

THU HÚT VÀ SỬ DỤNG NGUỒN VỐN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC CỦA CÁC TỔ CHỨC ĐA PHƯƠNG TẠI VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ VÀ MIỀN NÚI VIỆT NAM¹

PGS.TS. Nguyễn Thị Kim Chi
Trần Mạnh Quyền
Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội
Trần Minh Hằng
Viện Dân tộc học

Tóm tắt: Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) là nguồn vốn của các nước phát triển cho các nước đang phát triển và nước nghèo vay để phát triển kinh tế, nâng cao phúc lợi thông qua các tổ chức tài chính quốc tế lớn. ODA cho Việt Nam gần ba thập niên qua có vai trò rất lớn để phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi. Về quy mô, vốn ODA cho vùng này tăng dần theo các giai đoạn, nhất là từ năm 2011 đến nay. Vốn ODA và vay ưu đãi đa phương lũy kế theo ngành nông nghiệp, phát triển nông thôn, xóa đói giảm nghèo; trong đó môi trường, giao thông vận tải là những lĩnh vực sử dụng nguồn vốn vay nhiều nhất, bao gồm cả viện trợ không hoàn lại. Nguồn vốn này đã hỗ trợ tài chính, nâng cao năng lực và điều kiện y tế chăm sóc sức khỏe cộng đồng, phát triển giáo dục, xóa đói giảm nghèo... ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi, góp phần thực hiện thắng lợi chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước ta trong thời kỳ Đổi mới. Bài viết đề cập đến thực trạng thu hút và sử dụng ODA của các tổ chức đa phương, đề ra một số giải pháp sử dụng hiệu quả nguồn vốn này tại vùng dân tộc thiểu số và miền núi Việt Nam.

Từ khóa: Vốn hỗ trợ phát triển, ODA, tổ chức đa phương, thu hút và sử dụng ODA, dân tộc thiểu số và miền núi, Việt Nam.

Ngày nhận bài: 20/4/2020; ngày gửi phản biện: 27/4/2020; ngày duyệt đăng: 30/5/2020

Mở đầu

Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA - Official Development Assistance) là nguồn tài chính của các nước phát triển dành cho các quốc gia đang phát triển và nghèo để phát triển kinh tế, nâng cao phúc lợi xã hội với lãi suất 2,5%/năm, có thời gian vay từ 20 đến 40 năm

¹ Bài viết là kết quả của đề tài “Thu hút và sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức của Ngân hàng Thế giới tại tỉnh Cần Thơ”, luận văn Thạc sĩ kinh tế quốc tế - Chương trình định hướng ứng dụng thuộc trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội, do học viên cao học Trần Mạnh Quyền 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.

và có thể ân hạn đến 10 năm. ODA được cung cấp thông qua các tổ chức tài chính quốc tế như Ngân hàng Thế giới (WB), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên hiệp quốc (FAO), Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc (UNDP),... Những năm đầu thập niên 90 thế kỷ XX, Việt Nam khi thoát khỏi cuộc khủng hoảng kinh tế - xã hội trầm trọng và kéo dài đã tạo cơ hội tốt để cộng đồng tài trợ quốc tế nối lại quan hệ hợp tác phát triển. Nhờ vào phát triển nội lực là chính với sự hỗ trợ từ bên ngoài, trong đó có ODA, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng ghi nhận trong công cuộc phát triển kinh tế - xã hội trong hơn 30 năm thực hiện sự nghiệp Đổi mới đất nước. Thực tế này đã củng cố niềm tin để các quỹ tiền tệ và tổ chức quốc tế đa phương dành những khoản vay tài chính lớn giúp Việt Nam tiếp tục thực hiện công cuộc phát triển bền vững và hội nhập quốc tế sâu rộng hơn.

Trên cơ sở số liệu thống kê, dữ liệu báo cáo từ các cơ quan chuyên môn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, bài viết đi sâu phân tích thực trạng thu hút, hiệu quả sử dụng ODA của các tổ chức đa phương ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi (DTTS&MN) nước ta từ Đổi mới (1986) đến nay, qua đó đề xuất một số ý kiến về giải pháp trong thời gian tới về lĩnh vực này ở vùng DTTS&MN Việt Nam.

1. Thực trạng thu hút vốn ODA và vay ưu đãi đa phương tại vùng DTTS&MN

Vùng DTTS&MN luôn nhận được nhiều sự quan tâm của Đảng và Nhà nước ta. Các chương trình của Chính phủ được triển khai trên diện rộng với nhiều chính sách mới bổ sung cho hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội ở khu vực này. Không chỉ nhận được quan tâm từ trong nước, đây cũng là địa bàn thu hút được nhiều sự quan tâm của các nhà tài trợ ODA đa phương kể từ năm 1993, khi các nước và các tổ chức quốc tế nối lại viện trợ cho Việt Nam.

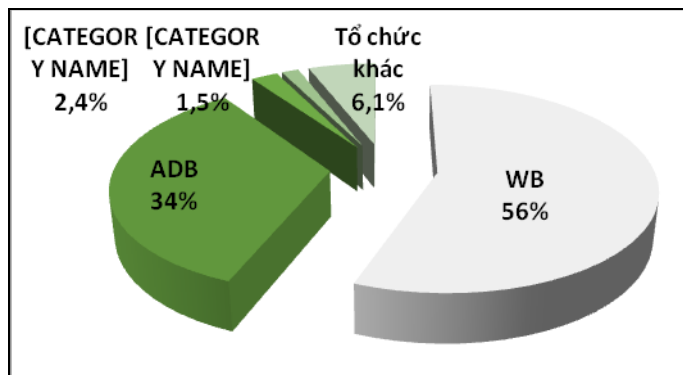
Trong số các nhà tài trợ đa phương ODA cho Việt Nam, Ngân hàng Thế giới (WB) là đơn vị viện trợ lớn nhất từ năm 1993 đến 2017. Tính đến hết năm 2017, số vốn do WB tài trợ lên tới 27 tỷ USD, chiếm 56% trong tổng số ODA và vốn vay ưu đãi đa phương² cho Việt Nam, xấp xỉ 30% tổng vốn ODA với 783 dự án/chương trình. Tiếp theo là, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) có số vốn ODA đầu tư tại Việt Nam lên tới 16,6 tỷ USD, chiếm tỷ trọng 34% tổng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương, với quy mô 694 dự án/chương trình. Chỉ riêng hai nhà tài trợ này đã có số chương trình/dự án đầu tư chiếm đến 71% tổng số chương trình/dự án sử dụng nguồn vốn đa phương. Đứng thứ ba là Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) với

² - Vốn ODA là vốn hỗ trợ phát triển chính thức (Official Development Assistance), đây là một hình thức đầu tư nước ngoài dưới dạng các khoản vay của các nước phát triển dành cho những nước đang phát triển với đặc điểm nổi bật đó là các khoản cho vay này thường không lãi suất hoặc lãi suất thấp với thời gian vay dài hoặc đôi khi còn gọi là viện trợ. Mục tiêu duy nhất của vốn ODA là phát triển kinh tế và nâng cao phúc lợi ở nước được đầu tư.

