA cấp phát chưa đủ theo nhu cầu và chưa kịp thời theo tiến độ thực hiện dự án. Nguyên nhân là do từ năm 2016, việc giải ngân vốn ODA phải theo kế hoạch giao theo quy định của Luật Ngân sách, kế hoạch vốn ODA phụ thuộc vào các chỉ tiêu vay nợ chung của quốc gia, do vậy công tác lập kế hoạch còn bất cập, chưa phù hợp với thực tế, dự báo nhu cầu giải ngân chưa sát với thực tiễn triển khai dẫn đến tiến độ thực hiện dự án thường chậm hơn so với kế hoạch.

Sự khác biệt về quy trình thủ tục giữa Việt Nam và các nhà tài trợ. Cơ chế bố trí vốn còn bất cập trong một số văn bản chính sách, thay đổi quy hoạch, chất lượng dự án, nhà thầu, định mức chi áp dụng chưa đáp ứng yêu cầu giá cả thị trường thay đổi. Những yêu cầu phức tạp, khắt khe với nhiều loại tài liệu khác nhau của mỗi nhà tài trợ và việc phê duyệt phải qua nhiều bước, trong khi văn phòng đại diện của nhà tài trợ tại Việt Nam lại có ít thẩm quyền.

Như đã đề cập, bản thân các địa phương vùng DTTS&MN đã rất khó khăn, nên khả năng trả nợ và đáp ứng các tiêu chí vay của các nhà tài trợ có điều kiện vay cao đều bị hạn chế. Ngân sách các tỉnh ở vùng DTTS&MN còn rất hạn hẹp nên việc bố trí vốn đối ứng cho các dự án gặp khó khăn. Do nhiều nguyên nhân, không ít chương trình, dự án phải kéo dài nhiều năm, gây thất thoát, lãng phí, hỏng hóc, nhất là đối với các công trình xây dựng.

Ngoài ra, còn một số khó khăn khách quan khác như các dự án, công trình đầu tư lớn về giao thông vận tải, thủy lợi... tại nhiều địa phương phải giải phóng mặt bằng với khối lượng lớn, ảnh hưởng đến đời sống dân cư, công tác đền bù, di dời dân đòi hỏi nhiều thời

gian, phức tạp trong giải quyết hài hòa các lợi ích; tại một số địa phương có địa hình, địa chất khó khăn trong thi công công trình, dẫn đến thực tế phải điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư; đặc thù khí hậu theo vùng cũng làm ảnh hưởng đến tiến độ thi công, gây chậm tiến độ; một số công trình đòi hỏi sử dụng trang thiết bị công nghệ cao như thiết bị bệnh viện do dự án chậm tiến độ phải điều chỉnh danh mục thiết bị phù hợp với giai đoạn mới..., dẫn đến phải điều chỉnh dự án.

3.2. Nguyên nhân chủ quan

Năng lực tổ chức và quản lý các chương trình, dự án từ nguồn vốn ODA ở cấp địa phương, năng lực của chuyên gia tư vấn còn yếu; chất lượng khảo sát, thiết kế chưa cao, chưa sát với thực tiễn nên khi thực hiện phải điều chỉnh, bổ sung,...

Việc không tiên lượng được khả năng, thời gian xem xét bổ sung kế hoạch vốn nước ngoài trong năm của các cấp có thẩm quyền dẫn đến các chủ dự án không dám trao thầu đối với những gói thầu có giá trị lớn, khả năng hoàn thành và thanh toán hợp đồng cao. Việc chậm thanh toán tiền cho nhà thầu khi dự án vượt hạn mức kế hoạch dẫn tới các nhà thầu khiếu kiện.

Do nguồn vốn ODA thời gian qua vẫn chủ yếu là cấp phát, tỷ lệ vay lại của địa phương vùng DTTS chiếm tỷ lệ nhỏ, nên một số sở, ngành, địa phương vẫn chưa nhận thức được vai trò của nguồn vốn cũng như trách nhiệm của mình trong quản lý, sử dụng vốn ODA.

Quản lý nhà nước trong lĩnh vực quản lý, sử dụng vốn vay nước ngoài còn nhiều bất cập do nguồn nhân lực thực hiện công tác vận động còn thiếu và yếu; năng lực cán bộ của một số cơ quan, đơn vị còn hạn chế, chưa thực sự nắm bắt được đầy đủ các thủ tục, quy trình vận động nguồn vốn vay nước ngoài do chưa được đào tạo theo hướng chuyên môn hóa.

