

## THỰC TRẠNG THU HÚT VÀ SỬ DỤNG VỐN VIỆN TRỢ KHÔNG HOÀN LẠI CỦA UNDP TẠI VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN QUA

*Lê Hải Hà\**

**C**ương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) là tổ chức chính của Liên hợp quốc (LHQ) thực hiện tư vấn, tuyên truyền, vận động và viện trợ không hoàn lại cho phát triển. UNDP bắt đầu chương trình viện trợ phát triển tại Việt Nam từ năm 1977, cũng là năm Việt Nam trở thành thành viên LHQ. Trong những ngày đầu khó khăn, UNDP là một trong số rất ít nhà tài trợ quốc tế giúp đỡ Việt Nam khắc phục hậu quả chiến tranh, tái thiết đất nước. Ngày nay, cùng với sự chuyên đòi của nền kinh tế Việt Nam và sự hiện diện ngày càng nhiều các nguồn tài trợ từ bên ngoài, UNDP đã từng bước chuyển hướng chương trình hợp tác phát triển của mình, đặt trọng tâm vào việc cung cấp tư vấn chính sách, giúp Việt Nam thực hiện thành công sự nghiệp đổi mới, cải cách hành chính và luật pháp, hội nhập quốc tế, quản lý môi trường, giảm nhẹ thiên tai và xóa đói giảm nghèo.

### 1. Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) ở Việt Nam

Có mặt liên tục ở Việt Nam từ đó đến nay, UNDP đã cung cấp hỗ trợ phát triển cho Việt Nam thông qua 6 chu kỳ chương trình hợp tác. Các khoản hỗ trợ phát triển của UNDP chiếm khoảng 1/3 tổng số viện trợ mà các tổ chức thuộc hệ thống LHQ dành cho Việt Nam kể từ năm 1977 và có tổng giá trị gần 420 triệu USD. Trọng tâm chương trình của UNDP cũng thay đổi theo từng chu kỳ để đáp ứng nhu cầu phát triển của Việt Nam.

Để giúp Việt Nam thực hiện các mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, UNDP đang và sẽ thúc đẩy hợp tác trên sáu lĩnh vực lớn, đó là: điều hành quốc gia; xóa đói nghèo và phát triển nông thôn; quản lý thiên tai; năng lượng và môi trường; công nghệ thông tin và viễn thông; phòng chống HIV/AIDS. Trong tất cả các hoạt động của mình, UNDP luôn đề cao vấn đề bình đẳng giới và nâng cao vị thế của người phụ nữ.

**Các giai đoạn hợp tác phát triển:**

\* Thạc sĩ, Cộng tác viên Tạp chí Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông

(1) Từ năm 1977 đến giữa thập kỷ 1980: Hỗ trợ tái thiết đất nước và chuyển giao công nghệ. Tổng nguồn vốn viện trợ của UNDP giai đoạn 1977- 1981 là 33.72 triệu USD. Trong đó có 11% dành cho ngành giao thông vận tải, 35% dành cho các ngành nông, lâm và ngư nghiệp, 29% cho các ngành công nghiệp và 25% cho tài nguyên môi trường.

Theo yêu cầu của chính phủ Việt Nam, các dự án của UNDP chủ yếu tập trung vào việc hỗ trợ, phục hồi và xây dựng năng lực sản xuất, đặc biệt là đẩy mạnh sản xuất những hàng hóa thiết yếu phục vụ đời sống hàng ngày của người dân. Vì vậy, cung cấp trang thiết bị, chuyển giao kỹ thuật và đào tạo tay nghề để tiến hành sửa chữa và vận hành các cơ sở sản xuất công, nông nghiệp trở thành trọng tâm của ba chương trình quốc gia giai đoạn 1977-1986. Các dự án đều có quy mô lớn và tỷ trọng thiết bị cao, trung bình chiếm tới 50-70% tổng ngân sách của dự án. Điển hình nhất là dự án sửa chữa, phục hồi nhà máy điện Thủ Đức, các nhà máy dệt và nhà máy đường ở thành phố Hồ Chí Minh, nhà máy điện tuốc bin khí ở Hải Phòng; sửa chữa các đầu máy xe lửa diesel còn sót lại sau chiến tranh; điều tra khảo sát các công trình xây dựng; cải thiện trang thiết bị, dịch vụ mặt đất cho các sân bay Nội Bài, Tân Sơn Nhất, Đà Nẵng và Quy Nhơn.... Những dự án này đã đóng góp một phần không nhỏ vào việc phục hồi giao thông đường sắt Bắc - Nam, giám thiêu tình trạng cúp điện và ổn định nguồn điện cung cấp cho sản xuất và sinh hoạt, duy trì hoạt động của các sân bay chủ yếu của đất nước, bảo đảm an toàn cho các công trình xây dựng, qua đó góp phần thiết thực vào công cuộc phục hồi và phát triển kinh tế của Việt Nam. Một số máy móc và thiết bị UNDP cung cấp thời đó vẫn tiếp tục được sử dụng và phát huy tác dụng đến ngày hôm nay.

Để đặt nền móng cho nhu cầu phát triển trong tương lai, UNDP đã bắt tay vào việc hỗ trợ Việt Nam xây dựng và nâng cao năng lực cho một loạt các viện nghiên cứu và quy hoạch nông nghiệp (như Viện Khoa học và Nông nghiệp, Viện Phân bón và Thổ nhưỡng, Viện Nghiên cứu lâm nghiệp, Viện Điều tra và quy hoạch rừng, Viện Cơ khí lâm nghiệp, Viện Thú y, Viện Bảo vệ thực vật...); cải tiến các giống cây trồng và vật nuôi (như lúa, ngô, khoai tây, vịt, gà, bò, cá, tôm, dâu tằm, cây bông, cây dứa, cây điều, cây cà phê, cây cao su...); nâng cao chất lượng các sản phẩm công nghiệp (như dệt, da giày, tơ tằm, cao su, nhựa, vật liệu từ, sửa chữa đồ điện tử, dược liệu dân tộc, hóa chất cơ bản, dầu bôi trơn...). Hoạt động chính của những dự án này là cung cấp chuyên gia quốc tế, mua sắm thiết bị, chuyển giao công nghệ, tổ chức các hoạt động đào tạo ở nước ngoài. Một số phương tiện sản xuất thu cũng đã được xây dựng để xác minh và mở rộng quy mô sản xuất kết quả nghiên cứu và thực nghiệm.