- Vốn vay ưu đãi đa phương là viện trợ phát triển chính thức của một tổ chức quốc tế, hay tổ chức khu vực hoặc của chính một nước dành cho chính phủ một nước nào đó, nhưng có thể được thực hiện thông qua các tổ chức đa phương như UNDP, IMF..., hoặc các khoản viện trợ của các tổ chức tài chính quốc tế được chuyển trực tiếp cho bên nhận viện trợ.

mức đầu tư 1,1 tỷ USD, chiếm tỷ trọng 2,4%. Tiếp đến là Hội đồng châu Âu (EC) với mức đầu tư là 733 triệu USD, chiếm 1,5% tổng vốn. Như vậy, chỉ riêng 4 nhà tài trợ này tỷ trọng vốn đầu tư đã lên tới 94% (Biểu đồ 1). Theo đánh giá của ADB, tỷ lệ trung bình 79,1% dự án được đánh giá là thành công ở Việt Nam (ADB, 2015).

Biểu đồ 1: Tổng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương theo nguồn tài trợ cho Việt Nam giai đoạn 1993 - 2017

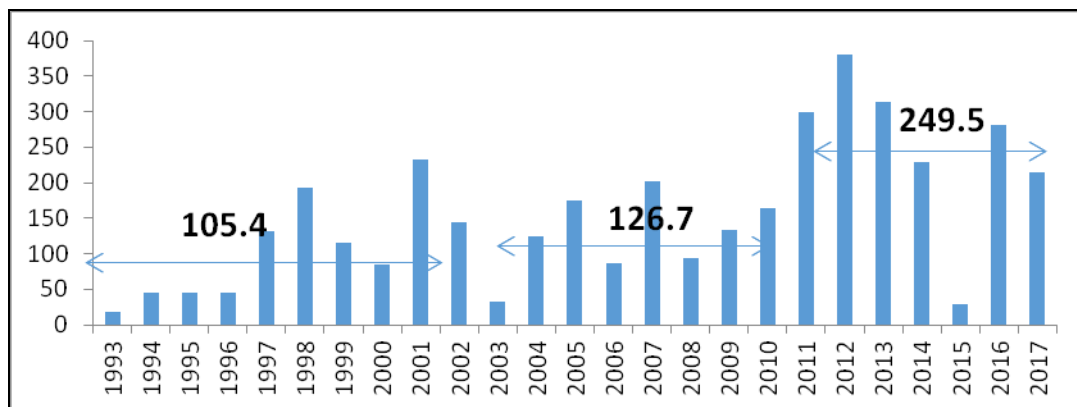


Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, năm 2018

Từ 1993 đến nay, nhiều chương trình/dự án phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội của Trung ương và địa phương đã được đầu tư bằng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi đa phương, góp phần xóa đói, giảm nghèo, tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động đầu tư, sản xuất, kinh doanh và cải thiện đời sống của người dân, đặc biệt ở khu vực nông thôn, miền núi và vùng còn khó khăn. Thế mạnh, tiềm năng của nhiều địa phương được tăng cường thông qua các dự án kết nối vùng và với các trung tâm kinh tế lớn như TP. Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh; các thành phố lớn như Đà Nẵng, Cần Thơ, Hải Phòng; các cửa khẩu quốc tế và cảng biển, cảng hàng không trên cả nước.

Tính đến năm 2017, Việt Nam đã ký kết 3,8 tỷ USD vốn ODA và vốn vay ưu đãi đa phương với các nhà tài trợ tại các vùng DTTS&MN với 588 chương trình/dự án, tương đương 8% tổng vốn đa phương và 28% chương trình/dự án đa phương. Trung bình mỗi năm Việt Nam ký kết khoảng 152 triệu USD/năm vốn ODA và vốn vay ưu đãi đa phương thực hiện ở vùng DTTS&MN. Trung bình quy mô vốn mỗi dự án ở mức 6,5 triệu USD/dự án, thấp hơn rất nhiều so với mức trung bình 23 triệu USD/dự án của toàn bộ vốn ODA đa phương.

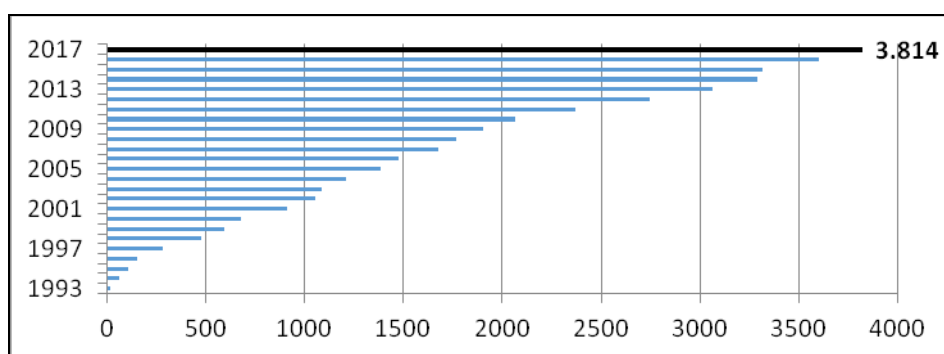
Biểu đồ 2: Tổng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương ký kết hàng năm tại vùng DTTS&MN (đơn vị: triệu USD)



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, năm 2018

Giai đoạn 1993 - 2002, Việt Nam ký kết trung bình 105 triệu USD/năm cho các chương trình/dự án tại vùng DTTS&MN. Điểm đáng chú ý là nếu như trong giai đoạn 2003 - 2010, số vốn đa phương trên cả nước ký kết trung bình hàng năm tăng mạnh so với giai đoạn trước - gấp khoảng hai lần, thì số vốn ký kết trung bình hàng năm tại địa bàn này không có biến động quá lớn. Ở giai đoạn tiếp theo, quy mô vốn ký kết tại địa bàn DTTS&MN tăng mạnh mẽ - gần gấp đôi so với giai đoạn trước - thu hút 250 triệu USD/năm, đây là mức tăng đáng kể nếu so với số vốn đa phương ký kết trung bình hàng năm của cả nước (Biểu đồ 2).