Một số cơ quan, ban ngành, địa phương còn thụ động chờ đợi nguồn viện trợ, chưa tự chủ động xây dựng danh mục kêu gọi, xúc tiến vận động viện trợ. Trong khi việc tổ chức các hoạt động tiếp xúc, vận động kêu gọi các nguồn viện trợ của những tổ chức nước ngoài đang hoạt động tại Việt Nam vào địa phương chưa thường xuyên, chưa có nhiều kinh nghiệm xây dựng kế hoạch, triển khai thực hiện xúc tiến vận động viện trợ. Nguồn kinh phí dành riêng cho việc xúc tiến vận động viện trợ rất hạn chế. Công tác xúc tiến vận động tài trợ, đầu tư còn nhiều bất cập, thiếu thông tin về các nhà tài trợ tiềm năng để vận động tài trợ, đầu tư vào địa bàn tỉnh.

Việc phân công cơ quan đầu mối về quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA của tỉnh chưa rõ ràng nên trong quá trình thực hiện còn có hiện tượng các đơn vị đề xuất không phối hợp chặt chẽ với cơ quan thẩm định. Việc này làm cho không ít dự án sau khi ký hiệp định vay phải làm lại một số thủ tục theo quy định, gây ảnh hưởng đến tiến độ, hiệu quả triển khai dự án.

Vốn đối ứng bố trí chưa đầy đủ và kịp thời, chậm di dân và giải phóng mặt bằng; quy định mới của Chính phủ về cơ chế giải ngân theo kế hoạch được giao cũng phần nào làm giảm tỷ lệ giải ngân nguồn vốn vay nước ngoài;... Trong khi, nguồn lực hỗ trợ cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội của địa phương còn thấp, chủ yếu dựa vào sự hỗ trợ từ Trung ương, nhất là vốn đối ứng với các dự án ODA nên ảnh hưởng đến tiến độ triển khai các dự án.

Do hạn mức vay của các tỉnh theo quy định của Luật Ngân sách không được vượt quá 20% tổng số thu ngân sách địa phương được hưởng và theo quy định của Nghị định số 97/2018/NĐ-CP thì địa phương phải vay lại 40% tổng số vốn vay ưu đãi, đây là khó khăn rất lớn đối với các tỉnh nghèo. Đặc biệt, tại vùng DTTS&MN năng suất lao động thấp, trình độ dân trí hạn chế, chất lượng nguồn nhân lực tại chỗ bấp bênh, cơ sở hạ tầng chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển nên việc thu hút, sử dụng nguồn vốn đầu tư nước ngoài còn hạn chế.

Một hạn chế nữa xuất phát từ chính đặc điểm của nguồn ODA song phương. Một số dự án ODA song phương thường có kèm theo điều kiện ràng buộc về kỹ thuật, công nghệ, lựa chọn nhà thầu khiến chi phí vay thực tế có thể cao hơn nhiều so với đấu thầu cạnh tranh. Thời gian hưởng ưu đãi thường ngắn hơn so với các dự án đa phương.

Kết luận

Những năm qua, Đảng và Nhà nước luôn cố gắng huy động mọi nguồn lực cho phát triển vùng DTTS&MN. Bởi nguồn lực trong nước còn hạn chế nên việc huy động nguồn vốn quốc tế, nhất là vốn ODA cho phát triển là rất quan trọng, góp phần thay đổi diện mạo kinh tế - xã hội vùng DTTS&MN, là một trong những chính sách ưu tiên trong Chiến lược công tác dân tộc giai đoạn mới. Nguồn vốn ODA đã và đang góp phần tạo nên những chuyển biến tích cực trong công cuộc xóa đói giảm nghèo, phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS&MN.

Quy mô vốn ODA đầu tư tại vùng DTTS&MN ngày càng tăng theo các giai đoạn, nhưng tỷ trọng vốn ODA cho vùng DTTS&MN còn thấp. Từ năm 2018 đến nay, vốn ODA và vốn vay ưu đãi cho vùng DTTS&MN đã giảm mạnh, trong khi vốn này tập trung vào cơ sở hạ tầng, năng lượng, giao thông; các khoản ODA không hoàn lại - nguồn tài chính cho các hoạt động hỗ trợ kỹ thuật, tăng cường năng lực, tư vấn chính sách cũng giảm. Xét theo lĩnh vực, vốn ODA và vay ưu đãi đa phương lũy kế của ngành nông nghiệp, phát triển nông thôn, xóa đói giảm nghèo; môi trường, giao thông vận tải là những lĩnh vực sử dụng vốn viện trợ nhiều nhất. Đây là nguồn vốn quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS&MN. Các lĩnh vực khác như xã hội, nhất là văn hóa được đầu tư với tỷ trọng rất nhỏ so với tổng nguồn vốn chung.