(2) Từ giữa thập kỷ 1980 đến giữa thập kỷ 1990: UNDP chuyển hướng sang hỗ trợ thực hiện tiến trình Đổi mới. UNDP vừa hỗ trợ Việt Nam xây dựng thể chế và chính sách vĩ mô phục vụ cho cải cách kinh tế, vừa hỗ trợ phát triển nguồn nhân lực. Đại diện thường trú của UNDP tại Việt Nam trở thành cố vấn của chính phủ trong vai trò là Điều phối viên thường trú của cả hệ thống LHQ tại Việt Nam.

Vào cuối những năm 1980, trong khi vẫn thực hiện những dự án mang tính chất chuyên gia công nghệ, tiếp tục nâng cao năng lực của các viện nghiên cứu và triển khai (Viện Nghiên cứu cá nước ngọt, Viện Di truyền nông nghiệp, Viện Hóa công nghiệp, Viện Công nghệ thực phẩm, ...) thì theo yêu cầu của Chính phủ Việt Nam, UNDP đã bắt tay vào

giúp Việt Nam đánh giá và xây dựng quy hoạch phát triển một số vùng lãnh thổ và ngành kinh tế như: quy hoạch tổng thể đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng sông Hồng; quy hoạch tổng thể ngành du lịch và hàng không dân dụng; báo cáo nghiên cứu tổng quan ngành nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, giáo dục, thương mại, bưu chính viễn thông, giao thông và thủy lợi. UNDP cũng đã chủ động hỗ trợ chính phủ chuẩn bị báo cáo phân tích tình hình kinh tế Việt Nam làm tài liệu cơ sở cho việc tổ chức Hội nghị vận động tài trợ đầu tiên cho Việt Nam, một khi điều kiện chính trị cho phép.

Tổng số vốn viện trợ thời kỳ này là 125,08 triệu USD, trong đó phân bổ nguồn vốn như sau: dành 42% cho công nghiệp, 27% cho nông nghiệp và ngư nghiệp, 9% cho quản lý kinh tế, 6% cho tái nguyên và 7% cho lĩnh vực giao thông vận tải.

Để hỗ trợ cho cải cách ngày càng sâu rộng hơn, đầu những năm 1990 UNDP bắt đầu chuyển hướng hoạt động của mình vào việc cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho cải cách kinh tế, cải cách các doanh nghiệp nhà nước, cải cách hành chính công, cải cách luật pháp, lập kế hoạch đầu tư công cộng, phát triển hệ thống tài chính và hệ thống ngân hàng. Trong các dự án loại này, UNDP không đóng vai trò là người định hướng mà là người ủng hộ và tạo điều kiện thuận lợi cho cải cách một khi chính phủ thấy đó là nhu cầu cần thiết.

Trong lĩnh vực quản lý kinh tế và phát triển nguồn nhân lực, một dự án liên ngành được coi là đặc biệt thành công trong giai đoạn này là dự án hỗ trợ đào tạo quản lý kinh tế thị trường cho đội ngũ cán bộ các cấp. Đây là những người có vai trò chủ chốt trong quá trình hoạch định và quản lý chính sách kinh tế

từ trung ương đến địa phương. Dự án do UNDP chủ trì và được các nhà tài trợ song phương và các công ty tư nhân đồng tài trợ. Dự án đã tổ chức nhiều chuyến tham quan nước ngoài, những cuộc hội thảo và hội nghị cấp cao để trao đổi kinh nghiệm về hoạch định và quản lý chính sách kinh tế vĩ mô, cũng như tổ chức hàng loạt các khóa đào tạo trong nước về kinh tế thị trường cho các cán bộ quản lý trung, cao cấp và giảng viên đại học kinh tế.

Sau khi Hiến pháp sửa đổi năm 1992 được ban hành, chính phủ đã mời UNDP hợp tác trong Dự án cải cách hành chính công thực hiện tại Ban Tổ chức cán bộ chính phủ (nay là Bộ Nội vụ). Mặc dù hiệu quả của cải cách hành chính không thể thấy rõ, nhưng theo đánh giá của các tổ chức và chuyên gia trong nước, dự án này có sự tác động lâu dài tới sự phát triển kinh tế- xã hội của Việt Nam.

Điều kiện chính trị quốc tế xuất hiện những chuyển biến tích cực từ giữa năm 1993 cho việc huy động thêm ODA phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế của Việt Nam. Báo cáo về tình hình kinh tế của Việt Nam cũng như các nghiên cứu phát triển kinh tế vùng lãnh thổ và ngành mà UNDP hỗ trợ soạn thảo trước đó đã trở thành những tài liệu then chốt giúp chính phủ và UNDP chuẩn bị và tổ chức Hội nghị tài trợ quốc tế đầu tiên cho Việt Nam vào tháng 11 năm 1993. Hội nghị đã thành công tốt đẹp, đặt nền móng cho các thành công tiếp theo của các hội nghị thường niên của Nhóm Tư vấn sau này. Do những đóng góp trước đó của UNDP và tầm quan trọng ngày càng tăng của công tác điều phối viện trợ tại hội nghị này, chính phủ Việt Nam đã chính thức đề nghị UNDP giữ vai trò chủ chốt về trợ giúp kỹ thuật để xây dựng năng lực và điều phối viện trợ trong nước cho Việt Nam. Kể từ thời điểm đó trở đi, UNDP đã tích cực hỗ trợ chính phủ

trong việc quản lý ODA; phát triển khuôn khổ chiến lược để điều phối và sử dụng các nguồn lực trong nước và ODA một cách có hiệu quả; đóng vai trò là cầu nối giữa cộng đồng các nhà tài trợ và chính phủ; hỗ trợ việc chia sẻ thông tin, tri thức và kết quả nghiên cứu trong công tác quản lý và thực hiện ODA.