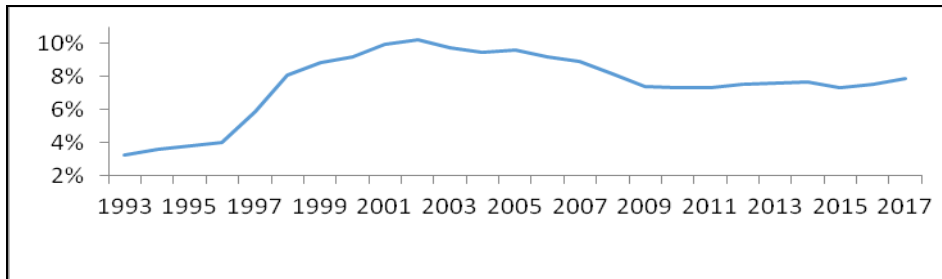
Biểu đồ 3: Tổng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương ký kết lũy kế hàng năm tại vùng DTTS&MN (đơn vị: triệu USD)



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư năm 2018

Đáng lưu ý giai đoạn 1993 - 2017 là tỷ trọng vốn ODA đa phương, vốn vay ưu đãi dành cho vùng DTTS&MN còn hạn chế. Tỷ trọng cao nhất chỉ 10%/tổng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương vào năm 2002, sau đó giảm dần và giảm mạnh xuống còn xấp xỉ 8% từ năm 2010 (Biểu đồ 4).

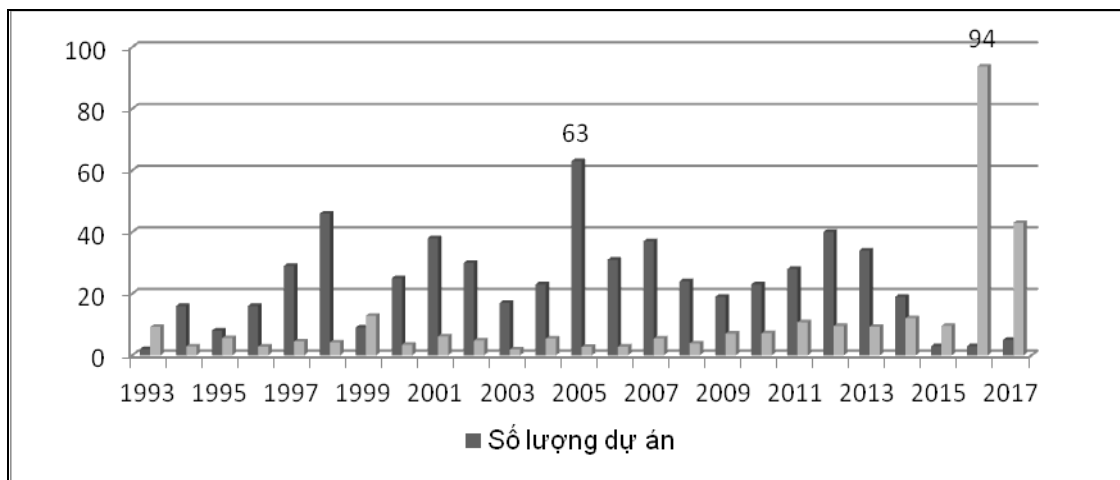
Biểu đồ 4: Tỷ trọng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương tại vùng DTTS&MN trên tổng vốn ODA và vốn vay ưu đãi đa phương giai đoạn 1993 - 2017



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, năm 2018

Số chương trình/dự án ODA đa phương tại vùng này cao nhất là 63 dự án/chương trình được ký kết năm 2005, rồi giảm dần. Tuy xu hướng chung, lượng chương trình/dự án có giảm xuống nhưng quy mô một dự án lại đang tăng lên. Năm 2016, quy mô trung bình một dự án lên tới 94 triệu USD/dự án, gấp 15 lần so với mức quy mô trung bình của toàn giai đoạn (Biểu đồ 5).

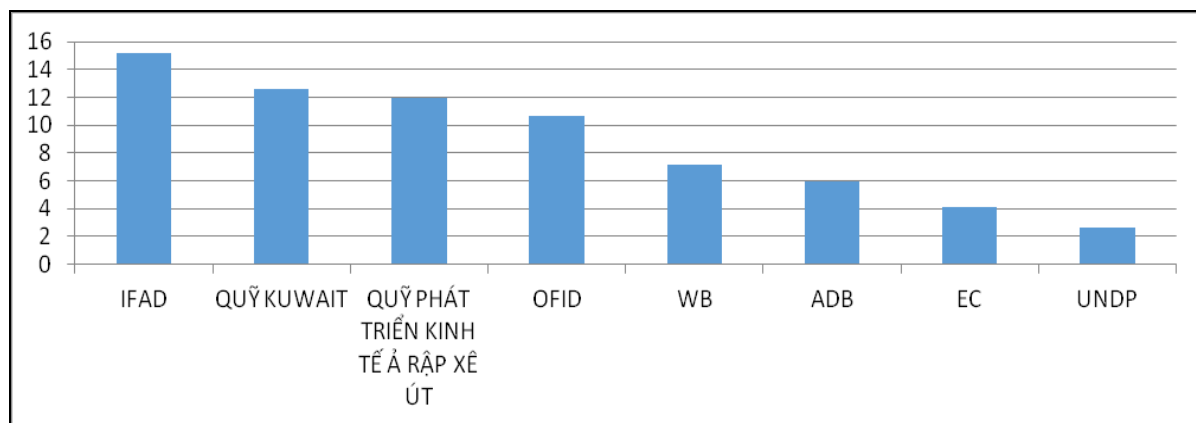
Biểu đồ 5: Số lượng dự án ODA đa phương và số vốn trung bình một dự án tại vùng DTTS&MN



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, năm 2018

Chỉ tính riêng hai nhà tài trợ vốn ODA đa phương chủ chốt là WB và ADB, số vốn đầu tư đã chiếm đến 83% trên tổng vốn đầu tư trong giai đoạn 1993 - 2017. Ngoài ra, còn một số các nhà tài trợ khác như Quỹ Phát triển quốc tế của các nước xuất khẩu dầu mỏ OPEC, Quỹ Cô-ôét, Ủy ban Châu Âu,... Mặc dù nhà tài trợ lớn nhất là WB nhưng quy mô vốn trên dự án lớn nhất là của Quỹ Phát triển nông nghiệp thế giới - IFAD, với quy mô trung bình 15 triệu USD/dự án.