Xét theo vùng, các vùng cần ưu tiên vốn hỗ trợ phát triển, gồm trung du và miền núi phía Bắc, Tây Nguyên, Đồng bằng sông Cửu Long vẫn tiếp tục có tỷ lệ tiếp nhận vốn ODA thấp nhất, chỉ chiếm 1,9 - 7,8% tổng vốn ODA, đặc biệt là khu vực Tây Nguyên. Tỷ lệ huy

động cho vùng Đồng bằng sông Cửu Long, Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung cũng giảm xuống. Tình trạng này có nhiều nguyên nhân, trong đó khả năng hấp thụ vốn ODA, năng lực quản lý, việc thu hồi vốn thấp đối với các dự án có doanh thu là các trở ngại lớn nhất đối với thu hút vốn ODA và vay ưu đãi vào các vùng khó khăn. Để phá vỡ vòng luẩn quẩn trong thu hút ODA vào các vùng này, cần có sự đột phá mạnh từ thể chế và sự hỗ trợ từ Trung ương. Trong bối cảnh nguồn viện trợ không hoàn lại giảm xuống nhanh sẽ là một thách thức để tìm kiếm nguồn vốn bổ sung phù hợp để phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS&MN.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2013), *Báo cáo Đánh giá toàn diện 20 năm quan hệ hợp tác phát triển giữa Việt Nam và các nhà tài trợ (1993 - 2013)*, Hà Nội.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), *Danh mục các chương trình, dự án ODA*.
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), *Dữ liệu về ODA giai đoạn 1993 - 2017*.
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế “Đánh giá 20 năm huy động và sử dụng vốn ODA của Việt Nam”, Đà Nẵng, ngày 07/8/2015.
5. Chính phủ Việt Nam (2018), *Báo cáo về việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý và sử dụng nguồn vốn vay nước ngoài giai đoạn 2011 - 2016*, Báo cáo số 416/BC-CP.
6. Trần Minh Hằng, Bùi Xuân Đính (2019), “Ảnh hưởng của văn hóa tộc người đến việc thực hiện chương trình và dự án quốc tế: Nghiên cứu trường hợp ở xã Ea Nuôl, huyện Buôn Đôn, tỉnh Đắk Lắk”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 5, tr. 64-76.
7. Tô Ngọc Hưng và cộng sự (2014), *Đổi mới thể chế quản lý, sử dụng và giám sát vốn ODA trong giai đoạn phát triển mới (2013 - 2020)*, Nxb. Tri thức, Hà Nội.
8. Ngân hàng Thế giới (2018), *Bước tiến mới: Giảm nghèo và thịnh vượng chung ở Việt Nam*, Hà Nội.
9. Thủ tướng Chính phủ (2012), Quyết định số 106/QĐ-TTg, ngày 19/1/2012 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Đề án “Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và các khoản vốn vay ưu đãi khác của các nhà tài trợ thời kỳ 2011 - 2015”.
10. Thủ tướng Chính phủ (2016), Nghị định số 16/2016/NĐ-CP ngày 16/3/2016 về “Quản lý và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài”.
11. Thủ tướng Chính phủ (2018), Quyết định số 1489/QĐ-TTg ngày 06/11/2018 về việc phê duyệt “Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài giai đoạn 2018 - 2020, tầm nhìn 2021 - 2025”.
12. Thủ tướng Chính phủ (2018), Nghị định số 132/2018/NĐ-CP ngày 01/10/2018 của Thủ tướng Chính phủ về “Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 16/2016/NĐ-CP

ngày 16 tháng 3 năm 2016 về *Quản lý và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài*”.

13. Thủ tướng Chính phủ (2020), Nghị định số 56/2020/NĐ-CP ngày 25/05/2020 của Thủ tướng Chính phủ về *“Quản lý và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài”*.

14. Nguyễn Văn Tuấn (2015), “Giải pháp nào cho ODA trong thời kỳ 2015 - 2020”, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, Số 5, tr. 20-22.

15. Nguyễn Văn Tuấn (2019), *Tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Kinh tế, Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

16. 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”*.

17. 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”*.



Thu mua măng tây tại Hợp tác xã Tuấn Tú, tỉnh Ninh Thuận
Dự án: “Nâng cao vai trò phụ nữ trong phát triển kinh tế và nông nghiệp tại Việt Nam” do Tổ chức phát triển Hà Lan (SNV) tài trợ.

Ảnh: Trần Minh Hằng, chụp năm 2019