UNDP đã cùng với Ủy ban Kinh tế và Xã hội Châu Á- Thái Bình Dương thuộc Liên hợp quốc (UNESCAP) tư vấn cho chính phủ Việt Nam soạn thảo bộ luật đầu tiên về đầu tư nước ngoài. UNDP đã hỗ trợ xây dựng năng lực ban đầu của Ủy ban nhà nước về hợp tác và đầu tư (nay thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư) trong việc xây dựng và thẩm định các dự án đầu tư nước ngoài, cũng như tổ chức Diễn đàn đầu tư nước ngoài đầu tiên và hết sức thành công. UNDP đã giúp Việt Nam đàm phán thành công với các nước lưu vực sông Mekong, dẫn tới việc ký được hiệp định về Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong và thành lập Ủy ban sông Mekong vào năm 1995. Hiệp định phản ánh những thay đổi có ý nghĩa sâu rộng về chính trị, kinh tế xã hội diễn ra trong tiểu vùng và thể hiện bước tiến mạnh mẽ theo hướng cùng cố tình hữu nghị và hòa bình cũng như hướng tới kỷ nguyên của những cơ hội mới về phát triển. UNDP cũng tích cực giúp Việt Nam chuẩn bị các điều kiện cần thiết về kiến thức, nguồn nhân lực, thể chế và chính sách để gia nhập ASEAN năm 1995.

Tổng vốn viện trợ thời kỳ này là 83.98 triệu USD, trong đó việc phân bổ nguồn vốn trong thời kỳ này là 40% dành cho điều hành quốc gia kể cả quản lý kinh tế, 24% cho phát triển xã hội, 16% đầu tư cho ngành công nghiệp, 13% dành cho môi trường và tài nguyên, 6% dành cho nông, lâm và ngư nghiệp và 1% cho các lĩnh vực khác.

(3) Từ giữa thập kỷ 1990 đến nay: UNDP đặt trọng tâm vào hỗ trợ thúc đẩy cải cách thể chế và phát triển bền vững. Giai đoạn này kinh tế Việt Nam bắt đầu khởi sắc, nguồn vốn đầu tư nước ngoài và ODA cũng tăng lên. Mục tiêu của Việt Nam là phai xóa đói giảm nghèo nhanh chóng và phát triển bền vững. Vì vậy ngoài việc tiếp tục đẩy mạnh hơn nữa cải cách thể chế kinh tế, chính phủ bắt đầu chú trọng nhiều hơn vào cải cách thể chế hành chính và luật pháp. Trong thời gian xảy ra cuộc khủng hoảng kinh tế châu Á năm 1997, UNDP đã tư vấn kịp thời cho chính phủ Việt Nam một số biện pháp để đối phó với khủng hoảng, trong đó có việc chuẩn bị một báo cáo phân tích sâu các nguyên nhân của khủng hoảng và rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam và tổ chức một hội nghị bàn tròn quốc tế cấp cao vào tháng 8 năm 1998 thu hút sự tham gia của nhiều nhà nghiên cứu và tư vấn chính sách hàng đầu từ nhiều nước trong và ngoài khu vực.

Trong giai đoạn 1997-2000, tổng vốn viện trợ của UNDP cho Việt Nam đạt 77,34 triệu USD, trong đó UNDP dành đến 39% cho việc cải cách và quản lý phát triển, 36% cho việc xóa đói giảm nghèo và phát triển xã hội, 20% cho môi trường, thiên tai và tài nguyên và 5% cho điều phối viện trợ dịch vụ hỗ trợ.

UNDP đã tiếp tục hỗ trợ Việt Nam trong nỗ lực chủ động hội nhập quốc tế. Sự hỗ trợ của UNDP tập trung vào việc chuẩn bị nguồn nhân lực, tổ chức, chính sách cho quá trình thương lượng gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Thông qua chuyên gia tư vấn có chất lượng cao và hoạt động nghiên cứu sâu, các cơ quan và cán bộ đối tác Việt Nam đã được tiếp cận với những thông tin và kiến thức mới nhất về toàn cầu hóa và WTO, những kinh nghiệm, thành công và trở ngại của các nước khác

trong quá trình thương lượng và tham gia WTO, những ý kiến tư vấn về việc Việt Nam làm thế nào để tận dụng được cơ hội và hạn chế được rủi ro trong quá trình hội nhập quốc tế. Từ đó một lộ trình chủ động hội nhập quốc tế đã dần dần được hình thành.

Trong lĩnh vực tư vấn xây dựng thể chế và chính sách, UNDP đã thành công trong việc hỗ trợ kỹ thuật cho Việt Nam xây dựng Luật Doanh nghiệp và đưa vào thực thi. Luật Doanh nghiệp được dư luận rộng rãi đánh giá là một trong những biện pháp cải cách có ý nghĩa nhất ở Việt Nam từ năm 1994 cho đến thời điểm đó. UNDP cũng đã thành công trong dự án tư vấn cho chính phủ Việt Nam xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế- xã hội 10 năm 2001- 2010.