Biểu đồ 6: Quy mô vốn trung bình của một chương trình/dự án ODA đa phương theo nhà tài trợ tại vùng DTTS&MN, giai đoạn 1993 - 2017 (đơn vị: triệu USD/dự án)



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, năm 2018

2. Các giai đoạn sử dụng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương tại vùng DTTS&MN

Dựa trên số liệu kế hoạch sử dụng ODA, vốn vay ưu đãi của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, dành cho địa bàn vùng DTTS&MN từ 1993 đến 2017, có thể phân chia thành các giai đoạn như sau:

- *Giai đoạn 1993 - 2002*: ODA đa phương được sử dụng để đầu tư vào 19 nhóm ngành. Trong đó, tổng vốn ODA và vốn vay ưu đãi ký kết nhiều nhất trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn, xóa đói giảm nghèo, đạt 3,2 tỷ USD, gồm 238 chương trình/dự án, với quy mô vốn trung bình đạt 13,4 triệu USD/dự án. Lĩnh vực giao thông vận tải số vốn được đầu tư lên tới 1,67 tỷ USD, gồm có 120 chương trình/dự án, quy mô vốn trung bình đạt 13,7 triệu USD/dự án. Mặc dù ngành tài chính - ngân hàng chỉ đứng thứ 3 trong thu hút ODA đa phương đạt 1,6 tỷ USD, nhưng quy mô vốn trung bình một chương trình/dự án lên tới 47 triệu USD/dự án (quy mô vốn cao gấp 3,4 lần so với các dự án của 2 lĩnh vực được đầu tư là nông nghiệp và giao thông).

Năng lượng là ngành thu hút vốn ODA đa phương đứng thứ tư, với số vốn là 1,4 tỷ USD, gồm 53 dự án được đầu tư ở giai đoạn này. Môi trường cũng được quan tâm với số vốn ODA và vay ưu đãi đa phương lên trên 1,1 tỷ USD, gồm 89 chương trình/dự án. Trên phạm vi quốc gia, 5 ngành vừa đề cập trên chiếm tỷ trọng 81% trên tổng vốn ODA và vốn vay ưu đãi đa phương trong giai đoạn này. Ngoài ra, một số ngành khác cũng được quan tâm như y tế, giáo dục, cải cách hành chính.

Tại các địa bàn khác nhau thuộc vùng DTTS&MN, các ngành/lĩnh vực được đầu tư có số lượng ít hơn, chỉ có 7/19 nhóm ngành/lĩnh vực ở giai đoạn này, trong đó tập trung vào việc xóa đói giảm nghèo - phát triển nông thôn với 549,5 triệu USD, gồm 86 chương trình/dự án (chiếm 52% tổng vốn đầu tư ODA và vốn vay ưu đãi đa phương tại vùng DTTS&MN). Đây là lĩnh vực được đặc biệt quan tâm khi số xã nghèo và khó khăn chiếm tỷ

lệ lớn. Đa số các dự án cho vay nhằm hướng tới mục tiêu xóa đói giảm nghèo, tín dụng nông thôn và đa dạng hóa nông nghiệp trên địa bàn.

Tiếp đó là ngành giao thông vận tải chiếm 18% tổng vốn, với số vốn là 176 triệu USD cho 48 dự án, nổi bật với các dự án nâng cấp tỉnh lộ, cải tạo, nâng cấp đường tỉnh, xây dựng giao thông nông thôn, đường liên xã, khôi phục các tuyến đường giao thông liên tỉnh,... Thông qua đầu tư, bước đầu các dự án muốn hướng đến việc tạo ra sự liên kết phát triển kinh tế - xã hội đối với những xã, bản vùng sâu, vùng xa còn ở trình độ phát triển kinh tế - xã hội chưa cao.

Môi trường là lĩnh vực được đầu tư đứng thứ ba, chiếm tỷ lệ 12% tổng số vốn, với 124 triệu USD gồm 17 dự án, chủ yếu là các dự án cấp nước sạch hoặc xây dựng những hệ thống cấp nước tại địa phương còn khó khăn trong lĩnh vực này.

Tuy vậy, quy mô vốn của mỗi dự án giai đoạn này còn tương đối thấp so với mức trung bình của cả nước, chỉ 4,8 triệu USD/chương trình/dự án. Vì vậy, các chương trình/dự án còn khá nhỏ lẻ, phân tán và tốn kém dẫn tới hiệu quả chưa được như mong muốn.

- *Giai đoạn 2003 - 2010*: do có những điều chỉnh trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở tầm vĩ mô, nên việc phân bổ, sử dụng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương có một số thay đổi trong lĩnh vực đầu tư. Giai đoạn này, các lĩnh vực ưu tiên sử dụng vốn ODA của Chính phủ gồm: phát triển nông nghiệp và nông thôn (nông nghiệp, thủy lợi, lâm nghiệp, thủy sản kết hợp xóa đói, giảm nghèo); xây dựng hạ tầng kinh tế theo hướng hiện đại; xây dựng kết cấu hạ tầng xã hội (y tế, giáo dục và đào tạo, dân số và phát triển, và một số lĩnh vực khác); bảo vệ môi trường và các nguồn tài nguyên thiên nhiên; tăng cường năng lực thể chế và phát triển nguồn nhân lực, chuyển giao công nghệ, nâng cao năng lực nghiên cứu và triển khai. Một số ngành/lĩnh vực bị loại ra khỏi nhóm ngành đầu tư như lĩnh vực chính sách, quy hoạch và đào tạo ngành năng lượng/ngành công nghiệp/ngành môi trường, giao thông vận tải đường sông, văn hóa thông tin và hỗ trợ ngân sách; trong khi một số ngành đầu tư như năng lượng nhiệt điện, giao thông đường sắt được bổ sung thêm.

Vốn ODA và vốn vay ưu đãi đa phương giai đoạn này đối với hầu hết các lĩnh vực đều tăng lên. Trong đó, đáng kể là nhóm lĩnh vực năng lượng khi tổng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương tăng mạnh, lên tới 3,3 tỷ USD trong 8 năm, gồm 43 chương trình dự án, quy mô trung bình của một dự án/chương trình lên tới 77 triệu USD. Lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn tiếp tục được quan tâm đầu tư, song tỷ trọng của ngành này trong giai đoạn 2003 - 2010 đã giảm xuống còn 22%. Ngành giao thông vận tải đã thu hút trên 3,15 tỷ USD ở giai đoạn này, nhưng chỉ chiếm 17% trên tổng vốn. Lĩnh vực môi trường, giáo dục và đào tạo chiếm 7% trên tổng vốn, với quy mô trung bình mỗi dự án, lần lượt là 16 và 12 triệu USD.

Về tổng thể, vốn ODA và vốn vay ưu đãi đa phương tại các vùng DTTS&MN giai đoạn từ 2003 - 2010 đã được mở rộng lên 11 nhóm ngành/lĩnh vực như phát triển đô thị thương mại - du lịch và đa dạng hơn với một số lĩnh vực không được phân loại khác, gồm hỗ trợ năng lực quản lý hay cải thiện môi trường đầu tư, hoàn thiện hệ thống quản lý đất đai. Do

việc mở rộng các lĩnh vực đầu tư nên tỷ trọng của các ngành này cũng được phân bổ dần trải hơn. Lĩnh vực xóa đói giảm nghèo - phát triển nông thôn vẫn chiếm tỷ trọng chủ yếu, chiếm 41% trên tổng vốn, với tổng số vốn lên tới 412 triệu USD cho 47 chương trình dự án/chủ yếu là từ nhà tài trợ ADB. Các dự án tập trung nhiều hơn đến nâng cao chất lượng sản phẩm nông nghiệp, phát triển lâm nghiệp để cải thiện đời sống của người dân vùng DTTS&MN và các dự án đầu tư phát triển thủy lợi cho nông nghiệp. Mục tiêu đầu tư trong các ngành này ngày càng mở rộng và phạm vi lớn hơn, không chỉ trong một tỉnh mà còn liên tỉnh.