Thông qua các dự án hỗ trợ kỹ thuật với các cơ quan Việt Nam, UNDP đã thực hiện một loạt các hoạt động hỗ trợ xây dựng khung pháp luật kinh tế cho Việt Nam, cụ thể như: tổ chức nghiên cứu chuyên đề, cung cấp chuyên gia tư vấn pháp luật quốc tế và tổ chức tọa đàm. Nhiều chủ đề của khung pháp luật kinh tế đã được Dự án tổ chức nghiên cứu sâu với sự tham gia của các chuyên gia đầu ngành trong nước và chuyên gia tư vấn quốc tế có kinh nghiệm. Các hoạt động này góp phần đáng kể giúp các cơ quan có thẩm quyền xây dựng, sửa đổi và ban hành được một hệ thống pháp luật kinh tế toàn diện, đồng bộ, minh bạch hơn và có tính khả thi cao hơn bao gồm: Luật Ngân sách, Luật Thương mại, Luật Ngân hàng Nhà nước và Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Khoáng sản, Luật Dầu khí, các luật về thuế, doanh nghiệp, thị trường chứng khoán, pháp luật về phá sản doanh nghiệp... UNDP cũng đã hỗ trợ Bộ Tư pháp đưa ra được một báo cáo kiến nghị về xây dựng và hoàn thiện khung pháp luật kinh tế tại Việt Nam. Nhiều nội dung

của báo cáo này đã được ghi nhận trong văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam đề định hướng cho công tác xây dựng pháp luật và đã đang được tiếp tục nghiên cứu xây dựng, ban hành và sửa đổi các văn bản pháp luật cụ thể. Việc làm này đã giúp Việt Nam trong việc cải thiện môi trường cho đầu tư trong nước và nước ngoài với mục tiêu là tạo thu nhập, công ăn việc làm và xóa đói giảm nghèo.

Ngoài việc xây dựng năng lực con người và thể chế thì việc hợp lý hóa hệ thống hành chính và xây dựng khuôn khổ pháp lý cũng như các cơ chế thực hiện rõ ràng, cụ thể và vững chắc là một trong những nội dung quan trọng để tăng cường năng lực điều hành quốc gia. Để thực hiện được điều này, UNDP đã chú trọng tập trung hỗ trợ kỹ thuật cho Việt Nam trong việc xây dựng năng lực trong cải cách luật pháp và hành chính công từ cấp trung ương tới các địa phương thông qua các dự án với các bộ, ngành và các tỉnh thành phố như: Văn phòng Quốc hội, Bộ Tư pháp, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Ban Tổ chức cán bộ chính phủ (nay được gọi là Bộ Nội vụ), Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, thành phố Hồ Chí Minh, Quảng Bình và Hải Phòng. Kết quả đáng chú ý nhất là với sự hỗ trợ của UNDP và một số nhà tài trợ khác, chính phủ Việt Nam đã phê duyệt và công bố Chiến lược cải cách hành chính quốc gia 2001- 2010 và dự thảo xong Chiến lược cải cách luật pháp cho 10 năm tới, đặt nền móng cho những bước cải cách hành chính và luật pháp mạnh mẽ và sâu rộng hơn trong những năm tới.

Quá trình đổi mới đã mang lại những lợi ích đáng kể cho dân cư ở nông thôn. Trong những năm gần đây, Việt Nam luôn là một trong những nước đang phát triển dẫn đầu về thành tựu xóa đói giảm nghèo. Thêm vào đó, từ năm

1994. Việt Nam lại có thêm nhiều nhà tài trợ mới nên UNDP bắt đầu tập trung nhiều hơn vào lĩnh vực xóa đói giảm nghèo và phát triển con người thông qua tư vấn nâng cao năng lực xây dựng chiến lược, chính sách và thể chế để xóa đói, giảm nghèo có hiệu quả. Một loạt dự án cũng đã được thực hiện ở một số tỉnh nghèo nhất ở miền Bắc, miền Trung và miền Nam. Cùng với cộng đồng các nhà tài trợ, UNDP còn giữ một vai trò không nhỏ trong quá trình tư vấn xây dựng các chương trình quốc gia về xóa đói giảm nghèo và Chiến lược tăng trưởng và xóa nghèo toàn diện, nhằm giảm tỷ lệ nghèo xuống còn một nửa vào năm 2010 và đạt các mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ.

Trong lĩnh vực phát triển các chính sách xã hội, UNDP đã và đang hỗ trợ chính phủ đánh giá lại các chính sách hỗ trợ các nhóm và cộng đồng dễ bị xâm hại như người dân tộc thiểu số, những người di dân ở khu vực nông thôn và những người bị nhiễm HIV/AIDS. Trong những năm gần đây, UNDP đã chú trọng hỗ trợ tăng cường vai trò của phụ nữ trong việc ra quyết định, nâng cao nhận thức của công chúng về bình đẳng nam nữ, thúc đẩy sự tiến bộ và nâng cao vị thế của người phụ nữ trong xã hội. Do giới là một vấn đề liên ngành có ý nghĩa quan trọng nên UNDP đã lồng ghép vấn đề này trong tất cả các lĩnh vực chương trình của mình.

Giai đoạn 2001- 2005 tổng số vốn viện trợ của UNDP khoảng 41,3 triệu USD, với việc phân bổ ngân sách theo lĩnh vực: 44% cho quản lý cái cách, 36% cho quản lý môi trường, hỗ trợ thiên tai, 17% cho xóa đói giảm nghèo và phát triển xã hội, và 3% cho điều phối viện trợ và dịch vụ hỗ trợ.

Quản lý môi trường và tài nguyên thiên nhiên cũng trở thành một vấn đề ưu tiên trong

các chương trình hợp tác giữa Việt Nam và UNDP. Trong lĩnh vực này ngoài việc tập trung hỗ trợ nâng cao nhận thức của cộng đồng về môi trường, xây dựng chiến lược và chính sách, nâng cao năng lực quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường để đảm bảo phát triển bền vững còn trực tiếp hỗ trợ các chương trình bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học của chính phủ. UNDP tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong việc huy động và điều phối các nguồn cứu trợ khẩn cấp cho các nạn nhân thiên tai, đồng thời giúp chính phủ xây dựng chiến lược và tăng cường năng lực quản lý và giảm nhẹ thiên tai từ cấp trung ương đến địa phương. Các dự án này đã góp phần quan trọng vào việc xây dựng và thực hiện Chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường 1991-2000, Luật Bảo vệ môi trường: soạn thảo Chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường 2001- 2010 và Kế Hoạch hành động quốc gia về bảo vệ môi trường 2001- 2005; soạn thảo chiến lược quản lý môi trường tại thành phố Hồ Chí Minh; xây dựng và đưa vào hoạt động mạng điện tử nối liền các tỉnh thành nhằm cung cấp những thông tin được cập nhật về tình hình bão, lụt trên toàn quốc.

## 2. Đánh giá chung về thu hút và sử dụng vốn viện trợ không hoàn lại của UNDP

### a. Những kết quả chính đã đạt được

**Về các chính sách kinh tế và xã hội:** Với sự tham vấn và hỗ trợ của UNDP, hiện Việt Nam đang thực hiện Kế hoạch kinh tế - xã hội (SEDP) 2006- 2010, các chiến lược quốc gia và các kế hoạch ngành đến năm 2010 và tầm nhìn 2020. Công tác xây dựng và cập nhật các chỉ số kinh tế xã hội, công tác báo cáo số liệu, các nghiên cứu đánh giá đã được nâng lên. UNDP cũng hỗ trợ xây dựng một số luật như

Luật Doanh nghiệp chung và Luật Đầu tư chung (2005). Luật Thanh niên (2005). Luật HIV/AIDS (2006). Luật Bình đẳng giới (2006). Việc xây dựng pháp luật quốc gia đã được hài hòa với các tiêu chuẩn quốc tế trong rất nhiều lĩnh vực.

**Về dịch vụ xã hội:** UNDP là một đối tác lớn trong lĩnh vực cung cấp các dịch vụ xã hội và bảo trợ cho người dân Việt Nam, trong đó quan tâm đặc biệt đến các nhóm người dễ bị tổn thương như người di cư, người sống chung với HIV và người dân tộc thiểu số. UNDP đi đầu trong công tác tuyên truyền và điều phối các hoạt động phòng chống HIV tại Việt Nam, hỗ trợ việc thực hiện phương thức phòng chống HIV/AIDS tiên bộ hơn, cởi mở hơn và mang tính liên ngành, xác định lại HIV là vấn đề xã hội chứ không phải là vấn đề tệ nạn xã hội.

**Về môi trường:** Với sự hỗ trợ tích cực của UNDP trong quá trình soạn thảo và tham vấn, Việt Nam đã xây dựng và thông qua các chiến lược, kế hoạch và các văn bản pháp lý quan trọng về môi trường, trong đó có Định hướng chiến lược về phát triển bền vững (Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam) và Luật sửa đổi về bảo vệ môi trường (2005). UNDP hỗ trợ việc xây dựng các kế hoạch hành động cho Chương trình Nghị sự 21 ở cấp địa phương. UNDP đã hỗ trợ xây dựng một hệ thống các khu vực cần bảo tồn, hỗ trợ công tác bảo tồn nguồn năng lượng ở các nhà máy xi nghiệp vừa và nhỏ và Chiến lược quốc gia về cung cấp nước và vệ sinh môi trường nông thôn. Chương trình mục tiêu quốc gia được xây dựng và tình hình cấp nước và vệ sinh được cải thiện một cách vững chắc.

**Về quản trị quốc gia:** Trọng tâm hoạt động của UNDP về cải cách quản trị quốc gia

là đặc biệt phù hợp ở Việt Nam bởi phát triển năng lực, thể chế và luật pháp cho các cơ quan điều hành và lập pháp của chính phủ là trung tâm của quá trình cải tổ. Vai trò của quốc hội đã tăng lên so với trước đây, đặc biệt trong quá trình giám sát và kiểm điểm công tác lập pháp, một phần là do việc xây dựng năng lực do UNDP hỗ trợ đã tập trung vào năng lực giám sát về ngân sách, qua đó quốc hội đã thông qua Nghị định 07/CP về Kiểm toán độc lập trong nền kinh tế quốc gia vào tháng 1 năm 2004.

UNDP hỗ trợ Việt Nam xây dựng các hệ thống hành chính công theo hướng nâng cao phục vụ từ đầu những năm 1990. Năng lực của các nhà quản lý ở cấp trung ương và địa phương đã được cải thiện, các diễn đàn đối tác đã khuyến khích các đối thoại chính sách, và nhiều mô hình mới đã được giới thiệu với sự hỗ trợ của UNDP, kể cả các hệ thống quản lý hành vi và cơ chế một cửa. UNDP cũng góp phần nâng cao nhận thức về quyền của phụ nữ và giải quyết các vấn đề về quyền của phụ nữ.

**Thiên tai:** Chính phủ đã xây dựng dự thảo Chiến lược quốc gia về quản lý và giảm nhẹ thiên tai 2000- 2020. Nhóm đối tác về quản lý thiên tai được thành lập năm 2001, bắt nguồn từ tình trạng ngập lụt ở vùng duyên hải miền Trung năm 1999. Với sự hỗ trợ trực tiếp của UNDP, nhóm đối tác đã hỗ trợ việc xây dựng một kế hoạch tổng thể quản lý và giảm thiểu thiên tai ở miền Trung Việt Nam.