Giao thông vận tải và môi trường là các lĩnh vực chiếm 12% tổng vốn. Các chương trình dự án lớn để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Đồng bằng sông Cửu Long; cải tạo, nâng cấp mạng lưới giao thông khu vực miền Trung. Nhà tài trợ chủ yếu là WB và một số đối tác khác. Các dự án môi trường tại một số tỉnh riêng biệt nhằm cải thiện môi trường đô thị như Thanh Hóa, Quảng Trị và các dự án cấp nước sạch và vệ sinh môi trường.

Lĩnh vực y tế đứng thứ ba về thu hút vốn ODA và vay ưu đãi đa phương giai đoạn này với tổng số vốn 97 triệu USD, tập trung vào các dự án/chương trình cải thiện bệnh viện cấp huyện và cung cấp dịch vụ chăm sóc y tế tại các tỉnh miền núi phía Bắc; hỗ trợ y tế các tỉnh Bắc Trung Bộ và tỉnh Quảng Trị; chăm sóc sức khỏe nhân dân tại một số tỉnh nghèo như Đắk Lắk, Đắk Nông, Kon Tum, Lâm Đồng; giảm tỷ lệ tử vong mẹ và trẻ sơ sinh, chăm sóc sức khỏe người nghèo tại các tỉnh miền núi phía Bắc, Tây Nguyên. WB và ADB là 2 nhà tài trợ chính của các dự án ở y tế.

Giai đoạn 2003 - 2010 cũng bắt đầu triển khai các dự án/chương trình ODA đa phương nhằm phát triển đô thị như đổi mới nâng cấp cơ sở hạ tầng đô thị, phát triển đô thị vừa và nhỏ miền Trung..., có tổng vốn đầu tư 92 triệu USD cho 3 dự án, quy mô trung bình lên tới 30,7 triệu USD/dự án. Nhà tài trợ là WB và ADB phối hợp với chính phủ Hàn Quốc và Nhật Bản.

Tuy vậy, quy mô vốn trên dự án giai đoạn này tại địa bàn DTTS&MN lại giảm xuống và ở mức tương đối thấp so với mức trung bình của cả nước, chỉ 4,2 triệu USD/dự án, đi ngược với xu hướng tăng lên nói chung của vốn ODA đầu tư cả nước.

- *Giai đoạn từ năm 2011 - 2017*: có sự thay đổi đáng kể các lĩnh vực/ngành đầu tư. Nông nghiệp và phát triển nông thôn chỉ còn chiếm tỷ trọng 17% tổng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương, với số vốn gần 3,4 tỷ USD, gồm 97 chương trình/dự án. Tuy chỉ đứng vị trí thứ hai nhưng quy mô vốn trên một chương trình/dự án đã tăng lên mức trung bình 35 triệu USD/dự án. Lĩnh vực giao thông vận tải được đầu tư nhiều nhất, với số vốn ODA và vay ưu đãi đa phương đạt 4,6 tỷ USD, gồm 48 dự án, quy mô vốn tới 95 triệu USD/dự án. ODA và vốn vay ưu đãi đã hỗ trợ phát triển kết cấu hạ tầng giao thông (phần cứng), bao gồm đường bộ, đường sắt, đường thủy, hàng hải và cảng biển, hàng không; hỗ trợ kỹ thuật phát triển năng lực thể chế, nguồn nhân lực và chuyển giao công nghệ (phần mềm). Nhiều công trình, dự án trọng điểm quốc gia trong lĩnh vực giao thông vận tải sử dụng ODA và vốn vay ưu đãi như Dự án đường cao tốc Nội Bài - Lào Cai, Dự án đường cao tốc Long Thành - Dầu Giây,

Dự án đường cao tốc Bến Lức - Long Thành, cầu Vĩnh Thịnh, cầu Nhật Tân, Đường nối Nhật Tân - Nội Bài, Nhà ga hành khách quốc tế T2 sân bay Nội Bài... đã hoàn thành, đưa vào khai thác, góp phần hoàn chỉnh, hiện đại hóa hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng của Việt Nam. Bên cạnh đó, những dự án hỗ trợ kỹ thuật đã góp phần đào tạo đội ngũ cán bộ kỹ thuật phục vụ xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam; vận tải đường biển và đường sông;...

Môi trường đứng thứ ba với tổng số vốn 3,36 tỷ USD đầu tư, quy mô vốn trung bình 49 triệu USD/dự án, cao gấp đôi so quy mô vốn trung bình của các chương trình/dự án vay vốn ODA trên cả nước nói chung. Nhờ nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi, chương trình nâng cấp đô thị quốc gia đã được triển khai nhằm hỗ trợ các vùng còn khó khăn như Đồng bằng sông Cửu Long, miền núi phía Bắc, góp phần giảm chênh lệch giàu nghèo. Các thành phố lớn, thành phố trực thuộc tỉnh, thị xã và một số thị trấn vùng DTTS&MN đều sử dụng ODA và vốn vay ưu đãi để xây dựng những hệ thống cấp nước sinh hoạt (Dự án cấp nước cho thành phố Lai Châu; Dự án cấp nước Sông Công ở tỉnh Thái Nguyên...).

Lĩnh vực năng lượng tuy chỉ thu hút được 2,4 tỷ USD trong giai đoạn này, nhưng quy mô vốn trung bình đạt tới 154 triệu USD/dự án, cao nhất trong các ngành/lĩnh vực sử dụng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương. Nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi đã được sử dụng hiệu quả, thể hiện qua sự phát triển mạnh mẽ của ngành điện lực, gồm nguồn điện, lưới điện truyền tải, lưới điện phân phối, nâng cao độ tin cậy, an toàn vận hành hệ thống,... Các chương trình/dự án thực sự mang lại hiệu quả thiết thực cho đầu tư phát triển ngành điện, góp phần quan trọng tăng trưởng kinh tế, cải thiện đời sống người dân, cũng như đóng góp đáng kể vào sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Trong giai đoạn này, vốn ODA và vốn vay ưu đãi đã hỗ trợ xây dựng một số nguồn và hệ thống truyền tải, phân phối điện quan trọng như các dự án điện Phả Lại, Hàm Thuận - Đa Mi, Phú Mỹ, Ô Môn, dự án đường dây truyền tải điện quốc gia, các dự án điện nông thôn. Dự án đường dây 500KV Pleiku - Mỹ Phước - Cầu Bông có ý nghĩa to lớn trong việc đáp ứng nhu cầu cấp bách truyền tải công suất các nhà máy điện khu vực Tây Nguyên vào hệ thống điện quốc gia, tăng cường khả năng cung cấp điện đầy đủ cho khu vực miền Nam và hình thành mối liên kết lưới điện truyền tải 220KV giữa hệ thống điện Tây Nguyên và miền Nam. Dự án cáp ngầm 110KV xuyên biển Hà Tiên - Phú Quốc đảm bảo cung cấp điện ổn định cho huyện đảo Phú Quốc từ hệ thống điện quốc gia với khả năng truyền tải công suất lên đến 131 MVA, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao sức cạnh tranh. Từ đó, hướng đến đưa Phú Quốc trở thành đặc khu kinh tế quan trọng, khu du lịch chất lượng cao của cả nước, trong khu vực và quốc tế. Dự án Nhà máy nhiệt điện Nghi Sơn 1 với sản lượng 3,6 tỷ kWh sẽ bảo đảm cung cấp điện phục vụ hoạt động sản xuất tại Khu kinh tế Nghi Sơn, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Thanh Hóa nói riêng, khu vực Bắc Trung Bộ nói chung.

Vốn ODA và vay ưu đãi đa phương ở vùng DTTS&MN cũng được điều chỉnh về các lĩnh vực sử dụng vốn và quy mô tài chính đối với các dự án/chương trình. Đã có 10 nhóm ngành/lĩnh vực, lĩnh vực quản lý nhà nước đã bị loại ra khỏi danh sách đầu tư. Lĩnh vực

nông nghiệp và phát triển nông thôn vẫn chiếm tỷ trọng chủ yếu, chiếm 45% tổng vốn, nhưng có thể thấy tỷ lệ này tăng lên với số vốn lên tới 782,9 triệu USD cho 48 chương trình/dự án. Chủ yếu là các chương trình/dự án được tài trợ bởi WB và ADB, các dự án tập trung nhiều hơn đến phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn bền vững liên tỉnh, tiếp tục các dự án giảm nghèo theo khu vực, phạm vi các dự án ngày càng mở rộng.

Phát triển đô thị thu hút không ít vốn đầu tư ODA đa phương tại vùng DTTS&MN, đây là điểm khác biệt so với các giai đoạn trước đó. Tỷ trọng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương cho lĩnh vực này tại vùng DTTS&MN đã tăng lên mức 14%, là ngành trọng điểm được đầu tư đứng thứ ba với quy mô dự án cao nhất so với các ngành còn lại, chiếm tới 26,7 triệu USD/dự án. Hai nhà tài trợ đầu tư chính vẫn dẫn đầu là WB và ADB, tiêu biểu với dự án Phát triển các đô thị dọc hành lang tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng, tỉnh Quảng Trị với quy mô vốn lên tới 88 triệu USD; dự án Phát triển các đô thị loại vừa - TDA Lào Cai; dự án Phát triển toàn diện kinh tế - xã hội các đô thị Việt Trì, Hưng Yên và Đồng Đăng - Hợp phần dự án tại thành phố Việt Trì, Phát triển toàn diện kinh tế - xã hội đô thị Hưng Yên - Việt Trì - Đồng Đăng - TDA Lạng Sơn. Quy mô trung bình tăng lên 13 triệu USD/dự án, nhưng quy mô này vẫn còn rất thấp so với mức trung bình chung của cả nước.

Nhìn chung, cả giai đoạn 1993 - 2017, tổng vốn ODA và vốn vay ưu đãi đa phương tại vùng DTTS&MN chỉ đạt 3,8 tỷ USD, chiếm 8% tổng vốn ODA và vốn vay ưu đãi đa phương mặc dù số dự án chiếm đến 29%. Quy mô trung bình đạt 6,5 triệu USD/dự án là rất nhỏ so với mức trung bình cả nước (Bảng 1).

Bảng 1: Tỷ trọng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương ký kết theo ngành/lĩnh vực tại các vùng DTTS&MN giai đoạn 1993 - 2017

STT	Ngành	Số vốn ODA và vốn vay ưu đãi đa phương ký kết (triệu USD)	Tỷ trọng trên tổng vốn ODA và vốn vay ưu đãi đa phương ký kết theo ngành	Quy mô dự án (triệu USD/dự án)
1	Nông nghiệp nông thôn và xóa đói giảm nghèo	1.744,9	16,9%	9,64
2	Môi trường	528,8	2,5%	11,02
3	Giao thông vận tải	528,1	5,6%	5,44
4	Phát triển đô thị	334,7	9,2%	27,89
5	Y tế	291,6	9,4%	2,83
6	Năng lượng	183,0	5,8%	6,10
7	Giáo dục và đào tạo	143,8	11,6%	1,42
8	Xã hội	34,9	16,2%	4,36

9	Ngành khác	13,5	1,8%	6,77
10	Quản lý nhà nước	8,6	0,7%	2,15
11	Thương mại và du lịch/khách sạn	1,3	1,7%	1,26
12	Cải cách hành chính	1,2	0,5%	1,15
	Tổng	3814,3	8,0%	6,5

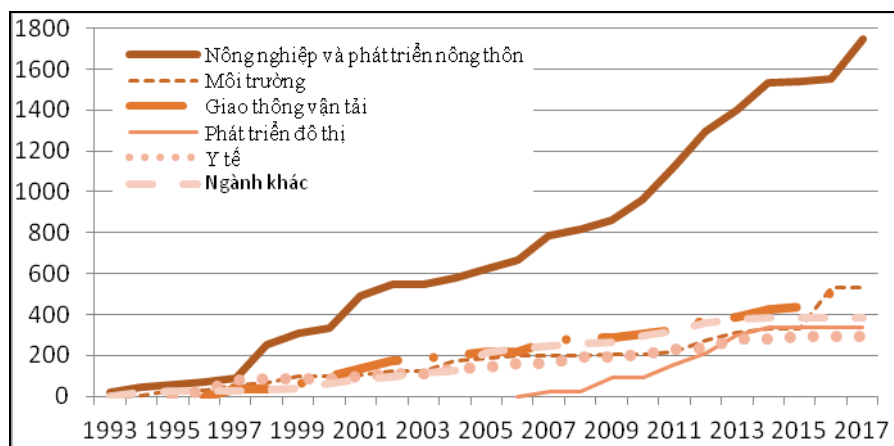
Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, năm 2018

Tính đến năm 2017, vốn ODA và vốn vay ưu đãi đã và đang được sử dụng vào 20 nhóm ngành/lĩnh vực tại Việt Nam, trong đó vốn ODA và vay ưu đãi đa phương được phân bổ 19/20 nhóm ngành/lĩnh vực. Tuy vậy, vốn ODA và vay ưu đãi đa phương được sử dụng tại các vùng DTTS&MN mới chỉ có 12/20 nhóm ngành/lĩnh vực.