Các biện pháp giảm thiểu tác hại của thiên tai đã dần dần được cải thiện và đã được UNDP tích cực hỗ trợ, từ việc xây dựng năng lực cấp quốc gia và địa phương, cải thiện cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ đến nâng cao hệ thống cảnh báo (sớm). Ví dụ số liệu và truyền thông được cải thiện đã hỗ trợ việc sơ tán dân với số lượng lớn và kịp thời khỏi những vùng chịu ảnh hưởng nặng nề của bão lụt.

*b. Những vấn đề còn tồn tại dưới sự viện trợ của UNDP*

Việt Nam đang đạt được những kết quả đầy ấn tượng trong quá trình thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG). Tỷ lệ nghèo đã giảm một nửa và tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 5 tuổi giảm đi, tỷ lệ nhập học ở bậc tiểu học, tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em, tỷ lệ tử vong ở bà mẹ và khả năng tiếp cận nước sạch và vệ sinh môi trường cũng được cải thiện theo chiều hướng tích cực hơn. Ngoài ra, quá trình cải cách cũng đã tạo cơ hội cho các hoạt động kinh tế, xã hội và văn hóa ngoài phạm vi các cơ quan của Đảng và chính phủ. Tuy nhiên, ban thân những vấn đề này ở Việt Nam vẫn còn nhiều bất cập.

Tỷ lệ nghèo đã giảm nhiều nhưng vẫn còn cao và cao hơn ở các vùng sâu, vùng xa, vùng biệt lập và vùng dân tộc thiểu số. Tình trạng bất bình đẳng giữa các nhóm thu nhập cũng như giữa nông thôn và thành thị đang gia tăng. Mức tăng trưởng việc làm không đủ để thu nạp 1,4 triệu người tham gia vào lực lượng lao động mỗi năm. Giải quyết tình trạng nghèo cùng cực ngày càng đòi hỏi phải có các chương trình và chính sách được xây dựng cho từng vùng, địa phương và nhóm dân cư cụ thể. Việc giúp cho người dân thoát khỏi nghèo đói ngày càng trở nên quan trọng do chiến lược xóa đói giảm nghèo sẽ dần dần nhường chỗ cho các chiến lược về chính sách xã hội để tiếp tục giải quyết những rủi ro của cuộc sống như ốm đau, bệnh tật, khuyết tật, tuổi già và chi phí sinh đẻ, nuôi dạy con cái.

Trong khi đó số người chung sống với HIV đang gia tăng nhanh chóng. Tỷ lệ nhiễm nói chung ở người lớn trong độ tuổi 15- 49 khoảng 0,53% ( Bộ Y tế năm 2006), song cao hơn nhiều ở một số nhóm đối tượng như người

tiêm chích ma túy (34%), gái mại dâm (6,5%) và khách hàng của gái mại dâm. Một nửa trong tổng số trường hợp nhiễm HIV mới là trong độ tuổi 20- 30. Phụ nữ nhiều khả năng bị nhiễm HIV từ bạn đời của mình hơn là từ hoạt động mại dâm hay tiêm chích ma túy. Do vậy, HIV là mối đe dọa nghiêm trọng đối với trẻ em. Ngoài ra, sự thay đổi về tình hình kinh tế- xã hội đã góp phần làm cho hiện tượng di cư nội địa gia tăng. Hầu hết người di cư, đặc biệt là phụ nữ, nằm trong độ tuổi sinh sản và rất dễ bị mắc các rủi ro liên quan tới sức khỏe sinh sản, kể cả HIV.

Về bình đẳng giới, Việt Nam đạt mức độ bình đẳng giới tương đối cao trong khu vực và được ca ngợi về việc tích cực đề cao bình đẳng giới trong khuôn khổ pháp lý và chính sách. Song, thách thức lớn nhất để đạt được bình đẳng giới vẫn là việc thực hiện Kế hoạch Hành động vì sự tiến bộ của phụ nữ (2007- 2010). Luật Bình đẳng giới mới được thông qua gần đây (2006) cũng như các cam kết khác của quốc gia và quốc tế về bình đẳng giới. Chính phủ và các tổ chức xã hội đang nỗ lực giải quyết các vấn đề ưu tiên về, đặc biệt là vấn đề bạo hành giới và việc phụ nữ không được tiếp cận bình đẳng với những lợi ích do phải làm việc nhà, làm công ăn lương và giáo dục. Tình trạng bạo hành giới và bạo hành trong gia đình chủ yếu ảnh hưởng tới phụ nữ và trẻ em. Việc phân chia lao động theo giới một cách rõ rệt khiến cho phụ nữ không được hưởng các quyền bình đẳng ở nơi làm việc, không có được sự nghiệp và việc làm với mức lương cao hơn. Phụ nữ vẫn phải làm việc nhiều thời gian hơn, nhưng lại được trả thù lao thấp hơn so với nam giới. Do phải làm công việc trong cơ quan lại vừa phải làm việc nhà nên phụ nữ ít có thời gian rảnh rỗi hơn và ít được tham gia hơn trong đời sống chính trị và xã hội so với nam



giới. Mặc dù tỷ lệ nữ nắm giữ các vị trí lãnh đạo và quản lý đang gia tăng, song vẫn còn quá thấp ở tất cả các cấp chính quyền, đặc biệt là ở cấp tỉnh và cấp địa phương. Sự chênh lệch về giới xuất hiện rõ nét hơn ở các vùng sâu, vùng xa và trong các nhóm dân tộc thiểu số.