Tính chung cả giai đoạn, vốn ODA và vay ưu đãi đa phương lũy kế của ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn tại vùng DTTS&MN đạt 1,7 tỷ USD, chiếm tỷ trọng 17% trên tổng vốn ODA và vay ưu đãi đa phương cho ngành này. Có thể thấy vốn ODA và vay ưu đãi đa phương ký kết chỉ riêng cho ngành này có xu hướng tăng nhanh so với các ngành khác. Đây là một nguồn vốn quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội tại các vùng khó khăn, trung du miền núi và vùng DTTS.

Về lĩnh vực xã hội, cụ thể là hỗ trợ y tế dự phòng và phát triển y tế chăm sóc sức khỏe cộng đồng, phòng chống ma túy, HIV/AIDS... là lĩnh vực cũng được quan tâm đầu tư, mặc dù chỉ ký kết 35 triệu USD nhưng tỷ trọng chiếm đến 16% tổng vốn ODA đa phương dành cho lĩnh vực này trên cả nước. Đến năm 2006, vấn đề về phát triển đô thị bắt đầu xuất hiện và trở thành một lĩnh vực đầu tư quan trọng tại vùng DTTS&MN và đang có xu hướng gia tăng nhanh chóng (Biểu đồ 7).

Biểu đồ 7: Vốn ODA và vay ưu đãi đa phương lũy kế theo ngành tại vùng DTTS&MN

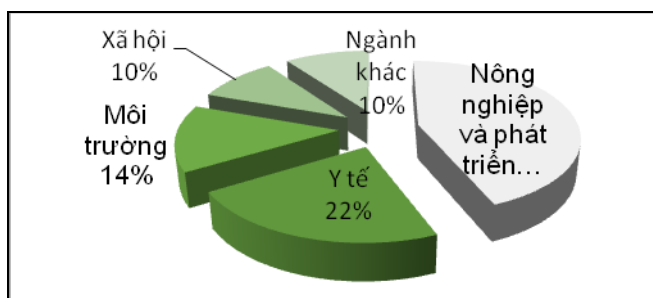


Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, năm 2018

Tại vùng DTTS&MN, vốn ODA và vốn vay ưu đãi đa phương được đầu tư dưới hình thức vốn vay ODA chiếm trên 91% tổng vốn ODA đa phương. Vốn vay ODA đa phương chiếm 60% trên tổng vốn ODA tại vùng DTTS&MN. Trong khi, vốn vay ưu đãi không phải là hình thức vốn được huy động cho vùng DTTS&MN, đến năm 2017 mới có 1 chương trình/dự án sử dụng vốn vay ưu đãi này.

Nguồn vốn viện trợ không hoàn lại đa phương đến hết năm 2017 đạt 194 triệu USD, bằng 30% tổng vốn viện trợ không hoàn lại đa phương và song phương trên địa bàn. Trong đó, nông nghiệp, phát triển nông thôn sử dụng vốn viện trợ nhiều nhất, lên tới 85 triệu USD, chiếm 44% tổng viện trợ. Ngành quản lý nhà nước và cải cách hành chính được nguồn đầu tư 100% là vốn viện trợ không hoàn lại. Nhóm ngành xã hội sử dụng vốn viện trợ không hoàn lại với tỷ lệ lên tới 53% tổng vốn ODA và vốn vay ưu đãi. Trong khi ngành y tế sử dụng vốn viện trợ không hoàn lại với tỷ lệ khá cao, 22,5% tổng viện trợ và 15% tổng vốn ODA và vốn vay ưu đãi dành cho ngành này để hỗ trợ y tế dự phòng, phát triển y tế chăm sóc sức khỏe cộng đồng cho các vùng nghèo ở nông thôn, vùng DTTS&MN, hỗ trợ tăng cường năng lực xây dựng và thực hiện chính sách, kế hoạch hóa và quản lý phát triển ngành (Biểu đồ 8).

Biểu đồ 8: Cơ cấu ngành sử dụng vốn viện trợ không hoàn lại đa phương tại vùng DTTS&MN giai đoạn 1993 - 2017



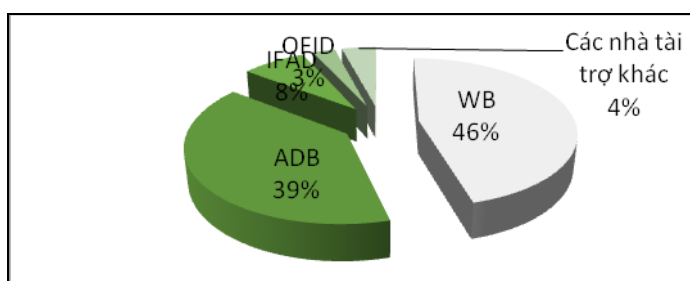
Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, năm 2018

Riêng nguồn vốn vay ODA, đến hết năm 2017, số vốn đạt 3,5 tỷ USD. Vốn vay ODA đa phương ký kết có xu hướng tăng, năm 2012 đạt mức cao nhất trong cả giai đoạn là 356,5 triệu USD. Trong đó, nông nghiệp và phát triển nông thôn sử dụng vốn viện trợ nhiều nhất lên tới 1,5 tỷ USD, chiếm 44% tổng vốn vay ODA đa phương tại vùng DTTS&MN. Một số ngành như thương mại và du lịch/khách sạn, phát triển đô thị và nhiều ngành khác sử dụng 100% nguồn vốn này. Các ngành như giáo dục và đào tạo, môi trường, giao thông vận tải, phát triển đô thị và y tế cũng sử dụng trên 95% vốn từ nguồn vốn này.

Nhà tài trợ lớn nhất vốn vay ODA đa phương cho vùng DTTS&MN là WB với số vốn vay ODA gần 1,6 tỷ USD viện trợ. WB đã đầu tư vào 10 nhóm ngành/lĩnh vực tại vùng DTTS&MN. Trong đó ngành nông nghiệp được nhận số vốn vay lên tới 409 triệu USD, tiếp

đến là ngành môi trường - cấp nước sạch cho vùng DTTS&MN được ưu tiên với 261 triệu USD. Ngành đứng vị trí thứ ba là giao thông vận tải, với số vốn vay ODA là 132 triệu USD. Các dự án này đã nâng cấp cơ sở hạ tầng nông thôn, cấp nước sạch cho người DTTS, cải thiện năng suất nông nghiệp tại khu vực này.