Về quản trị quốc gia: Vẫn còn nhiều việc phải làm trong các lĩnh vực liên quan như tăng cường năng lực của địa phương; đấu tranh chống tham nhũng; nâng cao vai trò của các cơ quan thông tin đại chúng; và tạo ra môi trường thuận lợi cho việc phát triển các doanh nghiệp. Khuôn khổ thể chế và pháp lý để tăng cường sự tham gia của người dân và phát triển xã hội dân sự, trách nhiệm giải trình và tính minh bạch ở mọi cấp chưa được thiết lập đầy đủ. Cần tăng cường năng lực nhằm đảm bảo chính phủ có đủ mức độ nhạy bén trong giải quyết công việc. Việc tăng cường quản trị quốc gia theo nguyên tắc dân chủ là điều kiện tiên quyết để Việt Nam đáp ứng tốt những thách thức về phát triển mới nảy sinh.

Khả năng dễ bị ảnh hưởng của thiên tai cũng là vấn đề hiện nay: Việt Nam là nước thường xuyên gặp bão, lũ lụt, hạn hán, lở đất, cháy rừng và nước biển ngấm sâu vào nội đồng dẫn đến các rủi ro thường xuyên, đặc biệt đối với trẻ em, phụ nữ và người già. Những người nghèo nhất trong xã hội là những người dễ bị ảnh hưởng nhất của thiên tai. Hơn một triệu người cần được hỗ trợ khẩn cấp mỗi năm. Các mô hình biến đổi khí hậu dự báo rằng Việt Nam là một trong những nước chịu ảnh hưởng nặng nề nhất trên thế giới do mực nước biển dâng cao và do thiên tai như bão, lụt và hạn hán dự báo là sẽ nặng nề và xảy ra ngày càng thường xuyên.

Về phát triển bền vững và môi trường: Việt Nam đã có những bước tiến quan trọng để tiến

tới thiết lập một khuôn khổ pháp lý và chính sách về phát triển bền vững về môi trường. Tuy nhiên, còn nhiều việc phải làm để thực thi các văn bản pháp luật, chiến lược và các công ước quốc tế về môi trường và tăng cường công tác quản trị trong lĩnh vực này nhằm đảm bảo rằng tăng trưởng kinh tế nhanh không dẫn đến tình trạng xuống cấp về môi trường, gia tăng các nguy cơ ảnh hưởng tới sức khỏe con người hay suy giảm nhanh chóng hệ đa dạng sinh học và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác.

### 3. Một số giải pháp tăng cường thu hút và sử dụng ODA không hoàn lại của UNDP trong thời gian tới

#### *Về thu hút ODA không hoàn lại*

\* Tiếp tục củng cố niềm tin đối với UNDP bằng việc thực hiện cải cách phát triển cả bề rộng lẫn chiều sâu, đặc biệt chú ý phát triển bình đẳng, bền vững đi đôi với bao đảm an sinh xã hội: xóa đói, giảm nghèo và thu hẹp khoảng cách về thu nhập và xã hội giữa thành thị và nông thôn, giữa miền núi và đồng bằng, giữa các nhóm xã hội, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số; quản lý tài chính công một cách minh bạch, có trách nhiệm giải trình và có tính dự báo sát thực; quyết tâm chống nạn tham nhũng.

\* Tăng cường quan hệ đối tác giữa chính phủ và các nhà tài trợ để đảm bảo sự hiểu biết chung và trách nhiệm giải trình nhằm tối đa hóa hiệu quả của ODA.

- Cải tiến chất lượng đối ngoại giữa chính phủ và các nhà tài trợ thông qua các cơ chế đã được thành lập, ví dụ nâng cao chất lượng các Hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam bằng việc khuyến khích đối thoại thẳng thắn, phát hành rộng rãi tài liệu của Hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho

Việt Nam, cùng cố công việc của các nhóm đối tác theo ngành.

- Tăng cường vận động ODA ở các cấp địa phương, thay vì vận động ODA của các vùng và tỉnh nhằm cung cấp cho các nhà tài trợ cái nhìn tổng hợp hơn về phát triển kinh tế- xã hội; tổ chức các chuyến đi thực tế giữa chính phủ và các nhà tài trợ đến các tỉnh nghèo nhất.

- Xây dựng và ban hành các tiêu chí làm cơ sở cho việc huy động ODA cho các tỉnh và thành phố để đảm bảo tính minh bạch và công bằng.

- Tạo điều kiện thuận lợi để các nhà tài trợ cùng làm việc với nhau trên cơ sở cùng có lợi với mục đích hợp lý hóa và nâng cao hiệu quả viện trợ.

#### *Về sử dụng ODA không hoàn lại*

\* Kiện toàn môi trường pháp lý về quản lý ODA không hoàn lại với các thủ tục nhất quán, rõ ràng và cụ thể: Cần đảm bảo thống nhất giữa các quy định pháp lý như quản lý đầu tư công, quản lý đầu tư và xây dựng, đền bù di dân, giải phóng mặt bằng và tái định cư, đấu thầu. Cũng phải sửa đổi các quy định còn đang gây nhiều tranh cãi (như Nghị định 16/2005/NĐ-CP về quản lý đầu tư xây dựng công trình) và ban hành nhiều Nghị định mới phù hợp hơn như Nghị định 131/2006/NĐ-CP ngày 9 tháng 11 năm 2006 về ban hành quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức.

\* Hoàn thiện chính sách tài chính trong nước đối với ODA: Sửa đổi và bổ sung các chính sách thuế đối với các dự án ODA để khắc phục những khó khăn trong quá trình thực hiện các dự án ODA; Cần xem ODA đã được ký kết như nguồn thu ngân sách của các bộ, ngành và địa phương. Điều này sẽ giúp cải

thiện quá trình lập kế hoạch nói chung, bao gồm các điều kiện cho việc thực hiện các dự án ODA cũng như tính công khai, minh bạch và công bằng giữa các đơn vị thụ hưởng ngân sách Nhà nước.

\* Nâng cao tính tự chủ và chuẩn bị nội dung các chương trình, dự án sử dụng nguồn vốn ODA: Các Bộ, ngành, địa phương, cơ quan chủ quản và đơn vị thụ hưởng chủ động đề xuất nội dung các chương trình, dự án ODA, tránh tình trạng phụ thuộc vào nhà tài trợ và tư vấn, trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế- xã hội, thu hút và sử dụng ODA chung cho cả nước, của ngành, địa phương và của đơn vị mình.

- Tăng cường sử dụng tư vấn trong nước để góp phần nâng cao chất lượng chuẩn bị dự án phù hợp với các điều kiện thực tế Việt Nam và giảm phí tư vấn nước ngoài.

- Các cơ quan quản lý nhà nước về ODA, cơ quan chủ quản phù hợp với quy định về phân cấp quản lý ODA xem xét một cách chặt chẽ và thiết lập cơ chế theo dõi việc thực hiện những nội dung đề xuất dự án đã được Thủ tướng chính phủ phê duyệt trong danh mục chương trình, dự án ODA yêu cầu tài trợ.

\* Nâng cao nhận thức và sự hiểu biết về chính sách và quy trình thủ tục ODA: Thường xuyên tổ chức tập huấn cho các ban Quản lý dự án và các bộ, ngành và địa phương về chính sách và quy trình, thủ tục ODA của chính phủ và nhà tài trợ để đảm bảo tiến độ thực hiện các dự án và việc giải ngân nguồn vốn ODA theo kế hoạch.

\* Khuyến khích sự tham gia của người dân vào quản lý và sử dụng ODA, bao gồm thiết kế, thực hiện và giám sát dự án, đặc biệt là tại cấp địa phương và các đơn vị thụ hưởng để tận dụng được sự ủng hộ, đồng tình và đóng góp

của người dân vào quá trình thực hiện các dự án và chương trình ODA. Sự tham gia của người dân nên được đặc biệt khuyến khích đối với các dự án và chương trình liên quan đến tái định cư, tác động môi trường...

\* Hoàn thiện hệ thống theo dõi và đánh giá các dự án ODA. Sớm xây dựng kho dữ liệu về ODA làm cơ sở thông tin cho các công tác theo dõi và đánh giá ODA: thống kê, báo cáo và chia sẻ thông tin giữa các cơ quan quản lý, đơn vị thụ hưởng ODA và nhà tài trợ. Ban hành một số chỉ tiêu về ODA trong hệ thống thống kê nhà nước. Ban hành chế độ theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA và sớm đưa vào vận hành hệ thống thí điểm theo dõi và đánh giá quốc gia về các chương trình, dự án ODA. Xây dựng các cơ chế đảm bảo sự tham gia của cộng đồng trong việc theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA, tập trung vào vai trò của các đối tượng thụ hưởng như một phương tiện nâng cao hiệu quả và tác động ODA. Áp dụng một số chế tài như không xem xét yêu cầu mở rộng dự án hoặc kéo dài thời gian thực hiện nếu cơ quan chủ quản không có các báo cáo về tình hình thực hiện dự án theo quy định.

#### *Về tăng cường năng lực quản lý*

\* Thực hiện việc thống nhất đầu mối quản lý nhà nước về ODA tại tất cả các cấp. Tăng cường năng lực và sắp xếp tổ chức để đảm bảo việc quản lý các dự án ODA một cách chuyên nghiệp. Đào tạo một cách có hệ thống và thường xuyên cho các cán bộ chuyên trách quản lý dự án. Xem xét lại một cách cách cơ bản cơ cấu tổ chức quản lý dự án nhằm tăng cường tính công khai, đề cao trách nhiệm giải trình và nâng cao trách nhiệm.

\* Tăng cường năng lực chuẩn bị và thẩm định dự án, ban hành các hướng dẫn rõ ràng về việc chuẩn bị các nghiên cứu kha thi và đánh giá tác động về kinh tế, xã hội và môi trường.

\* Tăng cường năng lực và hiệu lực cho tổ công tác của chính phủ về ODA. Duy trì hoạt động và tăng cường hiệu lực của Tổ công tác ODA của chính phủ như một đơn vị phản ứng nhanh, hỗ trợ kịp thời cho các bộ, ngành và địa phương xử lý tác nghiệp các vấn đề nảy sinh trong quá trình thực hiện các chương trình, dự án ODA đòi hỏi có sự phối hợp chung của các cơ quan của chính phủ cũng như tất cả các nhà tài trợ.

#### **Tài liệu tham khảo**

1. Bộ KH-ĐT (2004). *Báo cáo tình hình vận dụng quản lý và sử dụng các khoản nợ từ nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức ODA*, Hà Nội
2. Bộ KH-ĐT(2004), *Báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch năm 2005 về kế hoạch nguồn vốn ODA năm 2005*, Hà Nội
3. Bộ KH-ĐT (2005), *Định hướng thu hút và sử dụng nguồn ODA thời kỳ 2005-2010*. Hà Nội
4. UN (2005), *Xóa bỏ khoảng cách Thiên niên kỷ*
5. UNDP (2006). *Kế hoạch hành động thực hiện chương trình quốc gia 2006-2010*
6. UNDP (2004) *Tổng quan viện trợ phát triển chính thức Việt Nam*, Hà Nội.
7. UNICEF (2004), *Những đôi mắt mới và thách thức cơ bản với phương thức làm chương trình dựa trên cơ sở quyền con người cho phụ nữ và trẻ em ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
8. Các trang web: [www.undp.org.vn](http://www.undp.org.vn); [www.unicef.org](http://www.unicef.org); [www.mpi.gov.vn](http://www.mpi.gov.vn).