Biểu đồ 9: Vốn vay ODA đa phương theo nhà tài trợ tại vùng DTTS&MN giai đoạn 1993 - 2017



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, năm 2018

ADB hiện tại mới chỉ đầu tư 9 nhóm ngành/lĩnh vực trên địa bàn DTTS&MN. Trong đó, nhóm ngành thuộc lĩnh vực nông nghiệp vẫn là mối quan tâm hàng đầu của nhà tài trợ này, thu hút 275 triệu USD. Điểm khác biệt với WB là ADB rất chú trọng đến phát triển đô thị, đây là lĩnh vực trọng điểm thứ hai được ADB tài trợ và đầu tư phát triển vùng DTTS&MN có số vốn lên tới 272 triệu USD. Tiếp theo là thủy lợi với số vốn 193 triệu USD.

Kết luận và khuyến nghị

Trong giai đoạn 1993 - 2017, Việt Nam đã huy động được nhiều tổ chức quốc tế như WB, IMF, ADB, JICA, CARE, Plan International, World Vision International... đầu tư phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS&MN. Trong đó, WB và ADB là những nhà tài trợ và đầu tư phát triển lớn nhất của nguồn vốn này. Mặc dù được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước, song trong các giai đoạn tỷ trọng vốn ODA đa phương và vốn vay ưu đãi dành cho vùng DTTS&MN còn rất hạn chế. Tỷ trọng cao nhất chỉ là 10% trên tổng vốn vào năm 2002, sau đó giảm dần và giảm mạnh xuống còn xấp xỉ 8% từ năm 2010. Thời gian sau đó, cùng với các chương trình/dự án phát triển kinh tế - xã hội của Chính phủ, khu vực DTTS&MN ngày càng được đầu tư nguồn vốn ODA. Quy mô vốn ODA ở khu vực này có xu hướng tăng theo các giai đoạn. Đáng chú ý là ở giai đoạn năm 2011 - 2017 quy mô vốn ký kết tại địa bàn này tăng gần gấp đôi so với giai đoạn trước, thu hút 250 triệu USD/năm. Đây là mức tăng đáng kể nếu so với số vốn đa phương ký kết trung bình hàng năm của cả nước. Xét theo lĩnh vực, vốn ODA và vay ưu đãi đa phương lũy kế của ngành nông nghiệp, phát triển nông thôn và xóa đói giảm nghèo; môi trường, giao thông vận tải là những lĩnh vực sử dụng vốn viện trợ nhiều nhất. Các lĩnh vực khác như xã hội, nhất là về văn hóa được đầu tư với tỷ trọng rất nhỏ so với tổng nguồn vốn chung. Trong bối cảnh nguồn viện trợ không hoàn lại giảm xuống

nhANH chóng sẽ là một thách thức để tìm kiếm nguồn vốn bổ sung phù hợp để phát triển các lĩnh vực này.

ODA đã và đang góp phần tạo nên những chuyển biến tích cực trong công cuộc xóa đói giảm nghèo, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của người dân cả nước nói chung và vùng DTTS&MN nói riêng. Tuy nhiên, công tác quản lý nguồn vốn ODA ở nhiều cấp nhìn chung vẫn còn một số hạn chế như quản lý kém, chậm giải ngân, gây ì ạch vốn, cơ cấu kiểm soát không chặt chẽ tạo điều kiện cho tham nhũng hoặc những mặt trái về kinh tế, chính trị và ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế và quan hệ quốc tế. Để có thể thu hút và sử dụng có hiệu quả hơn nữa nguồn ODA tại vùng DTTS&MN ở Việt Nam, chúng tôi xin nêu ra một số khuyến nghị như sau:

Một là, cần nhận thức đúng đắn về ODA và vốn vay ưu đãi. Đây là nguồn lực bên ngoài rất quan trọng nhưng không thể thay thế nguồn lực nội sinh đối với quá trình phát triển ở cấp độ quốc gia, ngành, địa phương và đơn vị thụ hưởng. ODA không phải là "thứ cho không" mà chủ yếu là vay nợ nước ngoài theo các điều kiện ưu đãi, gắn với uy tín và trách nhiệm quốc gia trong quan hệ với cộng đồng tài trợ quốc tế. Vì vậy, đòi hỏi tính minh bạch và trách nhiệm giải trình rất cao của chính phủ nước tiếp nhận trước dư luận trong nước cũng như dư luận nước tài trợ là nguyên tắc tối thượng.

Hai là, xây dựng mối quan hệ đối tác tin cậy với các nhà tài trợ trên cơ sở tin cậy lẫn nhau, hợp tác xây dựng và cùng chia sẻ trách nhiệm trong cung cấp và tiếp nhận ODA là yếu tố không thể thiếu để quản lý và sử dụng ODA có hiệu quả.

Ba là, cần gắn kết và lồng ghép một cách đồng bộ chiến lược kế hoạch thu hút, sử dụng ODA và vốn vay ưu đãi với các chiến lược phát triển, các chính sách và quy hoạch phát triển ngành, vùng và quốc gia cũng như các kế hoạch dài hạn và hàng năm để bảo đảm sự chủ động của Việt Nam trong sử dụng ODA.

Bốn là, quá trình thực thi phân bổ nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi ở vùng DTTS&MN, ngoài việc chú ý đến các lĩnh vực xã hội và văn hóa của các tộc người, cần có kế hoạch sử dụng một cách cụ thể, chi tiết sao cho nguồn vốn này thực sự có hiệu quả và phù hợp với đặc thù từng địa phương, vùng miền, góp phần cải thiện đời sống vật chất và tinh thần cho người dân.

Năm là, coi việc phân bổ vốn ODA và vốn vay ưu đãi từ các tổ chức quốc tế đa phương đối với vùng DTTS&MN là một hợp phần quan trọng, góp phần thực hiện chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước. Cụ thể là thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập kinh tế quốc tế ở vùng đồng bào các dân tộc trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và bảo vệ đất nước; đồng thời cũng là cơ sở quan trọng tạo dựng niềm tin của cộng đồng quốc tế, là tiền đề bảo đảm cho sự thành công cho việc vận động và thu hút ODA trong giai đoạn tới của Việt Nam.

Tài liệu tham khảo

1. ADB (2017), *ADB and Vietnam*, fact sheet 2017.
2. 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.
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), *Dữ liệu về ODA giai đoạn 1993 - 2017: Các báo cáo tham luận 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).
4. 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.
5. Bộ Tài chính (2017), *Báo cáo tình hình tiếp nhận và sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi năm 2017*, Hà Nội.
6. Ủy ban Dân tộc (2010), *Văn kiện chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2011 - 2015 và định hướng 2020*, Dự thảo lần 5, Hà Nội.
7. 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.
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, ngày 17/02/2016.
9. Thủ tướng Chính phủ (2013), *Quyết định 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*, Quyết định số 2214/QĐ-TTg, ngày 14/11/2013.
10. World Bank (2011), *Báo cáo Ngân hàng Thế giới đồng hành cùng với Việt Nam trên đường phát triển*, Hà Nội.